

Informe Final

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

Pedro Francke y Carlos Cordero

**Trabajo preparado para la
COMISION ESPECIAL DE ESTUDIO
SOBRE DISCAPACIDAD
del Congreso de la República del Perú**

Lima, Abril de 2005

Resumen ejecutivo

EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La discapacidad y la acción del estado

La discapacidad es un problema serio, que según las estimaciones más probables afecta entre un 13% y un 18% de la población. Sin embargo, es un problema que ha estado poco presente, durante muchos años, 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. Escasa visibilidad de la problemática de discapacidad.

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 un potencial, una capacidad, que la sociedad impide que se aproveche. Un cálculo muy inicial indica que por discapacidad se pierden 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, Edad. El Estado otorga una mínima atención a este grupo: Apenas 10% de necesidades por discapacidad atendidas por salud; pocos niños con discapacidad van a la escuela (1,1% en colegios especiales); hay barreras arquitectónicas y de transporte generalizadas; y menos de 1% de beneficiarios de programas laborales son 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. Así, del mismo modo que la educación secundaria tiene dificultades en llegar a las áreas rurales porque no se puede poner un colegio secundario en cada pueblo, comunidad campesina o nativa; de la misma manera la educación peruana trata a todos los niños igual cuando la educación debe ser personalizada, y hay algunos, aquellos con discapacidad o con habilidades especiales que requieren con mucha mayor fuerza una atención adecuada a su realidad y potencialidad.

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 de enfermedad; 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 integradora e inclusiva, universal</i>
<i>Trabajo</i>	<i>Programas sin atención a problemática de discapacidad</i>	<i>Capacitación, colocaciones y otros servicios adecuados a discapacidad</i>
<i>Transporte</i>	<i>Servicio no amigable y excluyente</i>	<i>Inclusivo, amable y sensible con las PCD</i>

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

Frente a esta situación, en los últimos años el estado ha empezado a interesarse por este tema. Tras la creación del CONADIS, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con discapacidad, que tras la insistencia de las asociaciones de personas con discapacidad en el año 2002 se abocó a hacer un plan para que el estado respondiera efectivamente a esta problemática. Este plan fue finalmente aprobado por DS 009-2003-MIMDES (se puede ver en <http://www.conadisperu.gob.pe/transparencia/planes/pio.htm>).

Lo bueno de esta experiencia ha sido que por primera vez el Estado inicia un trabajo de diseñar y aplicar una política para personas con discapacidad. Se lograron niveles de involucramiento de distintos sectores públicos (salud, educación, MIMDES, transporte, vivienda, trabajo) que definieron actividades específicas para el periodo 2003-2007. A la fecha, sin embargo, el avance en el Plan es muy poco: se ha quedado como un listado de buenas intenciones. ¿Qué pasó y como corregir esta situación?

Como toda primera experiencia, esta ha tenido grandes debilidades. En primer lugar, hubo 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 sociedad civil, empresas y organizaciones de PCD de manera importante. Este es un grave error, el pensar que el estado puede actuar solo; por el contrario, como han tenido que enfrentar su situación sin ayuda durante muchos años, las personas con discapacidad tiene enorme experiencia acumulada y muchas iniciativas e ideas valiosas. Junto a ellas, es indispensable comprometer a las empresas privadas, que tiene un rol central en dar empleo y a las que les conviene que las personas con discapacidad puedan acceder a sus servicios

Lo más grave ha sido que el plan resultó muy poco asumido por las distintas instancias estatales, que no han interiorizado la problemática ni la han incluido en sus propios planes sectoriales. Como el plan no fue aprobado por el Consejo de Ministros, y en este gobierno

ha habido repetidos cambios ministeriales, rápidamente los compromisos del plan fueron olvidados. Seguramente hoy incluso muchos de los funcionarios que participaron en su elaboración ni siquiera mantiene ese puesto. A la fecha, la ciudadanía no sabe qué se ha avanzado y qué no de este plan, que debería ser objeto de monitoreo y supervisión por parte de Conadis. La comisión multisectorial de monitoreo del PIO tampoco funciona.

¿Qué hacer en adelante?

Para atender a las personas con discapacidad, LA POLÍTICA PÚBLICA debe enfrentar importantes retos. Debe pasar de “Estado benefactor” a alianza Estado-empresas-sociedad civil y a desarrollo de capacidades, debe pasar de políticas y servicios homogéneos, a políticas y servicios adaptados a las necesidades de las personas, y debe lograr que los niveles altos de decisión política (presidente y ministros, etc) consideren la problemática de discapacidad.

Para ello, un Plan sigue siendo necesario, de preferencia un plan decenal que permita una visión a largo plazo. Este plan, en primer lugar, tiene que ser un plan trabajado con las Personas con Discapacidad y la sociedad civil de una manera muy participativa y abierta. Solo de esa manera se podrá recoger la vitalidad de esos sectores y garantizar su continuidad. Posteriormente, para darle mayor fuerza al mismo debe ser aprobado por Consejo de Ministros e incluso por el propio Congreso de la República, con el presupuesto necesario.

