

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL**



**Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de
oportunidades para las personas con discapacidad
Aportes de la Gerencia Social
para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú**

**Tesis para obtener el grado académico de
Magíster en Gerencia Social
Presentado por:**

**Lic. Luis Miguel del Aguila Umeres
Código: 19732055**

Asesor: Mg. Giovanni Escalante Guzmán

**Miembros del Jurado:
Mg. Marcela Chueca Márquez
Mg. Luis Maldonado Villavicencio**

Lima, Julio del 2011

1. Resumen Ejecutivo

La presente investigación se ha propuesto la tarea de realizar un análisis y evaluación de la política peruana sobre discapacidad representada por el Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad (PIO), en sus dos versiones -- la del año 2003 y la del año 2008 -- con el objeto de encontrar las razones o causas por las cuales el PIO no está teniendo todavía un impacto significativo para reducir los niveles de pobreza y exclusión de los peruanos con discapacidad.

Para ello se busca identificar las fallas o errores que pueden haberse presentado, o que se mantienen, a nivel del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO, analizando para ello las condiciones o factores -- técnicos, institucionales, políticos, de liderazgo e involucramiento de los diversos actores etc., -- en que el PIO se desarrolla, determinando de esta manera sus niveles de consenso y legitimidad.

El propósito del trabajo es mostrar por un lado la importancia que tiene para la función pública y de gobierno la práctica de las evaluaciones permanentes de las políticas sociales como una forma de contribuir al mejoramiento gradual de estas.

De otro lado se pone énfasis en las políticas de discapacidad por constituir este grupo poblacional uno de los sectores más pobres, vulnerables y excluidos de la sociedad peruana. En este sentido y considerando que nuestro país está experimentando un importante crecimiento económico pero sin reducir de manera significativa la pobreza extrema, resulta necesario tomar medidas para cerrar las brechas de la desigualdad y la exclusión a fin de que este crecimiento genere beneficios equitativos a todos los sectores de la sociedad sobre la base del desarrollo humano y del capital social de los mismos. Para lograr un verdadero éxito en esto nosotros proponemos que debemos comenzar por incluir y beneficiar a los sectores de la población más pobres y excluidos, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad.

En el caso de las políticas de discapacidad se trata de mostrar que estas no podrán alcanzar sus objetivos y los impactos deseados a menos que se entienda que las desventajas que afectan a las personas con discapacidad no se encuentran tanto en sus deficiencias personales sino más bien y principalmente en las barreras físicas y mentales (actitudes, prejuicios, discriminación) que la sociedad y el Estado construyen, sin ser claramente conscientes de ello, es decir, en los errores de diseño y en la construcción de los aspectos físicos y sociales de la infraestructura y de los procedimientos de la sociedad y del Estado. Esto implica entender cabalmente el cambio de paradigmas que ha significado el paso del modelo médico al modelo social de la discapacidad, con los efectos que esto trae en las políticas públicas.

La metodología de carácter cualitativo que hemos desarrollado se ha centrado en la utilización de instrumentos de recolección de información tales como cuestionarios, entrevistas y sobre todo revisión documental.

El trabajo concluye identificando los errores detectados en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO y proponiendo a partir de allí, como recomendaciones, efectuar los cambios que se requieren para asegurar una aplicación eficiente y eficaz del Plan de igualdad de oportunidades, sobre la base de mecanismos idóneos de participación, así como de construcción de consensos y legitimidad.

Índice general

| | No Pág |
|---|-------------------|
| - Resumen ejecutivo..... | 2 |
| - Contenido o Índice general..... | 3 |
| - Tabla de Siglas, Abreviaciones y Acrónimos..... | 6 |
| <u>CAPITULO I - Introducción</u> | |
| 1.1 Planteamiento del problema..... | 7 |
| 1.1.1 Situación de las personas con discapacidad en el Perú | 8 |
| 1.1.2 Situación de las políticas de discapacidad en el Perú..... | 9 |
| 1.2 Justificación de la investigación: Qué se hizo y porqué o para qué..... | 10 |
| 1.3 Objetivos de la investigación..... | 15 |
| 1.3.1 Objetivo general de la investigación..... | 15 |
| 1.3.2 Objetivos específicos de la investigación..... | 15 |
| <u>CAPITULO II.- Diseño de la investigación</u> | |
| 2.1 Breve referencia al diseño de la investigación | 16 |
| 2.1.1 Características y Metodología de la investigación..... | 16 |
| 2.2 Descripción del método y técnicas utilizados | 17 |
| 2.2.1 Proceso de selección y construcción de las herramientas de recojo de información. | 17 |
| 2.2.2 Formulación de preguntas de investigación y determinación de variables e indicadores | 18 |
| 2.2.3 Fundamentación de la elección de las unidades de análisis y de las fuentes de investigación..... | 19 |
| 2.2.4 Muestras y técnicas de muestreo..... | 23 |
| 2.2.5 Procedimiento de aplicación de instrumentos de recolección de información..... | 23 |
| 2.2.6 Procesamiento y análisis de la información..... | 27 |
| <u>CAPITULO III - Marco Teórico de las políticas públicas sobre discapacidad</u> | |
| 3.1 La Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad como marco de las políticas públicas | 28 |
| 3.1.1 El cambio de paradigmas: El paso del modelo médico al modelo social de la discapacidad | 29 |
| 3.1.2 El efecto del cambio de paradigmas sobre la discapacidad en las políticas públicas y en los modelos de atención a la persona con discapacidad | 30 |
| 3.1.3 Diseño universal, Accesibilidad, Transversalización y otros conceptos clave para las políticas de Discapacidad | 31 |
| 3.1.4 Relación entre discapacidad y desarrollo: Metas de Desarrollo del Milenio..... | 32 |
| 3.1.5 PIO, Políticas de inclusión y desarrollo inclusivo | 34 |
| 3.1.6 La participación activa de las personas con discapacidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de discapacidad..... | 34 |
| 3.2 Teoría sobre los mecanismos institucionales de la exclusión y de las desventajas que afectan a las personas con discapacidad | 35 |
| 3.3 La política pública sobre discapacidad y sus relaciones con las nociones, ideales y metas de desarrollo así como con una postura ética orientada al logro de la justicia social, en el marco del buen gobierno..... | 38 |
| <u>CAPITULO IV - Presentación, análisis e interpretación de los resultados</u> | |
| 4.1 Análisis de los dos planes de igualdad de oportunidades..... | 40 |
| 4.1.1 Comparación de ambos planes: semejanzas y diferencias..... | 41 |
| 4.1.2 Análisis de los primeros 2 años y medio de vigencia del nuevo PIO..... | 42 |
| 4.1.3 Análisis del ciclo, círculo y la institucionalidad de la política de discapacidad..... | 46 |

| | |
|--|-----|
| 4.1.4 Relaciones del Plan de igualdad de oportunidades para PCD con el Marco Social Multianual y el Marco Macroeconómico Multianual..... | 47 |
| 4.2 Resultados de las diferentes herramientas de recojo de información..... | 48 |
| 4.3 Principales hallazgos obtenidos en relación a nuestras preguntas de investigación..... | 52 |
| 4.4 Otros hallazgos de importancia..... | 57 |
| | |
| <u>CAPITULO V- Conclusiones</u> | |
| 5.1 Hallazgos y conclusiones principales..... | 59 |
| 5.1.1 Conclusiones sobre el funcionamiento de la Comisión Multisectorial del PÍO y la labor del CONADIS..... | 59 |
| 5.1.2 Conclusiones sobre la voluntad política de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado..... | 60 |
| 5.1.3 Conclusiones sobre la participación del colectivo de personas con discapacidad..... | 61 |
| 5.2 Otras conclusiones importantes..... | 62 |
| | |
| <u>CAPITULO VI Recomendaciones y Propuestas</u> | |
| 6.1 Recomendaciones principales..... | 65 |
| 6.1.1 Recomendaciones y propuestas para fortalecer la Comisión Multisectorial del PÍO y la labor del CONADIS..... | 65 |
| 6.1.2 Recomendaciones para obtener el apoyo y compromiso político, en materia de discapacidad e inclusión, de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado..... | 66 |
| 6.1.3 Recomendaciones y propuestas para empoderar al colectivo de PCD y sus organizaciones y fortalecer su participación en el proceso del PÍO..... | 68 |
| 6.2 Otras recomendaciones importantes..... | 69 |
| | |
| <u>Anexos</u> | |
| Anexo 1 – Definición de las variables e indicadores de la presente investigación..... | 74 |
| Anexo 2 – Cuestionarios para funcionarios públicos y personas con discapacidad..... | 79 |
| Anexo 3 – Glosario de los conceptos clave de nuestra investigación (marco teórico)..... | 87 |
| Anexo 4 – ¿Cuánto nos cuesta la discapacidad? | 92 |
| Anexo 5 – Marco conceptual: Un esquema de interpretación basado en el enfoque de exclusión social..... | 96 |
| Anexo 6 – El enfoque de desarrollo inclusivo como culminación de un enfoque de desarrollo humano sostenible..... | 105 |
| Anexo 7 – Análisis de la política sobre discapacidad desde un punto de vista ético..... | 116 |
| Anexo 8 – Análisis de los dos planes de igualdad de oportunidades..... | 123 |
| Anexo 9 – Oficio del MEF que comunica la habilitación de la estructura funcional programática sobre discapacidad, para poder registrar gastos sobre discapacidad..... | 142 |
| Anexo 10 - Directriz Presidencial N° 27 de Costa Rica..... | 143 |
| | |
| <u>Bibliografía</u> | 149 |



Agradezco y dedico este modesto trabajo:

- A mi esposa, hijos y familia, por su amor y constante dedicación
- A mis maestros y profesores, por su permanente estímulo y confianza en mi
- A mis colegas activistas, por acompañarme en la hermosa tarea de soñar, desarrollar propuestas y hacer posible la construcción de un mundo más inclusivo, con menos barreras y mayores oportunidades para las personas con discapacidad
- A las personas con discapacidad del Perú y el mundo, en solidaridad con sus justas demandas y aspiraciones a un mundo mejor y más equitativo

Tabla de Siglas, Abreviaciones y Acrónimos

| Sigla / Acrónimo | Descripción o detalle del Nombre Completo |
|------------------|---|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CEPLAN | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| CIAS | Comisión Interministerial de Asuntos Sociales |
| CIDDM | Clasificador Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías |
| CIF | Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud |
| CM | Comisión Multisectorial |
| CONADIS | Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad |
| CONFENADIP | Confederación Nacional de Impedidos del Perú |
| EDAMAT | Herramienta para evaluar la transversalización, de la Acción Europea sobre Discapacidad (European Disability Action for Mainstreaming Assessment Tool) |
| GpR | Gestión orientada a Resultados |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| INR | Instituto Nacional de Rehabilitación |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIMDES | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social |
| MINSA | Ministerio de salud |
| MMM | Marco Macroeconómico Multianual |
| MSM | Marco Social Multianual |
| NN.UU. | Naciones Unidas |
| OACDH | Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OMAPED | Oficina Municipal de atención a la persona con discapacidad |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OREDIS | Oficina Regional de atención a la persona con discapacidad |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PCD | Personas con discapacidad |
| PEI | Planes Estratégicos Institucionales |
| PESEM | Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales |
| PIO | Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo |
| PPE | Programa Presupuestario Estratégico |
| REDATAM | RE cuperación de DAT os para Á reas pequeñas por M icrocomputador - Software para procesar y mapear datos de censos y encuestas para análisis local |
| SINEPLAN | Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |

CAPITULO I - Introducción

En las líneas que siguen analizaremos las razones por las cuales nos pareció importante realizar un Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad haciendo ver los aportes que puede brindar la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú

Como se verá, esta política se encuentra plasmada y concentrada en el "Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad" - PIO. Junto con las fallas o limitaciones que puedan ponerse en evidencia mediante este análisis y evaluación del PIO y de su implementación, nos interesa identificar las medidas correctivas que se podrían tomar para lograr mejores resultados.

De esta manera esperamos contribuir no sólo a mejorar las oportunidades de desarrollo e inclusión de este importante sector poblacional, sino también contribuir al desarrollo del país en general, en la medida en que las deficientes políticas públicas para atender y promover el desarrollo de este descuidado sector poblacional son reflejo de otras deficiencias en el funcionamiento del Estado y tienen una influencia directa en las expectativas de desarrollo del país, como también tendremos oportunidad de ver.

1.1 Planteamiento del problema

A pesar de sus grandes riquezas naturales, de su portentoso pasado histórico, de su pueblo trabajador y de sus grandes posibilidades desaprovechadas, el Perú sigue siendo un país subdesarrollado, en especial por los bajos niveles de desarrollo de su capital humano y social, lo cual afecta a grandes sectores de su población.

Esta situación ha comenzado a cambiar recién desde comienzos de los años 90 en que ha empezado a experimentarse un franco proceso de modernización, de institucionalización del Estado, y de sostenido crecimiento económico.