El objetivo estratégico del plan debe ser transformar las políticas públicas, transformándolas de homogéneas y excluyentes a inclusivas de las personas con discapacidad, trabajando intensamente la relación entre el estado, la sociedad civil (en especial las organizaciones de PCD) y el sector privado. Hay que hacer visible la problemática de la discapacidad, cambiando el enfoque: de actividades aisladas de algunos organismos públicos, a ganar la atención y la acción de la sociedad.

Por otro lado, el plan tiene que tener algunos mecanismos prácticos que permitan que efectivamente se realicen de manera eficiente las acciones orientadas a promover e integrar a las personas con discapacidad a la sociedad. El más importante es la creación de un fondo de proyectos, orientado a financiar iniciativas de organizaciones de personas con discapacidad, empresas y sociedad civil. Otro mecanismo debe ser el establecer un Clasificador Presupuestal, que permita la identificación de las actividades de organismos públicos orientadas a la problemática de la discapacidad.

I. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOGRAR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA ELLAS

1. La situación de las personas con discapacidad.

La discapacidad es un problema serio en el Perú; sin embargo, nuestras fuentes estadísticas son bastantes débiles. De acuerdo al estudio sobre discapacidad en salud de Juan Arroyo, podemos establecer que entre 13 y 18% de la población peruana sufre de discapacidad. Es decir, 1 de cada 6 peruanos tiene algún nivel de discapacidad que frena sus posibilidades de realizar diversas actividades.

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, a partir de su diferencia. Sin embargo las PCD 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.

Debemos resaltar que el concepto de discapacidad no se limita ni debe exclusivamente a cuestiones de disfuncionamientos físicos o mentales; sino que tiene que ver también con la forma como el ordenamiento social permite que personas con algunos disfuncionamientos puedan, aún con esa limitación, realizar diversas actividades. Por ejemplo, una persona con limitaciones visuales, si tiene los anteojos necesarios, no resulta discapacitada.

En ese sentido, buena parte de ese 13 a 18% de personas con discapacidad no se encuentran en esa situación debido a disfuncionamientos físicos o mentales, sino que lo son debido a que la sociedad peruana no ha respondido ante esa situación adaptándose de manera tal de reducir los problemas que tales disfuncionamientos generan. Desde las personas pobres que carecen de sillas de ruedas o aparatos de ayuda a la audición, hasta edificios que impiden el ingreso de sillas de ruedas, colegios que no permiten una educación adecuada a niños con disfuncionamientos de diverso tipo (auditivo, visual, mental) o empresas que discriminan innecesariamente a estas personas. De lo dicho se desprende que el grado y la profundidad de la vulnerabilidad de las PCD depende mucho del contexto en la cual se presenta. En este sentido, la presencia de un contexto de escasa visibilidad social para las PCD agrava su situación.

No sólo las personas con discapacidad sufren por esa discriminación y falta de consideración por parte de la sociedad peruana. Se calcula que la discapacidad produce una pérdida para el Perú de alrededor de 7% del PBI (ver estudio de Stanislao Maldonado), pérdida que por supuesto no se debe a gastos de la sociedad o el estado en esas personas, sino a lo que ellas podrían producir si se facilitara su inclusión productiva. En cierto sentido se puede afirmar que la sociedad es la discapacitada, cuando no es capaz de reconocer, valorar e integrar a las PCD.

2. Las personas con discapacidad en el contexto de la situación social peruana

El fenómeno de la discapacidad debe enmarcarse dentro de la situación de pobreza, desigualdad y exclusión (social, política, económica) existente en el país.

Por un lado, es claro que la discapacidad y la pobreza son fenómenos que se refuerzan mutuamente. La pobreza produce discapacidad, al afectar las posibilidades de prevenir y recuperar la salud, de rehabilitación y de cuidado. A su vez, la discapacidad produce pobreza, por la dificultad de las PCD de lograr empleos adecuados.

El fenómeno de la exclusión es posiblemente uno de los que mejor caracteriza la situación social en el Perú. La exclusión se refiere a las limitaciones a la participación de grupos sociales en las esferas política, social y económica de un país. En el Perú, diversas características de las personas suelen dar lugar a que estas sufran de exclusión, en particular su condición étnica, de lugar de nacimiento (rural, de sierra o selva) y de género (mujer). En este marco teórico de análisis, la discapacidad viene a ser otra característica personal, que no depende o tiene como causa fundamental decisiones de las personas, que influye decisivamente en sus condiciones de exclusión. En efecto, las personas con discapacidad están por lo general impedidas o enfrentan barreras para realizar una serie de actividades o tener diversos desempeños que consideramos valiosos, social política y económicamente. En el ámbito social, las dificultades para la educación o para acceder a sitios públicos o privados donde se producen actividades culturales o intercambios sociales valiosos. En el ámbito político, tenemos tanto sus restricciones a la hora del voto, que han tratado de ser subsanadas por la ONPE en elecciones anteriores, como la dificultad de participar, tanto por las barreras físicas y de accesibilidad a muchos de los medios necesarios para hacer oír su voz. Finalmente, en el ámbito económico, el mercado de trabajo discrimina contra las personas con discapacidad, los mercados de crédito también, mientras que el conjunto de barreras físicas y limitaciones de accesibilidad les impiden ser competitivos.

En general, una conjugación de factores propios de la discapacidad (momento de adquisición y severidad de la misma), así como los factores relacionados del grado de equidad de la sociedad (reconocimiento del problema y políticas para afrontarlo, principalmente) configuran el grado de exclusión a los que son sometidas las PCD en nuestra sociedad.

Debido a nuestro escaso conocimiento de las personas con discapacidad, sabemos también poco de cómo esta exclusión funciona en diversos contextos socioeconómicos o en presencia de otros criterios de exclusión. Es claro, por ejemplo, que en el medio rural, muchas de las barreras físicas y de accesibilidad que enfrentan las personas con discapacidad se agudizan, haciendo mucho más difícil su participación social, política y económica. También es claro que familias de nivel económico alto pueden tener

múltiple ayudas que reducen las barreras y facilitan la exclusión de sus miembros con discapacidad; aún en este caso, sin embargo, la forma como se organizan los espacios urbanos, el mercado de trabajo y la interacción política generan barreras serias a su participación. Sin embargo, 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.

¿Cuál será la dinámica social que permita la disminución y finalmente desaparición de la exclusión y discriminación hacia las personas con discapacidad? Una posibilidad es que este fenómeno se de de manera similar a la dinámica social en relación a la equidad de género, y que sea en las clases medias y altas donde empiece una dinámica que promueva un trato no discriminatoria a las personas con discapacidad. En efecto, luego de siglos de exclusión, en todo el mundo y en el Perú una dinámica social ha venido logrando más espacios sociales, políticos y económicos para las mujeres, desde sus derechos políticos al voto y la elección, a una mayor participación laboral y en cargos directivos, a un reconocimiento social como igual a los varones. En un país fuertemente excluyente como el Perú, esta dinámica ha empezado y ha estado liderada por mujeres de clase media, que acceden a formación universitaria, pero que encabezan una reivindicación universal a favor de la igualdad hacia las mujeres ..e incluso abren, de alguna manera, el paso a derechos para otras minorías sexuales. Así, las mujeres han logrado enormes avances en este esfuerzo, aunque sin duda queda mucho por recorrer. Lo interesante de esta dinámica es que de ser de clase media, limeña, ha ido extendiéndose por todo el país, y hoy incluye mujeres en cargos políticos en muchas regiones y municipios, y con mayor participación y decisión económica y social en muchos ámbitos.

3. Las políticas públicas y la discapacidad: una visión global de su desarrollo

El estado peruano ha atendido muy poco a la situación de la discapacidad. De acuerdo al estudio de Arroyo, “de cada 100 personas con discapacidad sólo una se atiende en forma especializada y, como hemos visto, con una concentración de atenciones por atendidos bastante baja (1.94)”. 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 (ver estudio de Maldonado).

La raíz de este problema está en la forma como se han entendido y desarrollado las políticas sociales en el Perú. A partir de los años 50s y 60s, las políticas sociales tuvieron como eje el lograr la universalización de los servicios de educación y salud, a partir de la construcción de grandes unidades escolares y hospitales primero, y luego de colegios menores y centros y puestos de salud. De esta manera, poco a poco se fue extendiendo la cobertura; sin embargo, esta política parte de la premisa de que el mismo servicio, homogéneo y prestado de la misma manera, puede lograr una cobertura universal. Tal política ha encontrado algunas barreas importantes: la dificultad económica en zonas rurales dispersas, donde no se puede poner un colegio secundario o un centro de salud en cada comunidad; y la barrera cultural frente a la cual se ha venido desarrollando la educación bilingüe. También ha obviado o 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 las condiciones de acceso a los centros donde se prestan los servicios, como en el equipamiento, capacitación y características mismas del servicio. De resultados de esta situación, apenas 1,1% de los niños con discapacidad asisten a un centro de educación especial, y menos del 1% de los beneficiarios de programas de empleo del MTPE son personas con discapacidad.

Posteriormente, en los años 90s se promueven políticas focalizadas, aunque estuvieron mayormente orientadas a zonas rurales (Foncodes). Hubieron también algunas políticas hacia grupos vulnerables específicos, como por ejemplo a los retornantes a zonas afectadas por la violencia (PAR). Sin embargo, en ambos casos se trató más de replicar el mismo método de intervención en áreas particularmente carentes del servicio, que en plantearse la búsqueda de nuevas formas para resolver las barreras de acceso existentes. En particular, durante esta década no hubieron iniciativas orientadas a atender el problema de la discapacidad en ninguna de sus múltiples dimensiones. La diversidad, cultural, de género y de discapacidad ha seguido ausente de las políticas sociales peruanas.

4. Las políticas sectoriales y la discapacidad

A pesar de que el estado peruano ha carecido de una política pública en relación a la problemática de la discapacidad, han habido diversos avances, tanto de política sectoriales como en lo referente a leyes aprobadas por el Congreso que han buscado atender esta problemática (aunque han tenido muy poca aplicación efectiva por parte del Poder Ejecutivo)

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, y la discapacidad. Las caracterizaciones de la situación por sector han sido extraídas de los estudios de base que acompañan a esta consultoría. La “Información existente” corresponde a la naturaleza y características de la información disponible y conocida sobre la problemática de las PCD; mientras que la Cobertura se refiere a las características y calidades del servicio que brinda el sector respectivo a las PCD:

	Información	Cobertura
Salud	Parcial y contradictoria	Atención parcial y tardía
Educación	Parcial	Atención 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 PCD. En este cuadro que se presenta a continuación, la información se refiere a la información sobre los programas públicos;

mientras que en el cuadro anterior se refiere a la información sobre la situación de 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 para PCD	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 PCD 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.