El 17 de octubre del 2009, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en el Perú, Jorge Chediek, entregó al Presidente Alan García, la evaluación de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el Perú. Sus principales indicadores fueron los siguientes:

- Los niveles de pobreza extrema en el Perú se redujeron del 23% en el año 1991 a 12,6% en el año 2008. Eso es un cumplimiento superior al 85% de la meta prevista para el año 2015, que es del 11.5%.
- En cuanto a la tasa de pobreza total del año base, el Perú tenía una pobreza del 54.4% en el año 2001 y de acuerdo al dato del 2008, la pobreza total en el Perú está en 36.2%.
- La meta de desnutrición global registra el 81% de cumplimiento. Sin embargo, la desnutrición crónica afecta a más del 20% de niños y niñas menores de 5 años y el 30,9% de la población tiene déficit calórico.
- La mortalidad en niños menores de cinco años de edad muestra una reducción del 68% entre al año 2006, habiéndose alcanzado la meta ocho años antes de la fecha comprometida.

No obstante los inobjetables avances, persisten no sólo altos niveles de pobreza que afecta a importantes sectores de nuestra población, sino, lo que es peor, marcadas

desigualdades en el acceso a los servicios sociales básicos, y a los beneficios que este sostenido crecimiento económico ha traído consigo.

Teniendo en cuenta la opinión autorizada de importantes economistas, que consideran que los altos niveles de inequidad y desigualdad son en sí mismos un importante lastre en los esfuerzos nacionales para luchar contra la pobreza y alcanzar mejores estándares de desarrollo, nuestro país se ha impuesto la meta de reducir los niveles de desigualdad y exclusión que afecta a amplios sectores de la población, implementando para ello políticas de desarrollo inclusivo, con el objeto de redistribuir mejor la riqueza generada.

En este marco de cosas, las políticas económicas y sociales implementadas en los últimos años, que se han preocupado de reducir los niveles de desigualdad y exclusión de los sectores más pobres y excluidos de nuestro país, recién han comenzado a reparar en las condiciones de pobreza, exclusión e invisibilidad de la población con discapacidad, habiéndose iniciado un proceso gradual de formulación de políticas públicas con el objeto de dar atención a sus urgentes necesidades de protección, capacitación y desarrollo.

1.1.1 Situación de las personas con discapacidad en el Perú

En el Perú no existe una estadística clara sobre la cantidad de personas con discapacidad. Sin embargo, el índice de discapacidad más confiable y consistente es el de 13.08% que fue establecido en el año 1993 por el Estudio de “Prevalencia de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías” realizado por el INR. De esta manera podemos estimar que existen aproximadamente 3.5 millones de personas con discapacidad. No obstante cabe señalar que el último Censo Nacional realizado el año 2007 (INEI 2007) ha llegado a censar efectivamente una cifra récord de 3'208,309 personas con discapacidad que representan el 11.86% de la población total¹.

A pesar de las leyes que en nuestro país se han generado en los últimos 30 años, leyes que son poco conocidas y mayoritariamente incumplidas, las personas con discapacidad experimentan especiales condiciones de pobreza y exclusión social, con un limitado acceso a los servicios públicos de educación, salud, empleo, transporte, comunicaciones.

Esta situación de pobreza y exclusión social, responde más a condicionantes sociales, económicos y políticos, que a la propia situación de deficiencias físicas, sensoriales o mentales de las propias personas con discapacidad

Debido a las especiales carencias y violaciones que este colectivo experimenta a nivel de sus derechos humanos básicos y elementales, violaciones y carencias que provienen de una sociedad que los excluye de manera tal vez inconsciente, pero sistemática, las personas con discapacidad se encuentran impedidas de alcanzar un nivel de vida digno.

Estas violaciones y carencias se expresan en una serie de hechos objetivos (prejuicios, marginación, invisibilidad, rechazo, inequidad, pobreza extrema, falta de

¹ La fundamentación de estas cifras estadísticas se pueden encontrar en el siguiente documento: Centro de derechos y desarrollo - CEDAL (2010) Diagnóstico sobre la Situación Laboral de las Personas con Discapacidad en el Perú. Consultoría para la Fundación para las Américas (The Trust for the Americas), de la OEA, Financiada por el BID.

oportunidades, etc.), los mismos que han sido suficientemente puestos de manifiesto en los últimos años por sendas investigaciones y documentos no sólo de las propias personas con discapacidad y sus organizaciones, sino también por investigadores y académicos con y sin discapacidad, y también por organizaciones internacionales o multilaterales tales como la ONU, OIT, OMS, el Banco Mundial, PNUD, UNESCO, etc. Debido a todo lo mencionado, su situación de desarrollo humano, cultural, económico y social, se encuentra muy por debajo de los estándares de atención y acceso a la infraestructura y a los servicios públicos de los que goza el común de la población

No siendo el objetivo de la presente investigación el estudio de la situación específica que experimentan las personas con discapacidad en los ámbitos de educación, salud, trabajo, accesibilidad, políticas públicas, etc., sino de las políticas públicas que se han generado para hacerle frente, resulta suficiente la mención que acabamos de realizar.

Sin embargo queremos dejar por sentado que mayores detalles respecto de la situación de las personas con discapacidad pueden encontrarse en una serie de estudios impulsados, entre otros, por el Congreso de la República a partir del año 2003, los mismos que se pueden encontrar en el siguiente enlace:

<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/areas.htm>

1.1. 2 Situación de las políticas de discapacidad en el Perú

Con el objeto de corregir la difícil situación que experimentan las personas con discapacidad en nuestro país, el Estado peruano ha venido aprobando e implementando una serie de normas y políticas desde comienzos de los años 80.

El marco legal que brinda una atención especial a las personas con discapacidad, en un horizonte de defensa y promoción de sus derechos, está dado principalmente por la Constitución Política del Estado, artículos 2, 7, 16, 23 y 59

Para hacer efectivo el cumplimiento de estos artículos se promulgó la Ley 27050, “Ley General de la persona con discapacidad”, que establece los derechos que el Estado peruano reconoce a las personas con discapacidad, y que ha sido complementada por otras leyes relacionadas a sistemas de educación, salud, trabajo, accesibilidad etc.

Con el objeto de integrar estas diferentes normas de manera unitaria con una política nacional, el gobierno aprobó, en junio del 2003, el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007 (en adelante PIO), con D.S. No 009-2003-MIMDES, con una duración de cinco años, que se puede considerar como la primera política pública sobre discapacidad en nuestro país.

Hace dos años y medio, el 23.12.08 el actual gobierno aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018, PIO, con una duración de 10 años, y conformó una Comisión Multisectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento, mediante D.S. No 007-2008-MIMDES.

En ambos casos esta política pública debería partir del reconocimiento de la situación de discriminación, abandono, exclusión y pobreza que experimenta en su mayor parte la población con discapacidad. Lamentablemente este reconocimiento es todavía más una propuesta teórica que una práctica institucionalizada en la realidad. Sin embargo, poco a poco se está comenzando a entender (en algunos funcionarios y sectores) que esta situación se origina en barreras físicas y de actitud que la sociedad y el Estado construyen, sin darse cuenta, generando así desventajas, desigualdad y exclusión.

Este cambio de visión y de actitudes sobre la discapacidad se ha venido reforzando en los últimos años gracias a que, desde el 3 de mayo del 2008, ha entrado en vigor la Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad, de las Naciones Unidas, que nuestro país aprobó y ratificó oportunamente.

Aunque el PIO es una norma independiente de esta Convención, la Convención ejerce una fuerte influencia en esta política pública por tratarse de un tratado de derechos humanos que ha traído consigo un importante cambio de paradigmas sobre la discapacidad. Debido a este cambio de paradigmas, ahora se entiende que las dificultades que las persona con discapacidad experimentan para realizar actividades y desarrollar sus potencialidades están determinadas por la interacción entre sus deficiencias físicas, sensoriales o mentales y las barreras que el Estado o la sociedad imponen por no haber sabido organizar su infraestructura y sus procedimientos teniendo en cuenta las peculiaridades, limitaciones y dificultades que la diversidad de personas con discapacidad experimentan en su vida cotidiana.

1.2 Justificación de la investigación: Qué se hizo y porqué o para qué

Nos interesó estudiar el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (en adelante PIO), desde un enfoque de gerencia social, por varias razones: En primer lugar, por ser la primera política peruana que se ha planteado de manera seria sobre el tema de las personas con discapacidad (PCD). También nos interesó por ser un tema novedoso a nivel académico, y porque creemos que esta política está en proceso de desarrollo, fortalecimiento e institucionalización, requiriendo por ello recibir aportes que ayuden a su mejoramiento. Pero sobre todo nos interesó estudiar el PIO porque creemos que la Gerencia Social es la disciplina llamada a realizar los aportes más importantes al respecto.

El marco general del interés que tenemos por esta población y por esta joven política pública, que nació recién el año 2003², proviene de la constatación de 2 situaciones de particular importancia, una de hecho y otra de derecho.

La situación de hecho está señalada por los preocupantes niveles de pobreza y exclusión que afecta no sólo a 3.5 millones de peruanos con discapacidad³ de todo nivel social, económico, edad, género etc., sino también a sus familias, por los efectos que genera en las familias, lo cual triplica el impacto de esta condición en las variables económicas y sociales de la población peruana⁴.

De acuerdo a una estimación realizada por Robert Metts (2000⁵) para un estudio del Banco Mundial, el PBI real perdido por el Perú a causa de la exclusión de las personas

² El 22.06.03 el MIMDES publicó el D.S. No 009-2003-MIMDES - Aprueban el Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad 2003-2007.

³ Esta cifra proviene de aplicar el porcentaje de 13.08%, establecido en el estudio de Prevalencia del INR (1993), a la población censada en el último censo (INEI 2007). No obstante cabe señalar que este último censo ha llegado a censar efectivamente una cifra récord de 3'208,309 personas con discapacidad que representan el 11.86% de la población total, lo cual se determina aplicando el programa REDATAM.

⁴ La relación pobreza y discapacidad así como el círculo vicioso que se genera entre ambas ha sido ampliamente documentada por: (ELWAN 1999)

⁵ Metts, Robert (2000) "Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank". Social Protection Discussion Paper Series N° 0007. World Bank. Washington DC. Ver también, traducido al español: METTS, Robert (2004) "Discapacidad y Desarrollo". Documento de Antecedentes preparado

con discapacidad en la década de 1992 a 2002 ha pasado de 4 mil millones de soles a cerca de 10 mil millones (aproximadamente 3 mil quinientos millones de dólares), fluctuando entre el 4 y el 9% del PBI⁶.

Estudios recientes han demostrado que no será posible que los países en desarrollo logren reducir sus niveles de pobreza y alcanzar el desarrollo a menos que sus políticas brinden una consideración especial a la problemática de la discapacidad⁷.

Por esta razón resulta fundamental que las políticas de discapacidad ocupen un lugar prioritario en los planes de desarrollo y de lucha contra la pobreza de nuestro país.

Sin embargo esto no basta por sí solo, ya que para poder hacer posible esta priorización y garantizar el carácter inclusivo de la construcción de la política, también es indispensable que las propias personas con discapacidad participen activamente no sólo en los procesos de consulta, diseño e implementación de las políticas, planes y programas referidos específicamente a la situación de las personas con discapacidad sino también es indispensable que ellas participen activamente en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los planes generales de desarrollo del país y en particular de la estrategia de reducción de la pobreza⁸.

La situación de derecho (a la que ya nos hemos referido anteriormente) se encuentra en que, si bien el artículo 7 de la Constitución Política del Estado (1993) y su desarrollo legal expresado en la Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad (1999), establecían ya un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad para las personas con discapacidad (en lo sucesivo: PCD), sin embargo ninguna de estas normas puede considerarse por sí misma una política social de discapacidad.

Este primer Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, cuyo mandato tuvo una duración de cinco años, cubriendo el periodo 2003-2007, contó con una Comisión Multisectorial encargada de su seguimiento, monitoreo e implementación, la cual sólo cumplió con dar a conocer los informes de gestión de los primeros 2 años (2003 y 2004). El cambio de gobierno que se dio el 28 de julio del 2006 interrumpió el proceso y afectó drásticamente la continuidad de esta Comisión Multisectorial, la cual concluyó su mandato sin un informe de evaluación final.

El 12 de diciembre del 2006 el gobierno entrante declaró el Decenio de las personas con discapacidad en el Perú⁹, disponiendo la formulación de un nuevo PIO, el cual fue aprobado a fines del año 2008¹⁰ cubriendo el periodo 2009-2018. Llama la atención que esta nueva política pública sobre discapacidad se haya formulado sin haber efectuado una evaluación previa del PIO anterior. La única mención a este instrumento normativo previo, en la sección Antecedentes, se limita a la siguiente afirmación:

para la Reunión de la Agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo, Noviembre 16, 2004, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.

⁶ Este tema se verá con más detalle más adelante.

⁷ Ver al respecto: (DFID 2000), (WOLFENSOHN 2002), (YEO 2005)

⁸ A esto se refieren las publicaciones de Handicap International y la OIT citadas en la bibliografía.

⁹ Aprobado con D.S. N° 015-2006-MIMDES

¹⁰ Con D.S. N° 007-2008-MIMDES, conformando una Comisión Multisectorial Permanente encargada expresamente de su monitoreo y seguimiento

Al cabo de cuatro años de la aprobación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2003 - 2007, es necesario subsanar algunas omisiones, corregir algunos errores y planificar un nuevo esfuerzo concertado que permita darle continuidad a esta expresa voluntad política por desarrollar acciones desde el Estado en beneficio del colectivo con discapacidad.

Consideramos que esta referencia resulta por demás insuficiente, siendo un error metodológico y de gestión muy serio el haber formulado un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades sin haber realizado un análisis y evaluación integrales del primer PIO.