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 (ver [http://www.conadisperu.gob.pe/transparencia/planes/Plan de Igualdad de Oportunidades.htm](http://www.conadisperu.gob.pe/transparencia/planes/Plan%20de%20Igualdad%20de%20Oportunidades.htm)). 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, un diagnóstico mostraba que las políticas para las personas con discapacidad habían sido poco efectivas, debido a que la legislación no se cumplía, los distintos sectores públicos tomaban poco en cuenta esta problemática y era necesario un enfoque intersectorial que comprometiera a los distintos organismos públicos en esta tarea. Tras este reclamo es que el Mimdes asumió la tarea de dirigir la preparación de este plan, asumiendo el Conadis la secretaría técnica.

Sin embargo, este plan, formulado para el periodo 2003-2007, también ha tenido limitados efectos para lograr su cometido. Esto demanda una reevaluación del mismo, para ubicar sus debilidades y fortalezas y ver cuáles son los mejores rumbos para su reformulación.

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 de ubicarse el Plan de igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.

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” (Décimo primera política de estado: promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; <http://www.acuerdonacional.gob.pe/AN-V-Divulgacion.pdf>). Esta 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” (Bases de la lucha contra la Pobreza, Introducción, II).

El párrafo anterior pone énfasis 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”. (Bases de la lucha contra la Pobreza, Introducción, VI)

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. Entre esos servicios básicos fundamentales a los que no hay acceso o son de acceso restringido para las PERSONAS CON DISCAPACIDAD se encuentran la salud, educación 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, sobretudo de determinados sectores de la sociedad y del estado pero que adquiere expresión oficial, de establecer una política global para hacer frente a la exclusión de las personas con discapacidad.

El primer y fundamental éxito, por ello, del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES para las PERSONAS CON DISCAPACIDAD, es el sólo hecho de

existir,. Su sola existencia refleja que ha habido 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, a partir de su diferencia. 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. En cierto sentido se puede afirmar que la sociedad es la discapacitada, cuando no es capaz de reconocer, valorar e integrar a las PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Las razones que explican esta escasa visibilidad social de las PERSONAS CON DISCAPACIDAD son 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 conceptualizarlos 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 como la CEEDIS, aparece como una propuesta que ha servido, en primer lugar, para recolocar el tema de las PERSONAS CON DISCAPACIDAD y el trato que la sociedad debe brindarles; es decir, para hacer a las PERSONAS CON DISCAPACIDAD sujetos de las políticas públicas y a la igualdad de oportunidades para PERSONAS CON DISCAPACIDAD un objetivo fundamental de éstas. Esto ha sido, sin embargo, un efecto que no ha estado explícita ni claramente planteado en el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, ni ha contado con actividades específicas, ni ha estado considerado en el proceso mismo de su elaboración; de ahí que posiblemente el efecto del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES de hacer algo más visible el problema de la discapacidad se limita a las instituciones públicas con las que se trabajó.

4. EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES y la participación de las personas con discapacidad

Adicionalmente al hecho de que el conjunto de la sociedad debe reconocer el fenómeno de la discapacidad, las propias personas con discapacidad deben empoderarse, organizándose y participando activamente en influenciar los políticas públicas y, en alianza y con el apoyo del estado, buscar soluciones a sus problema. Si bien por un lado hay un enorme problema debido a la exclusión social de las personas con discapacidad, también es cierto que parte del esfuerzo por revertir esa situación recae necesariamente en las mismas personas con discapacidad.

En la actualidad, se cuentan por centenares las asociaciones y organizaciones de PERSONAS CON DISCAPACIDAD formadas para, mediante una autoayuda, buscar mejorar su situación. Sin embargo, el Plan de Igualdad de Oportunidades considera y potencia esa situación de manera muy limitada. Por un lado, en la elaboración del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES no hubo una participación amplia de las personas con discapacidad, salvo aquellas que pertenecen al CONADIS, que son un grupo reducido, existiendo además serios problemas de representatividad al interior de las PERSONAS CON DISCAPACIDAD. El proceso que conduce a la redacción del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES expresa una relación de “arriba – abajo” dado que su origen como plan/ documento se produce dentro de CONADIS, con una relación muy débil con instituciones representativas de la sociedad civil. Las diversas consultas 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 los mecanismos existentes 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 pero 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 las 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 en este sentido es la no creación de mecanismos de monitoreo del PIO desde la sociedad civil (en especial de las PCD y sus organizaciones), por un lado, y por otro, tampoco se consideran mecanismos de consulta ni de promoción de la participación de este colectivo. Resulta paradójico que un Plan que supuestamente denuncia la exclusión es 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 de que señala explícitamente que “busca disminuir la frecuencia de los eventos que conducen la discapacidad y minusvalía”, no incluye el tema de la prevención, Esto en cierto sentido 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 pan orientado

específicamente a las personas que ya tienen la discapacidad. Sin embargo, es evidente que dentro de la política pública en relación a la problemática de discapacidad, la prevención de la discapacidad debe tener una importancia fundamental.

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 una atención y, en la medida posible, rehabilitación. Adicionalmente, un mayor número de personas con discapacidad, especialmente de población en edad temprana, representa mayores costos para la sociedad, por lo que una estrategia de prevención es usualmente rentable si se le 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, articulando una acción colectiva de la sociedad en su conjunto. Es decir, promover oportunidades para las personas con discapacidad supone la implementación de una combinación de medidas urgentes y la definición políticas de largo plazo, lo que demanda actuar en el marco de un plan.

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 e incipientes instrucciones 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, el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES para las PERSONAS CON DISCAPACIDAD no articula claramente actividades en torno a objetivos estratégicos

Cuando uno revisa el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, se encuentra con que parece más una “lista de lavandería”, es decir una larga relación de actividades no priorizadas sin sentido estratégico: (¡hay doscientas veinticuatro (224) actividades, algunas de ellas superpuestas o duplicadas entre sectores!. Muchas de las actividades contenidas en el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES son interesantes y factibles, no obstante ello se requiere de un orden secuencial que desarrolle la relación entre unas y otras y desarrollar 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 relación entre los objetivos y metas que se derivan de una actividad en la enorme mayoría de casos no contiene indicadores que permitan anualizar las metas con el objeto de poder medir los logros parciales y coincidir 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. Una secuencia lógica de actividades es importante para desarrollar y lograr una acumulación de sinergias entre éstas y encontrar el orden lógico que apoye unas a otra. Esta secuencia de actividades debería establecerse en función de las objetivos, estrategias y prioridades que debería contener el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 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 tal manera que se concentren los esfuerzos en una primera etapa en aquellas acciones que pueden tener más efecto en poner en marcha una política y que pueden 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 puede ser:

- Orientación de las acciones hacia grupos específicos
- Capacidad organizativa y de ejecución
- Disponibilidad de recursos
- 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 mantenerla 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 ese 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.

7. Problemas con la intersectorialidad: El PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES no ha logrado comprometer a los distintos sectores públicos

Un problema central del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES es el escaso grado de compromiso logrado con el mismo con los distintos organismos e instituciones del sector público. Por un lado, cabe la pregunta si el mismo fue realmente trabajado con una participación amplia de los distintos sectores, que los comprometiera realmente, en particular a su alta dirección (ministros), con el mismo.

Tal vez el principal problema radica en una debilidad estructural del estado peruano, en el cual la ausencia de una carrera pública, la alta rotación de ministros y altos niveles directivos genera una gran inestabilidad de las políticas públicas en general. Por otro lado, existe todavía una muy insuficiente capacidad de rectoría del CONADIS y el MIMDES de poder hacer 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).

Al respecto, el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES tiene que tener bases mucho más sólidas al interior mismo del estado peruano, con un respaldo más fuerte de los altos niveles políticos (presidente, premier, ministros) y del conjunto del aparato estatal. Este compromiso real de los distintos sectores debiera reflejarse mediante la inclusión, en los planes sectoriales e institucionales (PESEMs y PEIs), de la estrategia y las actividades para la inclusión de las personas con discapacidad. En ese sentido, la existencia de este Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad en forma desconectada de la planificación del resto del estado peruano, termina deviniendo en un 'saludo a la bandera'. Porque lo que guía – o debiera guiar – la acción de un determinado sector, ministerio u OPD, es su propio plan estratégico y plan operativo. Debido a ello, la forma en que un plan transversal, como el PIO, opere en la práctica, es porque sus actividades están efectivamente incluidas en los planes sectoriales e institucionales.

El problema no sólo radica en que la alta dirección de los distintos ministerios y organismos públicos no parece comprometida con el PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, ni siquiera en el caso del MIMDES. 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 las actividades incluidas en el plan y es muy difícil hacer supervisión y vigilancia del mismo.

8. El PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES carece de una metodología para su supervisión y evaluación.

Una de las limitaciones del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES tiene que ver con las posibilidades de supervisión y evaluación que son bastante reducidas debido a la inexistencia de indicadores definidos ni de mecanismos de información que les den sustento. Al respecto 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 Comisión Especial del Congreso con relación al tema de la discapacidad han incidido en la carencia de bases y registro de datos confiables sobre la extensión y alcance de la discapacidad en el Perú. En algunos sectores (salud) se dispone de cifras parciales para la atención de alguna de las etapas de la discapacidad (p.e. rehabilitación) pero éstas cubren sólo el sector formal de las atenciones y las zonas urbanas. En el caso de Educación se presenta una situación similar con respecto a los colegios especiales. Al respecto las cifras derivadas del censo nacional difiere notablemente de las contenidas en la Encuesta Nacional de Hogares, por mencionar un ejemplo.

En este contexto, la carencia de información de base actualizada y confiable no es un error atribuible al PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, pero 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 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.

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 dijimos en el balance, 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 PCD ha permitido importantes avances, al ser una expresión de la importancia que el estado otorga a 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. Las políticas frente a la discapacidad 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 son fundamentales, tanto por razones éticas y de principios humanos, como por la necesidad de integración e inclusión social para la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo económico.