Con esta investigación pretendemos subsanar en parte esta omisión mostrando que, para asegurar la plena eficacia y eficiencia del PIO -- en su esfuerzo por reducir la pobreza y exclusión que afecta a las personas con discapacidad -- es indispensable aprender de los errores y dificultades que puedan haberse presentado en las fases de diseño e implementación de la primera versión de este Plan (2003-2007), los cuales se deberían de rastrear con mayor detenimiento.

Como veremos más adelante esta evaluación debería institucionalizarse como una práctica permanente, incluso para todos los programas y políticas públicas en general y no sólo para el tema de la discapacidad, tal como recomienda Sebastián Galiani (2006), siendo necesario promover para ello el desarrollo de la profesión de evaluadores, como sucede por ejemplo en Estados Unidos (Galiani 2006: 9)

De otro lado, también resulta conveniente y útil hacer un análisis y evaluación integral del nuevo PIO (2009-2018), tanto en lo que se refiere al proceso seguido en su fase de diseño, como luego de transcurridos sus primeros 2 años y medio de implementación.

Por las razones expuestas, y con el objeto de realizar una evaluación integral de la política pública sobre discapacidad que se ha diseñado e implementado hasta la fecha, pensamos que es importante contar con una pregunta de investigación general que, a modo de hilo conductor, guíe el análisis y la evaluación de ambas versiones del PIO. Esta pregunta debería ser la siguiente:

¿Cuáles son los factores limitantes a nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD)?

Para identificar estos factores limitantes tenemos que dar una mirada panorámica (es decir no exhaustiva) a los tres niveles de análisis más importantes que la Gerencia Social distingue actualmente con relación a las políticas sociales, y que deberían poder desarrollarse en profundidad con relación a las políticas de discapacidad en el Perú: 1) el análisis del ciclo de la política, 2) el análisis del círculo de la política y 3) el análisis de la institucionalidad¹¹.

A través de estos tres niveles de análisis podremos conocer cuáles son los cambios más importantes que se han operado respecto del plan anterior, entenderemos las causas por las cuales el PIO no está logrando los impactos esperados, generando

¹¹ Ver TOVAR, Teresa (2009), en especial página 29 y siguientes y también el tema IV, página 51 y siguientes. Ver también HARDEE, Karen y Otros (2004) El círculo de la política

tanta insatisfacción al colectivo de personas con discapacidad, y podremos proponer los cambios que podrán incidir en una mejor gestión de este nuevo Plan.

Sobre la base de trabajos anteriores, que figuran en nuestra bibliografía, podemos observar de manera preliminar que tanto el PIO original como el nuevo PIO han sido elaborados sin un adecuado manejo de los conocimientos, las técnicas y herramientas de la Gerencia Social. Por esta razón esperamos demostrar, con la presente investigación, que la Gerencia Social tiene el desafío de prestar a la política pública sobre discapacidad un servicio estratégico para mejorar sus resultados, no sólo en lo que se refiere a su eficiencia y eficacia (racionalidad técnica) sino también en lo que respecta a sus procesos de participación, consensos y legitimidad (racionalidad dialógica)¹², incluso para fortalecer su institucionalidad.

Tenemos la convicción que la investigación que hemos realizado de esta política de discapacidad, utilizando los conocimientos, herramientas y técnicas de Gerencia Social, nos ayudará no sólo a crear conocimiento y avanzar en el hallazgo de respuestas satisfactorias a nuestras interrogantes, sino (lo que es más importante) a mostrarnos el camino para proponer mejoras que sirvan para optimizar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO, en beneficio de la calidad de vida de esta población, disminuyendo sus índices de exclusión y pobreza.

Los resultados de la presente investigación serán puestos en conocimiento, en primer lugar, de los representantes de la Comisión Multisectorial permanente encargada de la implementación y monitoreo del PIO para llegar así al resto de sectores del Poder Ejecutivo. De otro lado, se espera poder publicar esta tesis, o una versión resumida y adaptada de la misma, en coordinación y con el patrocinio del Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad, CONADIS, y de la Comisión Especial de discapacidad del Congreso, para ser usado como texto de capacitaciones para planificadores y autoridades de los gobiernos locales y regionales.

Justificación de la elección de los objetivos de la investigación

Como se verá en la siguiente sección, el objetivo central de la investigación es identificar y analizar los factores limitantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD).

La importancia de este Plan reside en el hecho que constituye el alma, centro o núcleo, de la política pública peruana sobre discapacidad. Esta política se ha visto complementada a partir del 3 mayo 2008 por la entrada en vigor de la Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad, de las Naciones Unidas.

Entendemos que esta implementación es competencia y responsabilidad de los diferentes ministerios así como de todos los gobiernos locales y regionales, sin excepción, dada la naturaleza transversal del PIO. Esto quiere decir que esta responsabilidad no se limita sólo a aquellos ministerios que de manera expresa se han comprometido en su ejecución, al suscribir el Decreto Supremo que lo aprueba, sino que corresponde a todos los niveles e instituciones del Estado.

Sin embargo debemos reconocer que la principal responsabilidad para asegurar esta implementación general y transversal se encuentra en los hombros de la Comisión

¹² Ver al respecto TOVAR, Teresa (2008) “Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales”

multisectorial permanente encargada de la implementación y monitoreo del PIO y en los hombros de su Secretaría Técnica, a cargo del CONADIS.

Entendemos también que las debilidades de implementación del PIO no pueden analizarse de manera aislada ya que esta implementación es resultado también de fallas incurridas en los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de esta política pública. El diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PÍO son cuatro fases de un mismo proceso, continuo, conocido como el ciclo de la política, en este caso, de la política de la discapacidad, como veremos.

El conocimiento que logremos producto de esta investigación nos permitirá estar en condiciones para proponer las diversas soluciones que se requieran. Estimamos que estas propuestas de solución podrían abarcar diversos ámbitos de acción, tales como: realización de cambios normativos, talleres, capacitaciones y planes de mercadeo social, de liderazgo y de solución de conflictos, entre otros.

Como decíamos, el objetivo central de la investigación es identificar y analizar los diversos factores que hasta el momento han dificultado o impedido lograr una eficiente y eficaz implementación del Plan de igualdad de oportunidades para las PCD – PIO (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD).

Para ello debemos analizar también las condiciones o factores técnicos, institucionales, políticos, de liderazgo e involucramiento de los diversos actores etc., en que el PIO se desarrolla, determinando así sus niveles de consenso y legitimidad.

Considerando, sin embargo, que la realización exhaustiva de esta tarea excede con creces las posibilidades reales y prácticas de la presente investigación, hemos visto la necesidad de concentrar nuestros esfuerzos en la mirada preliminar de tres instancias clave para la implementación del PÍO:

- 1) la Comisión multisectorial de seguimiento y monitoreo del PÍO (en la que está incluida el CONADIS como su Secretaria Técnica),
- 2) la voluntad política de los tomadores de decisión, y
- 3) la participación de las personas con discapacidad, PCD, en este proceso.

La importancia de la Comisión multisectorial es central porque su tarea principal es encargarse del seguimiento y monitoreo de las acciones señaladas en el PÍO con la finalidad de lograr su adecuada implementación (art. 3 DS 007-2008-MIMDES).

La importancia del CONADIS también es central ya que es, en teoría, el ente técnico por antonomasia de la Comisión multisectorial. Quien detenta la experticia técnica. Justamente por ello se le ha encargado la Secretaría técnica de la Comisión.

En segundo lugar, nos interesa también analizar los factores que se encuentran detrás de la voluntad política de los tomadores de decisión, pues es el factor clave que determina la asignación de los recursos humanos y económicos para poner en ejecución el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

El tercer factor central en este proceso es la participación de la sociedad civil, en general, y en particular, de las PCD, sus familiares y sus organizaciones.

Si bien el Decreto Supremo que aprueba el PÍO no destaca de manera suficientemente clara la importancia central de la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de esta política pública sobre

discapacidad, esta importancia si es destacada con toda claridad por la Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad, de las Naciones Unidas, que ha adquirido fuerza de ley en nuestro país.

En efecto, el párrafo 3 del art. 4 de la Convención (referido a las obligaciones de los Estados parte) dispone la necesidad de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, cuando se trate de la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general de la investigación

Identificar y analizar los factores limitantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD)

1.3.2 Objetivos específicos de la investigación

Para analizar los factores limitantes del PIO (a través de las tres instancias clave que hemos identificado para su implementación) vemos la conveniencia de concentrarnos en las siguientes tareas, que constituyen los objetivos específicos de la investigación:

1. Analizar las características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial
 - 1.1 Verificar si CONADIS, como institución, reúne las condiciones técnicas y políticas (autonomía) para hacer cumplir el PIO
2. Identificar y analizar las causas por las cuales no hay una voluntad política (por parte de los diferentes sectores) de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto
 - 2.1 Averiguar si los funcionarios públicos experimentan prejuicios o discriminación respecto de las PCD, y de qué manera esto afecta la implementación del PIO
 - 2.2 Evaluar los niveles de experticia que los funcionarios públicos tienen respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo
 - 2.3 Examinar si los diseñadores de políticas y tomadores de decisión han interiorizado el cambio de paradigmas operado respecto del concepto de discapacidad, pasando de un enfoque médico e individual a un enfoque social y de derechos
3. Conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas

CAPITULO II.- Diseño de la investigación

2.1 Breve referencia al diseño de la investigación

2.1.1 Características y Metodología de la investigación

Para alcanzar los objetivos de nuestra investigación llevaremos a cabo dos tareas generales, diferentes entre sí pero mutuamente complementarias.

Para comenzar, nos introduciremos al conocimiento del PÍO haciendo un análisis y revisión general de las dos versiones del PÍO. Este proceso inicial, en el cual haremos también una revisión del marco teórico de las políticas públicas sobre discapacidad, nos permitirá identificar de manera preliminar diversas fallas o debilidades que podamos encontrar en el proceso de diseño, implementación y evaluación del PÍO.

En esta primera tarea echaremos una mirada esquemática sobre el ciclo, el círculo y la institucionalidad de la política de discapacidad, y se concluirá identificando y planteando algunas preguntas de investigación, que servirán para realizar la investigación de campo.

La segunda tarea que realizaremos será mostrar propiamente los detalles de la investigación de campo efectuada. Para ello mostraremos brevemente el proceso de selección y construcción de las herramientas de recojo de información que hemos usado para desentrañar nuestras preguntas de investigación con el objeto de verificarlas, precisarlas, reformularlas o descartarlas. De esta manera esperamos haber alcanzado el conocimiento que apuntábamos en nuestros objetivos específicos.

Como señalamos, al abordar el trabajo de análisis de las dos versiones del PÍO, haremos una revisión general del marco teórico en el cual se inscribe la presente investigación. Esto nos exige hacer una revisión del cambio de paradigmas que se ha experimentado en los últimos 40 años respecto del concepto de la discapacidad y de las consecuencias que esto ha traído para el diseño e implementación de políticas públicas inclusivas, es decir de políticas sensibles a la dimensión de la discapacidad.

Esto significa revisar también el alcance de los términos y conceptos que están implicados en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas sobre discapacidad tales como los conceptos de diseño universal, accesibilidad o transversalización, entre otros, así como revisar las relaciones que existen entre discapacidad, pobreza y desarrollo, las nuevas tendencias de los organismos de desarrollo (Banco Mundial y demás instituciones del sistema de Naciones Unidas) respecto de las políticas de inclusión y desarrollo inclusivo, terminando por revisar la necesidad de tomar medidas efectivas para asegurar la activa participación de las personas con discapacidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de discapacidad.

La tarea de precisar los alcances de los términos o conceptos clave que más se utilizan en nuestra investigación, aportando un sentido y direccionalidad que debe quedar muy claro, la hemos concentrado en un "Glosario" que estamos presentando como Anexo 3.

El análisis de los dos planes de igualdad de oportunidades requiere referirse, al menos de manera general, a los 3 niveles de análisis que la gerencia social distingue (ciclo, círculo e institucionalidad) respecto de la política de discapacidad.

A través de estos tres niveles de análisis esperamos enfocarnos en primer lugar en la mirada crítica de la lógica técnica y racional de la política de discapacidad que se mueve en la **lógica del ciclo lineal de la política**, que se orienta a la búsqueda de la eficiencia y eficacia de su implementación.

En segundo lugar haremos una mirada complementaria a esta política de discapacidad desde un enfoque dialógico, político, participativo y concertador, que se inscribe en la **lógica del círculo de la política**, que nos permitirá reconocer y adentrarnos en las complejidades del mundo de la discapacidad y de la política pública que trata de resolver sus principales problemas. Esta mirada nos permitirá no sólo alcanzar la mejora de la calidad de vida de este sector poblacional, sino también de la población general de nuestro país, en sus variables de bienestar, participación y ciudadanía, en la medida que reconocemos el impacto que tiene, en la vida política, económica y social del país, los altos niveles de pobreza y exclusión que afecta a las personas con discapacidad.

La última mirada tiene que ver con la pregunta sobre las características, condiciones, fortalezas o debilidades de las instituciones clave encargadas de la implementación de la política. Nos interesa así mirar la **institucionalidad de la política** de discapacidad.

Por lo indicado nos interesa dar una mirada a las relaciones complejas que se dan entre estos tres niveles de la investigación en gerencia social, con relación a la política sobre discapacidad: ciclo, círculo e institucionalidad de la política de discapacidad.