Dentro de este marco, el desarrollo de las potencialidades que tenemos todos los peruanos, incluyendo por supuesto aquellos que sufren 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 con nuestro trabajo 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 en el cual este marco de desarrollo humano debe modificar la realidad actual dando espacio 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 el dar un servicio homogéneo establecido con patrones centralistas, que nos e 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, en relación a las personas con discapacidad.

El esfuerzo por incluir a las personas con discapacidad en los servicios públicos y en particular en aquellos sociales 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 Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, es la transformación del “estado benefactor” que otorga beneficios a sus ciudadanos (rol que el Estado peruano cumple asombrosamente mal) a considerar adicionalmente – y no alternativamente – la necesidad de establecer políticas orientadas al desarrollo de capacidad. Esto implica, asimismo, cambiar de una relación vertical entre estado – benefactores, a una alianza entre Estado – sociedad civil organizada – empresas. Esta transformación también 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. Realizar una revisión del PIO con el objeto de establecer con claridad su enfoque estratégico.

Un plan debe de la expresión de una estrategia, la que marca un rumbo o camino que deseamos seguir. En un medio altamente cambiante, la estrategia busca fortalecer el crecimiento de un proceso en el marco de una dirección establecida. 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.

Partiendo del objetivo de lograr igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, La estrategia debe responder a varias preguntas posibles: ¿Dónde se ubican las prioridades de las PCD y el Estado? ¿Qué esperar de las instituciones que participan en el proceso? ¿Cómo organizar la colaboración entre ellas?

Consideramos que en la estrategia de política en relación a las PCD debe estar orientada a ***transformar los programas sociales, la habilitación del espacio y la relación de las empresas con la sociedad, de estar basadas en funcionamientos homogéneos que resultan excluyentes, a ser adaptadas a la diversidad incluyendo a las personas con discapacidad junto a otros grupos excluidos; 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, 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 y el conjunto de la sociedad sean conscientes y 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.*

Esta propuesta considera que el eje fundamental para avanzar en este camino es el de la concientización ciudadana en relación al tema de la discapacidad, y pone sí como el actor central en este proceso en el momento actual a la sociedad. En este esquema, el plan como plan del estado, pone énfasis en desarrollar relaciones con dos sectores fundamentales: avanzar a una vinculación estrecha con las personas con discapacidad y establecer vínculos con las empresas privadas.

4. El PIO como una respuesta a la escasa visibilidad social y conciencia ciudadana frente a las PCD.

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 “necesitados = carga” por la de “discapacidad = potencialidades limitadas por la sociedad”. También es necesario que la ciudadanía tenga presente que la persona con discapacidad que para muchos es un “otro”, puede en cualquier momento ser “uno” (o alguien cercano a uno) el que esté en esa condición.

En ese sentido, es necesario partir de un enfoque nuevo, que considere como una cuestión central el diseño de estrategias para lograr los objetivos de llamar la atención y desarrollen conciencia ciudadana sobre la situación de las PERSONAS CON DISCAPACIDAD y la

necesidad de definir políticas que minimicen la presencia de la discapacidad adquirida, que desarrollen las capacidades y abran oportunidades potencialidades a las PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Una tarea de semejante envergadura supone un proceso participativo e inclusivo amplio que redunde en un mejor posicionamiento del tema y una mayor atención a los problemas que afrontan las PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Se requiere entonces una campaña fuerte de sensibilización dirigida especialmente a la esfera estatal y el sector privado. Las siguientes acciones deberían ser parte de este esfuerzo por darle visibilidad social al tema:

- i. Campañas masivas de visibilización del tema.
- ii. Acciones de incidencia con altos funcionarios públicos.
- iii. Establecer sistema de emulación: concurso y premio a quienes han tenido las mejores y peores políticas e iniciativas en relación a las PCD, 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 PCD</i>
<i>Trabajo</i>	<i>Programas no inclusivos, escasa relación con empresas y organizaciones de PCD</i>	<i>Programas inclusivos y facilitadores de relación entre PCD y empresas.</i>

En concordancia con la problemática descrita líneas arriba, las PCD afrontan problemas específicos que impiden un desarrollo adecuado de sus capacidades. Es la propia naturaleza de estos problemas la que revela un conjunto de problemas transversales a la sociedad y que afectan de manera particular a distintos grupos de personas vulnerables. Correlativamente, afrontar esta situación requiere de acciones concertadas y que cruzan las fronteras sectoriales razones de eficiencia, eficacia y equidad.

La pregunta relevante en este caso es ¿Cómo se vinculan los planes sectoriales desde una lógica de intersectorialidad? ¿Cuál es el principal obstáculo para este trabajo multisectorial? ¿La inexistencia de planes sectoriales? ¿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 la definición de un enfoque compatible con otros sectores.

Un enfoque apropiado para afrontar la “sectorialización” del tema de la discapacidad es, por un lado, el desarrollo de 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.

Esto supone:

- a) Definir un criterio base del enfoque preventivo y promotor del tema.
- b) El desarrollo de un enfoque integrador e inclusivo transversal frente a las PCD por parte del sector público.
- c) La definición de los actores principales y los espacios sociales e institucionales en el proceso de construir una política frente al tema de las PCD.

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, este 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, es fundamental 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. Al respecto, el proceso de elaboración del PIO debe incluir, además de la elaboración del mismo, la modificación de los PESEMs y PEIs de los distintos sectores e instituciones públicas involucradas en el tema, para adecuarlos al PIO para las PCD.

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 al público de la forma como deben adecuar su accionar para promover la igualdad de oportunidades de las PCD, y de las principales actividades que en su propio plan sectorial se incorporan respecto a las PCD. 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 podría ser realizada 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 ministro de la mujer y desarrollo social.

El instrumento legal para darle fuerza a un PIO para las PCD 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; por ejemplo, el ministro de vivienda podría decir que ese decreto no está suscrito por él y por lo tanto no lo compromete.

6. El PIO PCD y la prevención

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 una atención y, en la medida posible, rehabilitación. Adicionalmente, un mayor número de personas con discapacidad, especialmente de población en edad temprana, representa mayores costos para la sociedad, por lo que una estrategia de prevención es usualmente rentable si se le considera desde el ángulo de un cálculo costo-beneficio.

El desarrollo del enfoque general de prevención parte de la definición planteada por William Haddon quien propuso un cuerpo teórico para la evaluación de programas para prevenir lesiones. Se compone de una serie de matrices desarrolladas para mostrar cómo el anfitrión (persona humana), el agente (o vector) y el entorno/ ambiente (físico y socioeconómico) interactúan en el tiempo para causar la lesión o daño.

Los enfoques epidemiológicos tienen la ventaja de que entienden los fenómenos sociales como un proceso secuencial, y en concordancia, permiten distinguir las diferentes fases del mismo y plantear diferentes acciones de acuerdo al momento en que se presenta la afectación al interior de dicho proceso.

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 discapacidad
- El tercer momento se ubica en el abordaje de las consecuencias más perniciosas de la discapacidad y corresponde a la rehabilitación y reinserción social.

Es necesario resaltar que estos momentos no corresponden a la clasificación de los organismos internacionales (OMS) de los diversos grados y categorías de la discapacidad, que se presentan en una relación de interdependencia, con una acumulación de la severidad de la discapacidad entre los diversos grados de afectación existentes.

En cambio, el enfoque epidemiológico 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.

Como apunte significativo, el análisis de Haddon sugería que la prevención del daño o la lesión puede requerir cambiar solo uno de los elementos y 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.

Ejemplo de la matriz (con ejemplos sobre una accidente de tráfico)¹:

<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

Epidemiología de la lesión o daño (utilizando el triangulo epidemiológico)

<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,
- b) la etapa del ciclo de vida en la que esta fue adquirida y,
- c) el grado de equidad de la sociedad².

¹ Fuente: Robertson, Leon. Injury Epidemiology: Research and Control Strategies, 2nd ed. Oxford University Press, New York.

² Maldonado, Stanislao. Exclusión Social y Discapacidad: Algunas Notas Conceptuales e Implicancias para el Desarrollo de Políticas Públicas Inclusivas. Congreso de la República, 2004

Por lo que una atención preventiva temprana y oportuna permitirá, además de reducir el universo de la discapacidad, reducir asimismo la severidad de la misma en términos individuales o agregados y suprimir o postergar el momento de aparición de la misma.

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.

Al respecto, es necesario que las políticas en relación a la discapacidad incorporen un programa de prevención. En sentido estricto, esto puede no considerarse parte de un “plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, que al menos en su definición responde a la problemática de las personas que ya han adquirido la discapacidad. Sin embargo, es evidente que las políticas públicas frente a la discapacidad deben verse en una perspectiva más amplia.

Es Necesario que el sector salud desarrolle un programa de prevención de la discapacidad,

Un programa agresivo de prevención liderado por el sector salud debería incluir:

- Promoción y prevención de salud (accidentes, deficiencias nutricionales, prevención primaria y secundaria de enfermedades crónicas, etc)
- Atención adecuada para resolver problemas, evitando que se conviertan en discapacidad permanente.

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 es el de la participación de aquellos a quienes va dirigido, es decir las personas con discapacidades. 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 haber afectado la inclusión

de temas que han aparecido posteriormente como prioritarios para los actores involucrados en el tema de las PCD.

El proceso de construir un consenso básico alrededor del PIO requería una mayor confianza en las organizaciones de las PCD y llegar a grados mayores de participación con el objetivo de:

- a) Fortalecer las propias organizaciones de PCD
- 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.

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: Confenadip, Conapedis
2. Por tipo de discapacidad: Unión Nacional de Ciegos, Asociación Nacional de Sordos, Sociedad peruana de Síndrome de Down, de Polio, de Autismo
3. Carácter asistencial: Fraternidad Cristiana de Enfermos.
4. Grupos de ayuda: Grupo Alamo de Rehabilitación Comunal (Siquiátrica)
5. Educativas: Apafas de colegios especiales.

Una relación corta de algunas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el tema de la discapacidad se presenta a continuación, ya que la lista completa demanda un directorio completo e incluye a varios centenares de organizaciones.