Para esta primera parte de nuestra investigación, la técnica de investigación empleada ha sido principalmente la revisión documental; nuestras unidades de análisis y fuentes de información han sido básicamente los Decretos Supremos de aprobación de las dos versiones del Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad (más sus anexos), los Informes anuales de la Comisión multisectorial, el estudio de Pedro Francke¹³ así como otros documentos que figuran en nuestra bibliografía y que nos brindan información sobre el marco teórico de nuestra investigación.

Esta primera parte de la investigación tiene un carácter descriptivo, orientándose a realizar una evaluación o balance preliminar de los avances logrados por el PÍO en sus dos versiones, así como de los principales problemas que se han presentado en ellos.

La segunda parte de la investigación busca establecer principalmente un diagnóstico de los factores o causas que han influido en los escasos resultados positivos obtenidos con relación a las metas propuestas por el PÍO.

2.2 Descripción del método y técnicas utilizados.

2.2.1 Proceso de selección y construcción de las herramientas de recojo de información

¹³ FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, 118 pp.

Para conocer la ruta seguida para establecer este diagnóstico de los factores limitantes que vienen afectando el PÍO, procederemos a describir brevemente el proceso metodológico que hemos seguido y que nos ha llevado finalmente a la identificación y construcción de nuestras herramientas para el recojo de información.

Este proceso, descrito de manera sintética, comenzó con la formulación de preguntas de investigación. Continuó con la determinación de variables e indicadores que nos ayudaron a precisar estas preguntas de investigación. Posteriormente identificamos las unidades de análisis y fuentes de información donde podíamos encontrar las personas y los medios que nos ayudarían a dar respuesta a nuestras preguntas de investigación. El proceso concluyó con la identificación de las Técnicas de investigación más apropiadas para recoger esta información.

2.2.2 Formulación de preguntas de investigación y determinación de variables e indicadores

Siguiendo el proceso descrito vimos por conveniente comenzar diseñando algunas preguntas que guarden una estrecha correspondencia con los objetivos generales y específicos de nuestra investigación, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

| Correlación entre las preguntas y los objetivos de la investigación | |
|---|--|
| Objetivo general de la investigación | Pregunta general de investigación |
| Identificar y analizar los factores limitantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz | ¿Cuáles son los factores limitantes a nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz? |
| Objetivos específicos de la investigación | Preguntas específicas de investigación |
| Para | Nos preguntamos |
| 1. Analizar las características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial | 1. ¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento? |
| 1.1 Verificar si CONADIS, como institución, reúne las condiciones técnicas y políticas (autonomía) para hacer cumplir el PIO | 1.1 ¿Cuáles son las condiciones actuales del CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades? |
| 2. Identificar y analizar las causas por las cuales no hay una voluntad política de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto | 2. ¿Qué idea tienen o se hacen sobre el PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO? |
| 2.1 Averiguar si los funcionarios públicos experimentan prejuicios o discriminación respecto de las PCD, y de qué manera esto afecta la implementación del PIO | 2.1 ¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de la discapacidad? ¿De dónde viene esto, o a qué se debe? |
| 2.2 Evaluar los niveles de experticia que los funcionarios públicos tienen respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo | 2.2 ¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo? |
| 2.3 Examinar si los diseñadores de políticas y tomadores de decisión han interiorizado el cambio de paradigmas operado respecto del concepto de discapacidad, pasando de un enfoque médico e individual a un enfoque social y de derechos | 2.3 ¿Qué tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad? |
| 3. Conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas | 3. ¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe? |

A partir de las mencionadas preguntas hemos podido identificar y definir, de manera conceptual y operativa, nuestras variables de investigación. A partir de estas variables hemos procedido luego a formular una serie de indicadores que nos han permitido hacer más operativas nuestras variables, aterrizándolas de manera tal que nos brinden una información más concreta y precisa sobre la realidad que queremos conocer. (Ver mayores detalles de este proceso definición de variables en el Anexo 1)

Gracias a la definición y formulación de variables e indicadores hemos podido determinar con precisión cuál es la información que debíamos buscar. Sabiendo con esa información qué debíamos buscar, hemos tenido que precisar dónde debíamos buscarla, dónde podíamos conseguirla. Y esto significó por un lado identificar dónde podíamos encontrar esa información, qué debíamos mirar para encontrarla (unidad de análisis); y por otro lado, adónde o a quienes podíamos acudir para que nos brinden la información que necesitábamos (fuentes de información).

Sobre esta base hemos podido identificar las unidades de análisis y fuentes de información que nos brindarían la información que estaba relacionada con las variables e indicadores de nuestras preguntas de investigación.

2.2.3 Fundamentación de la elección de las unidades de análisis y de las fuentes de investigación

Recapitulando, éste ha sido el procedimiento seguido: Para entender el problema central de nuestra investigación, hemos elaborado una serie de preguntas.

Analizando estas preguntas, comprobamos que todas ellas giran alrededor de actores e instituciones claves, de la sociedad civil o del Estado, las cuales a su vez están conformadas por personas que interactúan entre sí: por un lado los ciudadanos demandantes de bienes y servicios del Estado, y por otro lado, los encargados de proveer estos bienes y servicios, los diseñadores de políticas y los tomadores de decisiones (grupos de poder). También comprobamos que todas estas personas dirigen su comportamiento en función a conocimientos, percepciones, actitudes etc.

Por esta razón, para entender el funcionamiento de estas instituciones y el comportamiento de las personas, hemos tenido que dirigirnos, como fuentes primarias de información, a fuentes que sean principalmente las personas e instituciones clave que están detrás de todo esto. De manera complementaria nos hemos dirigido a fuentes secundarias o documentales tales como informes, investigaciones etc.

Siendo nuestro tema central de investigación lo referido a políticas públicas de discapacidad, nuestros actores y fuentes de información principales han sido, por un lado, las personas con discapacidad, sus familiares y sus organizaciones, y por otro lado los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno, y de manera particular, los funcionarios que tienen que ver con el diseño e implementación de esta política de discapacidad (funcionarios que trabajan en CONADIS, en la Comisión multisectorial de implementación y monitoreo del PIO etc.).

De manera complementaria nuestras fuentes de información han sido los estudiosos de los programas sociales en general, y los expertos en el tema de discapacidad. Son ellos los que nos han dado las claves para entender y explicarnos el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de las personas.

Resumiendo lo anterior las **unidades de análisis** han sido las siguientes:

- La Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO
- Las Entidades públicas de los gobiernos locales, regionales y central, que desarrollan programas o servicios para el público en general
- Las Personas con discapacidad, sus familiares y sus organizaciones
- Los Miembros del CONADIS y los Usuarios del CONADIS
- Los Estudiosos de programas sociales y discapacidad
- Diversos tipos de Documentos

En estas unidades de análisis nuestras **fuentes de información** han sido las siguientes:

- Los Directivos y miembros ordinarios de la Comisión Multisectorial del PIO
- Los Funcionarios públicos, de preferencia los que tienen trato directo con el público, y los que hacen labores de planeamiento y toman decisiones
- Las Personas con discapacidad, familiares y sus organizaciones
- Los Directivos del CONADIS y Representantes de los sectores
- Los Estudiosos del CONADIS y/o de programas sociales
- Los Estudiosos de programas sociales y discapacidad
- Informes, Investigaciones, ensayos y artículos

Llegados a esta etapa el paso siguiente ha sido identificar técnicas de investigación que nos permitan recoger de la mejor manera información que nos provea unidades de análisis y fuentes de información, respecto de las diversas preguntas de investigación.

Todos los pasos que acabamos de describir (formular, identificar y definir a partir de los Objetivos Específicos de nuestra investigación, las diferentes Preguntas, Variables, Indicadores, Unidades de Análisis, Fuentes de información y Técnicas de investigación que debemos aplicar para recoger la información que necesitamos) se resumen en la Tabla de Columna Vertebral que transcribimos a continuación:

Tabla Columna Vertebral, Técnicas de investigación

| Preguntas | Variables | Indicadores | Unidades de Análisis | Fuentes de información | Técnicas de investigación |
|---|--|--|--|--|---|
| 1. ¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento? | Funcionamiento de la Comisión Multisectorial del PIO | <p>Niveles de funcionamiento de la Comisión Multisectorial del PIO</p> <p>Características del funcionamiento de la Comisión Multisectorial del PIO</p> | <p>Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO</p> <p>Estudiosos de programas sociales y discapacidad</p> <p>Documentos</p> | <p>Directivos y miembros ordinarios de la Comisión Multisectorial del PIO</p> <p>Estudiosos de programas sociales y discapacidad</p> <p>Informes, Investigaciones, ensayos y artículos</p> | <p>Focus Group</p> <p>Revisión documental</p> |

| | | | | | |
|---|---|---|---|--|---|
| <p>1.1 ¿Cuáles son las condiciones actuales del Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad – CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades?</p> | <p>Autonomía del CONADIS para hacer cumplir el PIO Peso político del CONADIS para hacer cumplir el PIO</p> | <p>Grado de autonomía del CONADIS para hacer cumplir el PIO Niveles de peso político del CONADIS para hacer cumplir el PIO</p> | <p>Miembros del CONADIS Estudiosos del CONADIS o de programas sociales</p> | <p>Directivos del CONADIS y Representantes de los sectores Estudiosos del CONADIS y/o de programas sociales</p> | <p>Focus Group</p> |
| <p>2. ¿Qué idea tienen o se hacen sobre el PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO?</p> | <p>Conocimientos de los funcionarios públicos sobre el PIO Percepciones de los funcionarios sobre el PIO</p> | <p>Niveles de conocimientos que los funcionarios tienen sobre el PIO Tipos de Percepciones de los funcionarios sobre el PIO</p> | <p>Entidades públicas de los gobiernos locales, regionales y central, que desarrollan programas o servicios para el público en general</p> | <p>Funcionarios públicos, de preferencia aquellos que hacen labores de planeamiento y toman decisiones</p> | <p>Cuestionario Focus Group Entrevista semiestructurada</p> |
| <p>2.1 ¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de las PCD? ¿De dónde viene esto, o a qué se debe?</p> | <p>Conocimientos de los funcionarios públicos sobre las PCD Actitudes de los funcionarios públicos respecto de las PCD</p> | <p>Nivel de conocimientos que los funcionarios tienen sobre las PCD Tipos de actitudes de los funcionarios respecto de las PCD</p> | <p>Entidades públicas de los gobiernos locales, regionales y central, que desarrollan programas o servicios para el público en general</p> | <p>Funcionarios públicos, de preferencia aquellos que tienen trato directo con el público</p> | <p>Cuestionario Focus Group Entrevista semiestructurada</p> |
| | <p>Prácticas de los funcionarios públicos respecto de las PCD</p> | <p>Tipos de prácticas de los funcionarios respecto de las PCD</p> | <p>Documentos</p> | <p>Investigaciones, ensayos y artículos</p> | <p>Revisión documental</p> |
| <p>2.2 ¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo?</p> | <p>Experticia de los funcionarios públicos del PIO sobre diseño universal Experticia de los funcionarios públicos del PIO sobre planeamiento inclusivo</p> | <p>Grado de experticia de los funcionarios públicos del PIO sobre diseño universal Nivel de experticia de los funcionarios públicos del PIO sobre planeamiento inclusivo</p> | <p>Comisión Multisectorial del PIO y sus equivalentes en gobiernos locales y regionales Personas con discapacidad, familiares y sus organizaciones</p> | <p>Directivos y miembros ordinarios de la Comisión Multisectorial del PIO y sus equivalentes Personas con discapacidad, familiares y sus organizaciones</p> | <p>Cuestionario Focus Group</p> |
| <p>2.3 ¿Qué tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad?</p> | <p>Paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad</p> | <p>Tipos de paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad</p> | <p>Entidades públicas de los gobiernos locales, regionales y central, que desarrollan programas o servicios para el público en general</p> | <p>Funcionarios públicos, de preferencia los que tienen trato directo con el público, los que hacen labores de planeamiento y toman decisiones</p> | <p>Focus Group Entrevista semiestructurada</p> |

| | | | | | |
|--|---|--|---|--|--------------------|
| <p>3. ¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe?</p> | <p>Participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO</p> | <p>Niveles de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO Razones de la participación de las PCD</p> | <p>Personas con discapacidad, familiares y sus organizaciones Comisión Multisectorial del PIO y sus equivalentes en gobiernos locales y regionales</p> | <p>Personas con discapacidad, familiares y sus organizaciones Directivos y miembros ordinarios de la Comisión Multisectorial del PIO y sus equivalentes</p> | <p>Focus Group</p> |
|--|---|--|---|--|--------------------|

Sin embargo, considerando que en este cuadro las diferentes preguntas (variables e indicadores) pueden ser verificadas con técnicas de investigación aplicadas a fuentes de información y unidades de análisis que se repiten, vimos por conveniente invertir el orden de las columnas de este cuadro con el objeto de agrupar las técnicas de investigación a fin de que, de manera simplificada y en menos pasos, nos puedan ayudar a recoger información sobre las diferentes preguntas, variables e indicadores.

Realizando esta inversión pudimos llegar a la conclusión que los métodos y técnicas más apropiadas para el recojo de la información que requiere nuestra investigación son los siguientes: Cuestionarios (en lugar de encuestas), Focus Group, Entrevista semiestructurada y Revisión documental.

Estos instrumentos los elegimos porque se prestan mejor para recoger información cualitativa (estrategia metodológica).

Los cuestionarios los escogimos, en lugar de las encuestas, para recoger información sobre los niveles de conocimiento o experticia que manejan los funcionarios públicos con respecto a temas tales como las personas con discapacidad, el Plan de igualdad de oportunidades, el diseño universal y el planeamiento inclusivo. Pero también nos interesaba identificar las percepciones, prácticas y actitudes que ellos manejan en su relación con las personas con discapacidad. Por eso, considerando que algunas de las preguntas del cuestionario para funcionarios podrían obtener respuestas de veracidad dudosa o cuestionable, en especial porque hacen alusión a temas de discriminación, que nadie de manera abierta reconoce realizar, por ello decidimos hacer un cuestionario complementario, pero cambiando de fuente de información, con el objeto de que sean respondidos por las personas con discapacidad que experimentan en carne propia las percepciones, prácticas y actitudes de los funcionarios públicos.

A pesar que la otra herramienta central para recoger información son los Focus Group -- ya que son particularmente útiles para confirmar o descartar la veracidad de diversas preguntas del cuestionario -- tuvimos muchas dificultades para llevarlos a cabo, desistiendo por ello finalmente de aplicarlos. También recurrimos a entrevistas semiestructuradas con el objeto de cruzar información que nos permita ampliar la información obtenida mediante los cuestionarios y corregir el sesgo o la desviación de ellos. Y por último utilizamos de manera intensiva, como fuente secundaria de información, la técnica de Revisión documental. De esta manera hemos tenido acceso a los informes tanto del CONADIS como de la Comisión multisectorial, así como a estudios especializados sobre las actitudes de los funcionarios públicos en otros lugares del mundo, y en particular sobre la discriminación por motivos de discapacidad.

El paso final ha sido construir nuestras herramientas de recojo de información, llámense éstas cuestionarios, entrevistas, revisión documental etc., diseñando la estrategia para su realización.

2.2.4 Muestras y técnicas de muestreo

Considerando que las fuentes de información identificadas son muy amplias, y que consultarlas en su integridad significaría mucho tiempo y dinero, la técnica nos aconsejó trabajar sobre muestras. Para ello tuvimos que identificar y seleccionar las porciones o segmentos de población más significativos y representativos a los cuales aplicar los instrumentos o técnicas de recojo de información.

Nuestra técnica de muestreo para la selección de nuestras fuentes de información se realizó de manera aleatoria orientada a grupos representativos de PCD de la sociedad civil y de los funcionarios públicos, tales como los siguientes:

Personas de sociedad civil

- personas con discapacidad individuales
- personas con discapacidad que pertenezcan a organizaciones,
- familiares de personas con discapacidad que pertenezcan a organizaciones,
- investigadores sociales (estudiosos)

Organizaciones:

- organizaciones de personas con discapacidad
- organizaciones de familiares

Funcionarios públicos de los subgrupos que se indican a continuación

- Comisión Multisectorial del PIO
- CONADIS
- gobiernos locales de Lima
- entidades de gobierno central

2.2.5 Procedimiento de aplicación de los instrumentos de recolección de información

El instrumento de recojo de información que más utilizamos fue el cuestionario el cual orientamos a 2 públicos objetivo: funcionarios públicos y personas con discapacidad.

En el caso de los funcionarios públicos se realizaron 2 cuestionarios, similares entre sí en un 80%. Uno de ellos (de 24 preguntas) que se aplicó a los funcionarios de las municipalidades, y el otro cuestionario (de 30 preguntas) se aplicó a los funcionarios de la Comisión Multisectorial permanente para la implementación y seguimiento del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

En el caso de las personas con discapacidad se aplicó otro cuestionario, de 6 preguntas, el cual fue preparado y aplicado exclusivamente para ellos con el objeto de contrastar el cuestionario de funcionarios públicos.

La información recogida por los cuestionarios (en lugar de las encuestas que originalmente planeamos realizar) resultó bastante significativa para generar algunas conclusiones preliminares, aunque sus resultados no se pueden generalizar.

Cuestionario para funcionarios públicos

El primer cuestionario fue remitido por correo electrónico en abril del 2010 a más de 40 funcionarios públicos de las municipalidades, de los diferentes distritos de Lima Metropolitana, a quienes se les solicitó responder los cuestionarios y derivarlos a su gerente municipal, gerente de desarrollo y gerente de planeamiento. En mayo del 2011 remitimos nuevamente este cuestionario a otros 40 funcionarios de municipalidades, pertenecientes a la administración edilicia que ingresó en enero del 2011.

A estos dos grupos de 40 funcionarios de las municipalidades se llegó gracias a una carta de presentación del Presidente de la Comisión Especial de discapacidad del Congreso de la República, y gracias también al listado de nombres y cuentas de correo que nos facilitó la coordinadora metropolitana de la Red de Oficinas Municipales de atención a la persona con discapacidad – OMAPED. La OMAPED, Oficina Municipal de atención a la persona con discapacidad, es una institución creada por el art. 10 de la Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad, con el objeto de velar por el cumplimiento de esta ley, de manera descentralizada.

El otro cuestionario para funcionarios públicos fue remitido por correo electrónico a 7 miembros de la Comisión Multisectorial para la implementación y seguimiento del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, a quienes se llegó gracias a una carta de presentación del Decano de la Universidad. Considerando la importancia que esta Comisión Multisectorial tiene en el proceso de implementación y seguimiento del PIO, vimos la conveniencia de adicionarle 6 preguntas relacionadas exclusivamente con la actividad que se desarrolla en la Comisión. Por esta razón, este cuestionario se convierte en un tercer cuestionario, no previsto inicialmente.

Estas últimas 6 preguntas indagan y nos permiten conocer los niveles de rotación, duración o continuidad que tienen los funcionarios públicos en la Comisión Multisectorial. También nos brindan información sobre la manera en que estos funcionarios han llegado a pertenecer a la Comisión, si tenían conocimientos previos de discapacidad, y el tiempo promedio que dedican a las labores propias de la Comisión Multisectorial. Como se puede observar, estas preguntas buscan conocer el funcionamiento interno de la Comisión Multisectorial, lo cual estimamos que puede revelar información sobre las debilidades de esta institución.

CONADIS, en su calidad de Secretario Técnico, colaboró en el envío de los cuestionarios a todos los miembros ordinarios de la Comisión Multisectorial, recomendando su oportuna atención. El cuestionario fue recibido de esta manera por representantes del Ministerio de trabajo, del Ministerio de salud, del Ministerio de educación, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de vivienda y construcción, del Ministerio de transportes y comunicaciones, y del Ministerio de economía y finanzas. Este pedido no involucro sin embargo al Presidente (MIMDES) ni al Secretario Técnico de la Comisión Multisectorial (CONADIS).

De este total de 7 cuestionarios remitidos, respondieron 4 miembros (el 57% de la unidad de análisis) de la Comisión Multisectorial, que representan al gobierno central, por pertenecer a los ministerios antes mencionados. Si bien el número de funcionarios

que respondió a este cuestionario es aparentemente pequeño, resulta representativo porque representa a más de la mitad de nuestra unidad de análisis.

De otro lado, a pesar de las expectativas generadas por los cuestionarios remitidos a los 40 funcionarios ediles del 2010, sólo recibimos un cuestionario respondido. Por eso el 2011 reiteramos el envío de cuestionarios a otros 40 funcionarios de la nueva administración municipal, obteniendo el mismo resultado: un cuestionario respondido.

Este pobre resultado es preocupante, en particular si se tiene en cuenta que a estos funcionarios (que están a cargo de las OMAPED) se les solicitó de manera expresa el favor de responder y derivar adicionalmente los mencionados cuestionarios a sus gerentes municipales, gerentes de desarrollo y/o gerentes de planeamiento.

Sin embargo, a pesar del escaso número de respuestas, somos de la opinión que esta mayoritaria renuencia (descuido o indiferencia) de los funcionarios de los gobiernos locales para responder los cuestionarios también tiene un sentido y una interpretación, especialmente válidos para la presente investigación, que de cierta forma ya la hemos podido comprobar en otras circunstancias. Significa en primer lugar, que la mayoría de estos funcionarios municipales teme opinar sobre discapacidad, por diversas razones: porque no se consideran expertos en el tema de la discapacidad o del PIO, porque temen poner en evidencia esta ignorancia o falta de conocimiento, o porque temen asumir mayores compromisos al respecto. Pone en evidencia también que las OMAPED no suelen ser tomadas con la debida seriedad por los funcionarios municipales de mayor jerarquía. Y de ser así, esta es una situación que debemos ver la forma de cambiar en el futuro.

Cuestionarios para personas con discapacidad – PCD

Estos cuestionarios, que fueron elaborados para contrastar la opinión que tienen los funcionarios públicos respecto de las PCD, y de sus reacciones y actitudes hacia ellas, son los que han tenido más éxito en su proceso de diseminación y de respuesta. Fueron difundidos por las diferentes listas de interés o foros virtuales que en nuestro medio se ocupan de difundir y debatir temas relacionados con la discapacidad.

Las PCD que respondieron los cuestionarios no fueron seleccionadas bajo ningún criterio en especial, salvo el motivado por su propio interés en el tema y en colaborar con los resultados de la investigación. Ellas pertenecen a grupos individuales de personas con discapacidad, de sus familiares y de sus organizaciones. A pesar del carácter aleatorio de su "selección", sus respuestas y resultados consolidados son relevantes y significativos porque las PCD que participan en estas listas son de un nivel cultural por encima del promedio y además han manifestado un particular interés en la defensa de los derechos de las PCD así como en la legislación y políticas que les sirven de sustento. En el Anexo 2 se podrá revisar el texto de estos cuestionarios.

Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas que realizamos se orientaron a seleccionar por un lado a profesionales expertos en temas de programas sociales, políticas públicas y discapacidad, principalmente estudiosos, académicos y activistas con discapacidad y de otro lado a funcionarios públicos vinculados a la Comisión Multisectorial y al CONADIS, que pudieran brindar información relevante para nuestras preguntas de investigación. El conjunto de entrevistas simula un panel de expertos informal.

Se llegó a entrevistar a 7 personas entre las cuales encontramos funcionarios públicos, estudiosos, activistas y personas con discapacidad o sus familiares. Los 7 entrevistados presentaron las características que figuran en el cuadro que copiamos a continuación, en donde brindamos detalles esquemáticos relacionados con su perfil así como con sus antecedentes (experiencia) y principales aportes a la investigación.

| Perfil de la persona entrevistada | | | | | Experiencia previa y aportes a la investigación |
|-----------------------------------|----|---|-----|---|---|
| No | FP | E | Act | D | |
| 1 | X | | | F | Asumió la responsabilidad técnica y política de la elaboración y aprobación del primer PIO |
| 2 | | X | | | Hizo el primer estudio serio sobre el PIO |
| 3 | X | X | | P | Preparó los informes de avance del primer PIO apoyando su implementación |
| 4 | X | | | P | Asumió la responsabilidad técnica y política de la elaboración y aprobación del segundo PIO |
| 5 | X | X | | P | Está apoyando la implementación del segundo PIO estableciendo metas e indicadores |
| 6 | | | X | P | Propuso incrementar el presupuesto del PIO |
| 7 | | X | X | F | Propuso la reforma del primer PIO |

Leyenda de los perfiles:

| Sigla | Descripción |
|-------|---|
| FP | Funcionario público, experto del área de discapacidad (CONADIS) |
| E | Estudioso, académico, investigador de políticas sociales y discapacidad |
| Act | Activista en temas de discapacidad, líder del movimiento y de opinión |
| D | Persona con discapacidad (P) o familiar de persona con discapacidad (F) |

De los 7 entrevistados, cuyos nombres prefirieron que mantengamos en reserva, 4 fueron funcionarios públicos, otros 4 estudiosos de políticas sociales y discapacidad. 2 de ellos eran activistas y líderes del movimiento de personas con discapacidad. Y la gran mayoría (6 de 7) personas con discapacidad o familiares.

El acercamiento a cada uno de ellos fue muy diferente. Algunos fueron entrevistados de manera expresa y formal, pero otros fueron interrogados en diversas oportunidades y a través de diversos medios (personalmente, por teléfono, por email, etc.). Algunas entrevistas fueron realizadas como resultado de conversaciones informales.

Si bien los tópicos de conversación fueron muy diversos, las principales interrogantes, que giraron en torno a la implementación del PIO, fueron:

1. ¿Cuáles son las principales causas por las cuales el PIO no se ha logrado implementar adecuadamente?
2. ¿Que se requiere para que el PIO sea más exitoso y logre sus metas?
3. ¿Cómo percibe el compromiso de los sectores: gobierno local, regional y central, respecto a las políticas de discapacidad?
 - o ¿En el gobierno local? ¿Qué importancia y peso se les da a las OMAPED? (Oficinas municipales de atención a las PCD)
 - o ¿En el gobierno regional? ¿Qué importancia y peso se les da a las OREDIS? (Oficinas regionales de atención a las PCD)

- ¿En el gobierno central? ¿Qué importancia y peso se le da al PIO en las oficinas de planeación y presupuesto?
- 4. ¿Qué papel juega la Comisión Multisectorial en la implementación del PIO? En especial su Presidencia (el MIMDES) y su Secretaria Técnica (el CONADIS)
 - ¿Cómo están haciendo su trabajo? ¿Por qué?
- 5. ¿Que se necesita para que mejore el trabajo de la Comisión Multisectorial? En especial de su Presidencia (MIMDES) y de su Secretaria Técnica (CONADIS)
- 6. ¿Qué importancia tiene la participación de personas con discapacidad en el PIO y en su Comisión Multisectorial? ¿Por qué?
- 7. ¿Cuáles son los principales aportes que se han incorporado para mejorar la implementación del PIO?
 - ¿Cuáles son los nuevos aportes que se requiere o proyecta incorporar para mejorar la implementación del PIO?