Organizaciones de personas con discapacidad

Sindicato Nacional de Trabajadores Discapacitados (SINUTRADIS)
PYMEDIS
Confederación Nacional de Discapacitados del Perú (CONFENADIP), dirigida por el Sr. Wilfredo Guzmán
Coordinadora Nacional de Asociaciones de Personas con Discapacidad (CONAPEDIS)
Asociación Nacional de Profesionales y Técnicos Discapacitados (APROTED)
Asociación de Pensionistas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (APATEP)
Asociación de Impedidos Físicos de las Fuerzas Armadas del Perú My. EP Marko Jara Schenone, Héroe del Cenepa (AIFFAAP)
Unión Nacional de Ciegos del Perú -UNC
Asociación de Sordos del Perú -ASP
Asociación Nacional de Familiares de Enfermos Mentales

ONGs que trabajan con PCD

ASPADIS
Asociación Pro Desarrollo del Discapacitado, APRODDIS
Sociedad y Discapacidad
Asociación Peruana de Impedidos Adriana Rebaza Flores - ASPIARF
Centro de Estudios y Asesoría Laboral para Impedidos Físicos (CESALIF), presidido por Gladys de la Cruz
Asociación de Especialistas en Rehabilitación Profesional (ADERP)
Sociedad Peruana de Medicina Física de Rehabilitación-SPMFR
Asociación de Retinitis Pigmentosa y Lucha Contra la Ceguera -ARPLC
Sociedad Peruana de Oftalmología - SPO
Centro de Rehabilitación de Ciegos de Lima -CERCIL
Asociación de Protección al Enfermo Mental Crónico APEMEC
Sociedad Peruana de Síndrome de Down
Asociación Peruana de Trabajo Social en Salud Mental APTSSM
Centro Peruano de Audición, Lenguaje y Aprendizaje-CPAL

Fuente: Arroyo, Juan Informe sobre las Políticas y Servicios de Salud para Personas con Discapacidad. Congreso de la República del Perú, COMISION ESPECIAL DE ESTUDIO SOBRE DISCAPACIDAD, Lima 2004

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 PCD 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 las instancia de decisión se conoce teóricamente como Plataforma de Usuarios y su función es procesar las demandas de las PCD y canalizarlas hacia el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En ese sentido las organizaciones de PCD, 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 PCD.

Para ello algunas líneas de acción claves son:

- i. Fortalecimiento de las organizaciones de PCD, incluyendo espacios de concertación entre ellas.
- ii. Establecimiento de espacios de concertación organizaciones PCD – CONADIS.
- iii. 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 PCD.

Sin embargo, 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 PCD y sus organizaciones representativas. Ello porque: 1) el problema de la discapacidad no es solamente un problema de los que sufren discapacidad, sino del conjunto de la sociedad; y 2) porque la solución a los problemas de discriminación y exclusión de las PCD 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 ensayo e 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 PCD y sus familiares no se encuentran centralizadas sino altamente dispersas, y en el que los esfuerzos de empresas, ONGs, asociaciones voluntarias, PCD 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 PCD 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 PCD 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 PCD ha sido la CONADIS, con algunas entidades especializadas en algunos otros organismos públicos. Sin embargo, esta organización institucional ha afrontado el problema: la carencia de medios efectivos, es decir, tanto de recursos públicos como de canales organizativos, para enfrentar efectivamente el problema de la igualdad de oportunidades para las PCD.

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

- a. La “subida de nivel” de la 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 PCD.

La primera alternativa aumenta la fuerza política institucional de Conadis al interior del Estado; pero sin embargo, ello aún no asegura ni que otros ministerios sigan sus directivas ni que disponga 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 de asistencia técnica o apoyo a la comercialización subsidiados.

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

A continuación se proponen otras dos opciones (que pueden funcionar de manera complementaria) para poder reforzar la capacidad operativa del Estado de operar en relación a la Igualdad de Oportunidades para las PCD:

- 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 PCD, ii) tengan componentes dirigidos a la Igualdad de Oportunidades para PCD, iii) promuevan de manera indirecta la Igualdad de Oportunidades para PCD.

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

- b. El establecimiento de un fondo de proyectos para promover Igualdad de Oportunidades para PCD, el mismo que preferentemente debería ser administrado por alguna institución pública afín, como podrían ser Foncodes o “A Trabajar Urbano”, de tal manera de evitar mayor burocracia y costos administrativos³.

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 PCD es que sería un mecanismo para financiar las actividades que las propias organizaciones de la sociedad civil, particularmente las de PCD 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 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.

³ 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 Pro-Poli, el Fondo Italo-Peruano o el Fondo Peruano-Alemán.

La supervisión o monitoreo, y la evaluación, del plan y sus actividades es por ello fundamental. La supervisión tiene por objeto que quien mandata el 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 es indispensable, 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.

Esta información debe ser de tres tipos:

1. la situación de las personas con discapacidad: necesitamos saber mejor cuantos son, que tipo de discapacidad sufren, y cual es su situación de salud, educación y empleo.
2. La situación de los programas que atienden a personas con discapacidad o que se relacionan con ellas. Como los programas educativos, la atención y rehabilitación, los programas de empleo, etc.
3. La eficacia de los programas públicos: ¿qué resultados están logrando? ¿son esos resultados sostenibles?

Esto demanda tres estrategias de información distintas, que son respectivamente las siguientes:

1. Censos y encuestas que incluyan preguntas sobre discapacidad y tengan una estrategia de recolección de información que permita tener información de calidad;
2. Registros administrativos, que combinados con encuestas de hogares, permitan conocer la evolución de los programas en relación a las PCD;
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.