2.2.6 Procesamiento y análisis de la información

En el Capítulo IV, sección 4.2, daremos cuenta de los cuestionarios que fueron respondidos por 6 funcionarios públicos y por 21 PCD, así como de los resultados de las 7 entrevistas realizadas, consolidadas en orden a las 7 preguntas indicadas.

Como señalamos más arriba se confeccionaron 3 cuestionarios, 2 de ellos para funcionarios públicos y el tercero para PCD. Informaremos igualmente sobre la manera en que hemos consolidado y procesado la información obtenida en estos 3 cuestionarios y analizaremos los resultados de los mismos, poniendo de manifiesto la información relevante que ellos nos han brindado.

Teniendo en cuenta que todos los cuestionarios se desarrollaron siguiendo la matriz de las hojas de cálculo Excel, procedimos a trasladar el resultado de cada uno de los cuestionarios respondidos a una columna de la hoja Excel marcando allí cada opción respondida. Al concluir el vaciado de la información, procedimos luego a sumarlas de manera horizontal y vertical. De esta manera computamos el total de respuestas de cada pregunta, por cada opción y también calculamos el total de opciones marcadas. Relacionando estos dos totales hemos podido estimar el porcentaje de respuesta por cada una de las opciones. Si bien estas respuestas señalan tendencias interesantes, presentan la limitación de que sus resultados no se pueden generalizar.

CAPITULO III - Marco Teórico de las políticas públicas sobre discapacidad

3.1 La Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad como marco de las políticas públicas

El diagnóstico situacional del conocimiento actual sobre políticas públicas de discapacidad nos muestra que desde hace aproximadamente 50 años comenzó a gestarse un cambio de paradigmas con relación al concepto de discapacidad el mismo que se caracteriza por el cambio de modelos que se ha operado para entender y tratar la discapacidad pasando de un modelo médico a un modelo social y de derechos¹⁴.

A pesar del desarrollo y acumulación progresiva de evidencias que durante los últimos 50 años han venido sustentando este cambio de paradigmas, éste recién ha adquirido carta de ciudadanía y aceptación en el Sistema Universal de Derechos Humanos con la aprobación y entrada de vigor de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas, el 3 mayo del 2008.

La última publicación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de las Naciones Unidas resume de manera excelente la manera en que este cambio de paradigmas resulta fundamental para orientar las políticas públicas:

“Los hombres, mujeres y niños con discapacidad forman parte demasiado a menudo de los grupos más marginados en todas las sociedades y se enfrentan a dificultades excepcionales en el disfrute de sus derechos humanos. Durante mucho tiempo se supuso que esas dificultades eran la consecuencia natural e inevitable de su deficiencia física, mental, intelectual o sensorial.

La aprobación y la entrada en vigor de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y de su Protocolo facultativo cuestionan tales actitudes y marcan un profundo cambio en los planteamientos existentes respecto de la discapacidad. En la Convención se deja de dar prioridad a una condición de la persona que, al ser percibida como “defectuosa”, hace ver la discapacidad como una cuestión de deficiencia o enfermedad. En lugar de ello, *la Convención considera la discapacidad como una patología “de la sociedad”, es decir, el resultado de la incapacidad de las sociedades de ser incluyentes y dar cabida a las diferencias individuales. Son las sociedades, no el individuo, las que deben cambiar, y la Convención proporciona una hoja de ruta para ese cambio (la cursiva es nuestra)*”. (OACDH 2010: 5)

En este capítulo analizaremos no sólo este cambio de paradigmas sino también el efecto que este cambio de paradigmas ha traído en la visión de las políticas públicas y en los modelos de atención a la persona con discapacidad.

De igual manera haremos una revisión general de conceptos clave o categorías que se encuentran detrás de este cambio de paradigmas tales como: Diseño universal, Accesibilidad y Transversalización, así como también analizaremos otros términos o conceptos que se encuentran asociados a este cambio, los cuales resumiremos en un Glosario de términos. De igual manera analizaremos las consecuencias que este

¹⁴ Para más detalles sobre este proceso, ver: DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) El concepto de discapacidad y su importancia filosófica; en especial ver la sección A) El movimiento por los derechos civiles de las personas con discapacidad y su influencia en el cambio de paradigmas, pág. 36 y ss.

cambio ha traído en la conceptualización de las relaciones entre discapacidad y desarrollo, y de las relaciones entre políticas de inclusión y desarrollo inclusivo. Veremos también la importancia que juega la participación activa de las personas con discapacidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estas políticas de discapacidad. Finalizaremos haciendo una revisión tanto de la teoría sobre los mecanismos institucionales de la exclusión y de las desventajas que afectan a las personas con discapacidad, así como de la política pública sobre discapacidad y sus relaciones con las nociones de desarrollo así como con una postura ética orientada al logro de la justicia social, en el marco del buen gobierno.

Todo este ejercicio de revisión del marco teórico encuentra su razón de ser en el sentido y significación que prestan estos términos y conceptos a las interrogantes que como hilo conductor guían nuestra investigación, permitiendo una mejor comprensión no sólo de los problemas existentes sino también de las soluciones que vamos a proponer a partir de ellos.

3.1.1 El cambio de paradigmas: el paso del modelo médico al modelo social de la discapacidad¹⁵

De manera tradicional y habitual se entiende por "discapacidad" a aquella situación desventajosa, que se presenta como consecuencia de algún tipo de deficiencia del individuo (deficiencia **física** - motriz; **sensorial** – visual, auditiva; o **mental** - intelectual o psiquiátrica) que le genera una pérdida o limitación de oportunidades para participar de la vida en comunidad en igualdad de condiciones con los demás.

Ahora, desde que se ha aprobado la Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad de las Naciones Unidas (que nuestro país ha ratificado¹⁶ siendo por tanto de cumplimiento obligatorio), esto ha cambiado de manera fundamental. La discapacidad entendida como desventajas, ya no reside tanto en el individuo, sino en la sociedad; es decir en los errores u omisiones en los cuales incurren los responsables del diseño de la infraestructura urbana, del transporte público etc., que generan entornos inaccesibles y excluyentes para las personas con discapacidad.

La evolución del concepto de discapacidad que se ha venido dando en los últimos años, ha provocado que el peso de las "causas" de la discapacidad (entendiendo la "discapacidad" como la experiencia de desventajas o imposibilidad de hacer cosas), se traslade del individuo a la sociedad y al Estado.

Antes se entendía por discapacidad cualquier tipo de disminución funcional, originada en deficiencias diversas, de naturaleza física, sensorial o mental, que afectan el normal desenvolvimiento económico, laboral o social de una persona.

¹⁵ Esta sección y las siguientes se basan íntegramente en nuestra tesis de grado y en un artículo nuestro para la revista Brújula. Ver al respecto: DEL AGUILA, Luis Miguel (2009) "Discapacidad: Un nuevo enfoque de políticas de inclusión y desarrollo". En Brújula No 19, Dossier de derechos humanos. Revista de la Asociación de egresados y graduados de la PUCP. Setiembre 2009, p. 49-59; y DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) "El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana". Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. PUCP. Set. 2007. Acá se podrá encontrar una discusión amplia sobre este cambio de paradigmas y su influencia en las políticas públicas sobre discapacidad.

¹⁶ Ver al respecto la R.L. 29127 - Resolución Legislativa que aprueba la "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo" publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 01.11.07, y el Decreto Supremo N° 073-2007-RE - Ratifican la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo" publicado el 31.12.07.

Ahora se entiende por «discapacidad» aquella situación de desventajas, marginación y discriminación que experimenta un individuo debido a las barreras físicas o de actitud que presenta y le impone un entorno social que ha sido diseñado y construido para personas promedio, es decir, sin tener en cuenta las características, necesidades o limitaciones funcionales que puedan presentar algunas personas.

3.1.2 El efecto del cambio de paradigmas sobre la discapacidad en las políticas públicas y en los modelos de atención a la persona con discapacidad

Mientras la primera definición o concepto de discapacidad pone énfasis en el individuo y en sus deficiencias particulares, la segunda definición pone el énfasis en el ambiente socialmente construido. Este cambio de paradigmas, ha traído consigo un profundo cambio en la orientación de las políticas públicas sobre discapacidad.

En el primer caso, el individuo es el que tiene que adaptarse a la sociedad, siendo responsabilidad de este individuo que su adaptación se logre o no. En el segundo caso, es totalmente al revés, la sociedad y el Estado son quienes tienen que asumir la mayor carga de responsabilidad y adaptarse ellos al individuo.

La discapacidad deja así de verse como una cuestión de la fatalidad o el destino, y comienza a entenderse como un tema de exclusión, opresión y derechos civiles violados, o no reconocidos expresamente.

Cuando la causa de la discapacidad no está en el individuo y en sus limitaciones sino en el entorno, es decir en los errores de diseño, son la sociedad y el Estado los que al final crean la discapacidad entendida como la imposibilidad de hacer las cosas.

Un ejemplo nos sirve para ilustrar esto mejor: Si una persona usuaria de silla de ruedas no puede entrar a un edificio, según el modelo médico, esto se debe a su incapacidad de caminar. Pero según el modelo social esto se debe a los errores del diseñador que ha puesto gradas en lugar de rampas, y no a la imposibilidad de caminar de esa persona¹⁷. Y de esta manera sucede en las demás cosas.

Este cambio de paradigmas sobre el concepto de discapacidad tiene un efecto profundo en las políticas públicas, pues de esta manera éstas deben dejar de ser políticas paternalistas, caritativas y asistencialistas, con una orientación esencialmente médica que ve a la persona con discapacidad como un paciente o como un enfermo al que hay que ayudar, curar o adaptar. Hay buena voluntad, pero no responsabilidad.

Por el contrario, ahora hay un nuevo enfoque que entiende la discapacidad como un asunto social y de derechos, como un asunto de discriminación y de ciudadanía.

De esta manera, las políticas públicas de discapacidad dejan de orientarse al aspecto médico de las personas y deben ser orientadas al desarrollo de capacidades, a la eliminación de entornos excluyentes, y a la generación de condiciones sociales, buenas prácticas y procedimientos inclusivos que, nivelando el terreno, permitan una verdadera igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

¹⁷ Esta idea ha sido tomada del Discurso Inaugural de la “Conferencia de la OMS sobre Salud y Discapacidad” que se realizó en Trieste, Italia, el 18 de abril de 2002 para presentar la Clasificación CIF por la Dra. Gro Harlem Brundtland, Directora General de la OMS. http://www.who.int/director-general/speeches/2002/english/20020418_disabilitytrieste.html

Entender este cambio es central para el diseño y aplicación de cualquier Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.

3.1.3 Diseño universal, Accesibilidad, Transversalización y otros conceptos clave para las políticas de Discapacidad

Este cambio de paradigmas nos muestra otro error muy frecuente que se da en el diseño y la planificación de los asuntos públicos, y que tenemos que aprender a reconocer para poder combatir: La tendencia de las personas, y en especial de los diseñadores de políticas y de los tomadores de decisión, de segregar a las personas con discapacidad, y de buscar soluciones especiales y segregadas, que finalmente provocan marginación y exclusión.

Frente a ello, debemos proponer los principios del diseño universal y del planeamiento inclusivo¹⁸. Según estos principios, las personas con discapacidad tienen que ser parte de la infraestructura y de los servicios pensados para la generalidad de la población, los cuales deben ser diseñados teniendo en cuenta las limitaciones o diferencias de todas las personas y en especial de las personas con discapacidad.

La accesibilidad arquitectónica y urbanística, así como la accesibilidad en el transporte y en los medios de comunicación, son expresiones de diseño universal que tenemos que aprender a utilizar de manera general y natural en la planificación y en el diseño general de las ciudades y de los servicios (educación, salud, empleo), así como en el diseño de la infraestructura y de los procedimientos, pensando en la rica diversidad de seres humanos y no en ficticios e inexistentes seres humanos “promedio”.

Junto con el cambio de paradigmas que acabamos de señalar, el otro tema central que hay que tener en cuenta en el diseño de la sociedad y del Estado, como núcleo de acciones a desarrollar, es la estrategia de mainstreaming, palabra anglosajona que con grandes limitaciones se suele traducir cómo inclusión y transversalización.

La transversalización de la discapacidad o “mainstreaming disability¹⁹” es una estrategia de *diseño* de políticas, pero también de *participación* de este colectivo de personas con discapacidad en todas las fases de desarrollo de esas políticas: Diseño, ejecución, evaluación, monitoreo, replanteo y ajustes.

Para entender este punto tenemos que trazar un paralelo con el cambio que se ha operado con relación a los temas y enfoques de género y del medio ambiente.

El resto de conceptos claves que son parte del marco teórico, con los cuales tenemos que estar familiarizados para poder entender y realizar políticas públicas inclusivas, son analizados con detalle en el Glosario que figura en el Anexo 3.

¹⁸ Para más detalles al respecto véase: DEL ÁGUILA, Luis Miguel (2005) “Manual de Planeamiento Inclusivo”. En: FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, pp. 67-118

¹⁹ La primera vez que nos enfrentamos con el concepto y estrategia de “mainstreaming disability” fue al leer el Estudio de Línea de Base sobre Inclusión y Discapacidad en las actividades del Banco Mundial, haciéndose paralelos con el enfoque de género. (Ver: STIENSTRA, Deborah and Henry ENNS, et alia (2002) Baseline Assessment: Inclusion and Disability in World Bank activities). Su amplia difusión en ámbitos anglosajones y europeos obliga a hacer lo propio en países latinoamericanos.

3.1.4 Relación entre discapacidad y desarrollo: Metas de Desarrollo del Milenio

La transversalización tiene que ver con la idea de priorizar y poner en agenda el tema de la discapacidad. Tiene que ver con la idea de sacar este tema de la invisibilidad. Tiene que ver con la idea de entender que la población con discapacidad está presente en los diferentes grupos objetivos de las poblaciones vulnerables y de las poblaciones a las cuales se dirigen los esfuerzos del desarrollo; es decir está presente en los grupos de mujeres, niños, adultos mayores, pobres, indígenas, etc.

Una consecuencia de la transversalización, en el sentido que acabamos de señalar, es entender que el tema de discapacidad atraviesa las Metas de Desarrollo del Milenio. La autoridad o personalidad que ha hecho ver este punto con más claridad fue James D. Wolfensohn cuando era presidente del Banco Mundial, quien llegó a asegurar que las dos primeras metas del milenio - referidas a la reducción de la pobreza global a la mitad, y a la inclusión del 100% de niños en la escuela básica - no podrán ser alcanzadas si las personas con discapacidad no son incluidas en los esfuerzos del desarrollo. *“Unless disabled people are brought into the development mainstream, it will be impossible to cut poverty in half by 2015 or to give every girl and boy the chance to achieve a primary education by the same date -- goals agreed to by more than 180 world leaders at the United Nations Millennium Summit in September 2000”²⁰*.

Otras autoridades han asumido esto extendiendo la necesidad de incluir el enfoque de discapacidad a todas las demás metas del milenio.

A comienzos del año 2008, la ONU preparó y distribuyó un documento técnico denominado *Mainstreaming disability in the development agenda - “Incorporación de la perspectiva de la discapacidad en la agenda del desarrollo”²¹*, lo cual se considera una estrategia clave para lograr la igualdad de las personas con discapacidad, en especial por la estrecha correlación que hay entre pobreza y discapacidad. Como se señala en el punto 4 de ese documento: “Además de ser uno de los grupos destinatarios clave en relación con el primer objetivo de desarrollo del Milenio (erradicar la pobreza extrema y el hambre), las personas con discapacidad también son beneficiarias fundamentales en relación con todos los demás objetivos”.

En esta misma línea y con este mismo fin, a mediados de abril del 2009 se llevó a cabo en Ginebra la primera “Reunión del Grupo de Expertos sobre la incorporación de la discapacidad (Mainstreaming Disability) en las políticas, procesos y mecanismos de las Metas del desarrollo del milenio: Desarrollo para todos”²².

Con relación a esto hay que tener en cuenta de que del 3 al 12 de febrero de 2010 se celebró el 48 período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de la ONU, oportunidad en la cual se aprovechó para celebrar los 15 años de realización de la “Cumbre sobre Desarrollo Social” de Copenhague, haciéndole un seguimiento. Lo interesante del caso es que el tema de la discapacidad estuvo presente en un lugar prioritario del programa, lo cual es un modelo interesante que debemos aprender a replicar en las diferentes esferas del Estado.

²⁰ Ver: Wolfensohn, James D. (2002) "Poor, Disabled and Shut Out". En: Washington Post Journal. Tuesday, December 3, 2002; Page A25. The Washington Post Company.

²¹ ONU (2008) Incorporación de la perspectiva de la discapacidad en el programa de desarrollo. Consejo Económico y Social. Doc. E/CN.5/2008/6. <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1110>

²² Ver: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1470>

Además, de la presentación que efectuó la relatora de Naciones Unidas especializada en temas de la discapacidad, se presentó el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la incorporación de la discapacidad en el programa de desarrollo. Este documento, con número E/CN.5/2010/6, que está en castellano, es muy valioso por las implicancias que tiene para poder priorizar el tema de la discapacidad en los programas de desarrollo y de lucha contra la pobreza de nuestros países, pudiendo bajarse del siguiente enlace:

http://www.un.org/esa/socdev/csd/2010_docs.html

Otro paso importante para lograr la transversalización del tema de discapacidad es preguntarnos cuál es el costo económico, para la sociedad y el Estado, de la exclusión de las personas con discapacidad. No es suficiente preguntar sólo el costo de determinados proyectos, programas o servicios que incluyan a este colectivo.

De acuerdo a una estimación realizada por Robert Metts (2000²³) para un estudio del Banco Mundial, el PBI real perdido por el Perú a causa de la exclusión de las personas con discapacidad en la década de 1992 a 2002 ha pasado de 4 mil millones de soles a cerca de 10 mil millones (aproximadamente 3 mil quinientos millones de dólares), fluctuando entre el 4 y el 9% del PBI²⁴.

Por otro lado, sobre todo para efectos de la planificación, tenemos que entender que las personas con discapacidad son las piedras de toque que sirven para comprobar si un sistema, política o plan de desarrollo funciona o no, si es exitoso o no. **Lo que es bueno para las personas con discapacidad es bueno para los demás.** Un plan de evacuación rápida en casos de emergencia o de tragedia, si resulta exitoso para las PCD, resultara exitoso para todos. Caso contrario, estará fallando.

Debe tenerse en cuenta, que la población con discapacidad es sumamente heterogénea. No se puede poner a todos en el mismo saco. Existen personas con discapacidades leves, moderadas y severas. La mayoría de personas con discapacidad, incluso con discapacidades severas, con el apoyo de la tecnología, la capacitación, la acomodación razonable u otros medios de apoyo, pueden ser altamente productivas y competitivas desde el punto de vista laboral. Sin embargo, a pesar de todo, siempre existirán un pequeño número de personas con discapacidad que podrán ser menos eficientes y productivos, pero incluso ellos pueden y deben realizar un aporte significativo a sus familias, a sus comunidades, a la sociedad y el Estado, en talleres protegidos, en cooperativas, así como en otras formas novedosas y creativas de economía solidaria.

Todos los elementos que hemos presentado brevemente, deben tenerse en cuenta al momento de diseñar políticas públicas inclusivas y políticas sobre discapacidad, es decir al momento de darle una mirada crítica al Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

²³ Metts, Robert (2000) "Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank". Social Protection Discussion Paper Series N° 0007. World Bank. Washington DC. Ver también, traducido al español: METTS, Robert (2004) "Discapacidad y Desarrollo". Documento de Antecedentes preparado para la Reunión de la Agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo, Noviembre 16, 2004, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.

²⁴ Estas cifras han sido tomadas del estudio sobre "Trabajo y discapacidad" que Stanislao Maldonado realizó para la Comisión especial de estudio sobre discapacidad del Congreso. Para más detalles sobre la manera que se ha efectuado este cálculo ver el Anexo 4 en donde hemos transcrito una parte de este estudio.

3.1.5 PIO, Políticas de inclusión y desarrollo inclusivo

Reconociendo que las personas con discapacidad son probablemente el sector más excluido de nuestra sociedad, el PIO, que condensa la política pública sobre discapacidad, constituye una extraordinaria oportunidad para hacer realidad la inclusión social, tal como la ha definido Michael Bach²⁵.

Según Bach la inclusión social es una meta por la cual se trata de asegurar que todos los seres humanos, en su diversidad, sean capaces de ser valorados y respetados como miembros natos y plenos de la sociedad, contribuyendo a ella. Refleja un enfoque de desarrollo social proactivo hacia el logro del bienestar comunitario que no se contenta solo con eliminar riesgos y barreras. En ese sentido se requiere voluntad, inversión y acción para crear las condiciones para una verdadera inclusión. La inclusión social va así más allá de incorporar solo a los grupos excluidos. Tampoco se limita a eliminar los límites o barreras que hay entre “ellos” y “nosotros”, o a reducir la pobreza. Se trata en esencia de adoptar medidas eficaces que ayuden a acortar las distancias físicas, sociales y económicas que separan a las personas entre sí.

Sociedad inclusiva

Cuando hablamos de una “sociedad inclusiva” estamos hablando de una “sociedad para todos”. Una sociedad para todos es una sociedad en la cual las características y las necesidades de cada uno de los ciudadanos constituyen la base para la planificación y las políticas. En este modelo de sociedad, el sistema en general se hace accesible para todos. Cuando una sociedad organiza su funcionamiento de acuerdo a las necesidades de cada uno de sus integrantes, esa sociedad logra movilizar el potencial de todos sus ciudadanos y, por consiguiente, fortalece su capacidad de desarrollo²⁶.

3.1.6 La participación activa de las personas con discapacidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de discapacidad

Un tema vinculado con el diseño universal y el planeamiento inclusivo, es la respuesta que en muchos casos suelen dar en nuestros países los planificadores de desarrollo social, de la infraestructura o de los servicios, quienes ante la tarea de tener que atender los temas de discapacidad, se disculpan diciendo que es un tema que no conocen, o sobre el cual no son expertos.

Frente a tal objeción debemos tener en cuenta que para planear y diseñar con criterios de inclusión, siendo sensibles a la dimensión de la discapacidad, no se requiere ser “experto” pues en este asunto los únicos y verdaderos expertos son las propias personas con discapacidad, en especial sus profesionales y sus organizaciones, incluyendo por supuesto a los padres de hijos con discapacidad que no tienen la posibilidad de hacerse escuchar.

²⁵ Cf. BACH, Michael (2002) “Social Inclusion as Solidarity, pág. VIII - IX.

²⁶ Para más detalle véase: ONU (1994) Hacia una sociedad para todos: Estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los impedidos hasta el Año 2000 y Años Posteriores. A/49/435, Anexo.

Esto explica la razón profunda del eslogan que han impuesto las personas con discapacidad: “Nada sobre nosotros sin nosotros”²⁷. Lo cual a su vez nos remite a la necesidad de incorporar metodologías participativas y de consulta en todas las fases del proceso de planificación para el desarrollo²⁸.

3.2 Teoría sobre los mecanismos institucionales de la exclusión y de las desventajas que afectan a las personas con discapacidad

No podemos concluir este rápido repaso del marco teórico para un diagnóstico actualizado de la situación de las políticas públicas sobre discapacidad sin referirnos al estudio de Stanislao Maldonado²⁹ sobre “Trabajo y discapacidad en el Perú”, y a las importantes reflexiones que allí realiza sobre las políticas públicas, el mercado de trabajo y los mecanismos de la exclusión y de las desventajas que afectan a las personas con discapacidad. Si bien es cierto en este estudio Maldonado se centra principalmente en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como en los factores que la impiden o dificultan, sus análisis son válidos para toda política de discapacidad.

Debemos tener en cuenta que los objetivos centrales del estudio de Maldonado fueron por un lado “brindar una aproximación sistemática, un estado de la cuestión, sobre las condiciones de trabajo de las PCD y de los esfuerzos que realizados por el Estado y la sociedad con el objeto de mejorar las condiciones de inserción laboral de este sector”, y por otro lado, “animar el desarrollo de futuras investigaciones que permitan una mejor comprensión del fenómeno de la exclusión laboral de las PCD en el país”.

Maldonado optó por un enfoque de exclusión social, para dar cuenta de aquellos procesos que, operando detrás de la lógica del sistema de mercado y del sistema político, derivan en la exclusión de las personas con discapacidad del mercado laboral. Con este fin, y basándose en un trabajo anterior suyo³⁰, Maldonado realiza una presentación del enfoque de exclusión social aplicado a la temática de discapacidad.

El enfoque de exclusión social que Maldonado utiliza para interpretar la situación laboral de las personas con discapacidad se basa en una teoría de la competencia por activos sociales y sus vínculos con el mercado laboral³¹.

²⁷ Ver al respecto: CHARLTON, James I. (1998) “Nothing About Us Without Us. Disability, Oppression and Empowerment”. Berkeley: University of California Press.

²⁸ Para profundizar la reflexión sobre investigación participativa y emancipatoria sobre discapacidad puede revisarse - BARNES, Colin (2001), “Emancipatory Disability Research: Project or process?”. Public Lecture at City Chambers, Glasgow, on 24 October 2001. - OLIVER, M. (1997) “Emancipatory Research: Realistic goal or impossible dream?” CHAPTER 2 (in ‘Doing Disability Research’ edited by Colin Barnes and Geof Mercer. Leeds, The Disability Press, pp. 15-31). - SUCHOWIERSKA, Monika & WHITE, Glen (2003) “Investigación – acción participativa y discapacidad. Pautas para evaluar el rigor científico y la naturaleza colaboradora”. En: Apuntes de Psicología, 2003, Vol. 21, número 3, pp. 437-457. Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Occidental y Universidad de Sevilla. -

²⁹ Maldonado Zambrano, Stanislao (2006) Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social. Comisión especial de estudio sobre discapacidad del Congreso de la República. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2006. 256 p

³⁰ Ver MALDONADO, Stanislao (2004) Exclusión Social y Discapacidad: Notas Conceptuales e Implicancias para las Políticas Públicas. Comisión Especial de Estudios de Discapacidad del Congreso de la República. Mimeo. Lima.

³¹ El detalle de esta propuesta teórica lo estamos transcribiendo en el Anexo 5.

Este marco teórico de Maldonado³², a pesar de sus diferencias, es compatible con el modelo social de la discapacidad que hemos descrito líneas arriba, y se resume en las hipótesis que transcribimos a continuación³³.

1.1 Hipótesis básicas y objetivos del estudio de Maldonado.

Como señalamos, Maldonado concibe el problema del empleo de las personas con discapacidad como resultado de procesos de exclusión social, de la siguiente manera:

Una persona con discapacidad es excluida de participar en el mercado de trabajo en razón de su baja dotación de activos naturales y sociales, lo cual le impide alcanzar un conjunto de desempeños básicos. Adicionalmente, operan en su contra mecanismos de segregación y marginación en razón de una jerarquía de valoración social históricamente determinada que los considera improductivos e incapaces de poder controlar su propia existencia.

Dado estos mecanismos de exclusión habrá de esperarse (según Maldonado) que se confirmen las siguientes hipótesis de trabajo:

Hipótesis sobre el rol de las instituciones básicas y los patrones generales de exclusión

1. En una sociedad con instituciones básicas excluyentes, es de esperarse que las personas con discapacidad resulten en desventaja en la competencia por (la adquisición y acumulación de) activos claves para el desarrollo humano como la educación y la salud. Esto significará una menor dotación de capital humano lo cual limitará sustancialmente sus posibilidades de inserción (social y) laboral.
2. Una baja dotación de activos sociales dentro de la dotación básica, sobre todo la educación, en un contexto de instituciones sociales marcadamente excluyentes, se expresará en bajos niveles de movilidad educativa y ocupacional para las personas con discapacidad. Así, ellas dispondrán de un reducido marco de elección (para su superación personal y para el mejoramiento de su calidad de vida).
3. Existirá desigualdad entre las mismas personas con discapacidad. Dicha desigualdad estará íntimamente vinculada con un desigual acceso a los activos sociales. En particular, se espera que la tasa de incidencia de la discapacidad será mayor entre los grupos tradicionalmente excluidos en el país.

Hipótesis sobre el mercado de trabajo

4. Los indicadores de inserción en el mercado de trabajo serán significativamente desfavorables para las personas con discapacidad. En particular, esto se expresará en una alta tasa de desempleo, una alta tasa de subempleo y una baja tasa de participación en relación con el comportamiento de los mismos indicadores en el caso de las personas sin discapacidad.

³² MALDONADO, Stanislao (2006) Trabajo y discapacidad en el Perú, pág. 28 y siguientes

³³ Hacemos notar que estas hipótesis no son una mera transcripción sino que han sido interpretadas y perfeccionadas por nosotros con las adiciones que figuran entre paréntesis.

5. Estos indicadores mostrarán similar comportamiento en el caso de los hogares de donde provienen las personas con discapacidad. Se debe esperar que la tasa de participación del hogar se enfrente a un doble efecto: a) disminuya en razón de que algún(os) miembro(s) del hogar deban dejar de trabajar con el propósito de atender al miembro del hogar que tiene discapacidad; b) aumente debido a la necesidad de completar los ingresos familiares en razón de la presencia de un miembro con discapacidad que no se encuentra en condiciones de aportar económicamente al sostenimiento del hogar.
6. La oferta de trabajo de las personas con discapacidad será menor que en el caso de aquellas personas que no cuenten con alguna discapacidad en razón de los siguientes factores: a) la reducción de la esperanza de vida asociada a la presencia de una discapacidad; b) menores incentivos para trabajar debido a la reducción del ingreso disponible en razón de la inversión de mayores recursos para cubrir gastos de rehabilitación, transporte especial, equipamiento y asistencia personal y; c) mayores costos de búsqueda de empleo.
7. La demanda de trabajo de las empresas por trabajadores con discapacidad será menor que en el caso de trabajadores sin esta, en razón de los siguientes factores (basados en suposiciones por lo general erradas): a) los empleadores podrían considerar que la discapacidad está asociada a una menor productividad del trabajador y; b) la contratación de una persona con discapacidad le significará al empleador incurrir en costos de acomodación y adaptación del puesto de trabajo además de otros costos relacionados con atenciones y cuidado médico.
8. La proporción de personas con discapacidad empleadas bajo relaciones asalariadas capitalistas será significativamente menor que en el caso de las personas sin discapacidad, ello en razón de los factores de exclusión ya señalados. Por tal razón, una parte significativa de éstas (PCD) se insertan en actividades en el sector de subsistencia o de pequeña producción. Es decir, la informalidad será mayor entre los trabajadores con discapacidad.

Hipótesis sobre los mecanismos institucionales que promueven o dificultan las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad.

9. La conjunción de una baja dotación de activos naturales y activos políticos (de las personas con discapacidad y sus organizaciones) en un contexto de fragmentación de intereses generará fallas de acción colectiva. Asimismo, (debido a la escasez de recursos y oportunidades para este sector de la población), operarán mecanismos de competencia hobessiana entre las organizaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad en la temática del empleo.
10. Dadas las dificultades de las personas con discapacidad y sus organizaciones para asumir los costos asociados a la realización de acciones colectivas, el resultado será la ausencia de voz y falta de representación (de las personas con discapacidad y sus organizaciones) ante los entes de la sociedad y del estado. (Como consecuencia de ello) La capacidad (interés y responsabilidad) del estado y el resto de la sociedad para responder a las demandas e intereses que en materia de empleo tienen las personas con discapacidad será insuficiente.

A lo largo de su estudio Maldonado pone a prueba este conjunto de hipótesis, asumiendo que la evidencia disponible no le permitirá ser concluyente con los

hallazgos que se encuentren. Sin embargo expresa la esperanza que este estudio dará luces respecto a cómo deben abordarse estos temas en el futuro.

Los principales hallazgos del estudio de Maldonado dan cuenta de un proceso de exclusión social dura que padece este sector y señala categóricamente la ineficacia de las políticas públicas para revertir la gravedad de esta situación. De esta manera comprueba que cerca del 76% de las personas con discapacidad ni siquiera entran al mercado laboral a presionar por un empleo, mientras que las que lo hacen se exponen a una tasa de desempleo que es cerca del doble para la población en general.

De otro lado observa que las normas generadas con el fin de defender sus derechos y promover su inclusión laboral no solamente no se aplican, sino que también muestran vacíos importantes, lo cual está estrechamente vinculado con la escasa cantidad de recursos que el Estado destina para mejorar las condiciones de vida de este sector.

Para graficar la escasez de recursos invertidos Maldonado muestra que todos los recursos comprometidos por el Estado durante el año 2003 en el marco del PIO 2003-2007 representaba apenas el 60% de lo que tenían previsto los institutos armados invertir en la compra de autos de lujo para sus altos mandos militares³⁴.

El estudio de Maldonado termina con las siguientes conclusiones, aplicables a las políticas públicas en general, que consideramos poco optimistas, tanto por el lado de los esfuerzos de los funcionarios públicos que se identifican con el problema, como de las personas con discapacidad y sus organizaciones:

Luego de esta somera revisión de la situación de empleo de las personas con discapacidad y de los esfuerzos emprendidos por el Estado y la sociedad para responder a esta problemática, queda mucho margen para el desaliento, por los pocos avances logrados en ese sentido y por la lentitud con los que estos se han ido dando. Los esfuerzos que algunos funcionarios vienen realizando dentro del aparato público para revertir esta situación, se estrellan contra la enorme indiferencia y la escasez de recursos. Ante la falta de una real voluntad política, los avances mostrados por el Estado son poco más que modestos.

En contraste y al margen del Estado, diversas organizaciones de personas con discapacidad y de la sociedad civil vienen trabajando con el fin de hacer algo para revertir esta situación. Aunque las experiencias son muy diversas, es posible afirmar que vienen obteniendo resultados significativos, a pesar de la limitación de recursos y la gravedad de la situación. La otra cara de la moneda es el agudo deterioro del capital social. La desconfianza y el recelo son la característica central de la dinámica de interacción entre estas instituciones. Estamos ante una trampa institucional en la que sólo pierden las mismas personas con discapacidad³⁵.

3.3 La política pública sobre discapacidad y sus relaciones con una visión o concepción del “desarrollo” así como con una postura ética orientada al logro de la justicia social, en el marco del buen gobierno.

Una política pública sobre discapacidad, incluso en el caso de tratarse de una política social sobre discapacidad, requiere por necesidad un marco conceptual, a modo de principios (postulados, aspiraciones), que le dé un sentido y finalidad

³⁴ Op.cit. pág. 20 y 21

³⁵ Op.cit. pág. 229

Ese marco conceptual, debe contener entre otras cosas³⁶ una visión o concepción del “desarrollo” que le sirva de guía u orientación, es decir, una visión de aquello a lo cual se aspira, una utopía, un ideal. Para ello se requiere determinar por un lado qué se entiende o postula como desarrollo, y por otro lado, esto exige examinar previamente los criterios de este modelo, ideal o utopía. Si bien nosotros apostamos por un “desarrollo humano, inclusivo y sostenible”, que debería ser la base de cualquier política pública sobre discapacidad, somos conscientes que la discusión y descripción detallada de esta propuesta escapa a los propósitos de la presente investigación. Como aporte para un debate futuro queremos referirnos a un ensayo que realizamos en el mes de agosto del 2008, en el marco del curso “Enfoques de desarrollo”, que podría servir como propuesta preliminar, y cuyo texto figura como Anexo 6.

En segundo lugar esta visión de desarrollo (es decir, esta visión de sociedad o estado ideal al cual se aspira, utopía), en la medida que promueve un cambio (cambio respecto de una situación inconveniente a una situación mejor o más favorable para todos) requiere estar fundamentada en una posición ética, y más precisamente en una posición y comprensión sobre la justicia. Qué cosa es justo dar a algunas personas algo antes que a otras. Cuál es el buen gobierno que pretendemos alcanzar y regular de esta manera, y de qué forma todo esto afectará a los demás, y cuáles son los cambios que se requiere introducir para hacer realidad este buen gobierno.

Un inicio de reflexiones éticas sobre la política de discapacidad, que deberían ser ampliadas y continuadas, fue realizado por el suscrito en un ensayo realizado para el curso de Ética y Gerencia Social, cuyo texto figura como Anexo 7.

Considerando que la política pública es un asunto normativo, debe tener un fundamento racional de todas aquellas decisiones que son consideradas como buenas, razonables o deseables, es decir una utopía, como vimos hace un momento, la cual debe ser la meta orientadora final de toda política pública

Sobre la base de esta meta final, recién se podrán determinar metas particulares o específicas.

No es posible entonces, contar con una política pública sobre discapacidad sin haber resuelto o debatido previamente este marco conceptual que le brinde la base, sustentación o sentido

³⁶ Si bien este tema requiere un desarrollo más amplio, vamos a referirnos a él de una manera muy breve en razón de la naturaleza de la presente investigación.

CAPITULO IV - Presentación, análisis e interpretación de los resultados

En la presente sección presentaremos los resultados de nuestra investigación. La parte principal de ella está conformada por la información que hemos logrado recoger gracias a las diferentes herramientas utilizadas, siguiendo las previsiones efectuadas en nuestra sección metodológica (Capítulo II.- Diseño de la investigación). A modo de resumen haremos notar sus principales hallazgos.

Estos resultados y hallazgos serán mostrados, por un lado, siguiendo el orden de nuestros objetivos específicos, es decir, de nuestras preguntas de investigación. Sin embargo también nos servirá de guía, para mostrar los resultados obtenidos, el orden de las variables e indicadores de estas preguntas, tal como fueron identificados en nuestra sección metodológica.

No obstante lo mencionado -- con el objeto de brindar un mejor panorama y mayores elementos de juicio al lector no familiarizado con alguna de las dos versiones del Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad -- hemos visto por conveniente anteponer a la presentación de estos resultados y hallazgos, una información muy resumida pero sustancial, que describimos a continuación:

En primer lugar, una breve descripción del contenido (texto) de estas dos versiones del Plan de igualdad de oportunidades, cuyo detalle de presentamos como anexo. Esta parte incluye información sobre los primeros dos años y medio de vigencia del nuevo PIO; una visión comparativa de ambos planes (semejanzas y diferencias) que se presenta en un cuadro; y concluye echando una mirada esquemática sobre el ciclo, el círculo y la institucionalidad de la política de discapacidad

La información recogida sobre los primeros dos años y medio de vigencia del Plan de igualdad de oportunidades 2009-2018, que se encuentra en estos momentos en proceso de implementación, nos ha parecido importante darla a conocer por ser una información ampliamente desconocida debido al hecho que la Comisión Multisectorial no ha presentado todavía ningún informe al respecto.

Por último, nos ha parecido importante mostrar las relaciones del Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad con el Marco Social Multianual (MSM) y el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), por las claves que esto encierra para tomar medidas que aseguren el adecuado financiamiento del PIO, y considerando que la voluntad política de la implementación del PIO se materializa a través de los compromisos presupuestales que asuman los diferentes sectores.

4.1 Análisis de los dos planes de igualdad de oportunidades

Para poder entender los retos y desafíos que significa implementar de manera eficiente y efectiva el nuevo Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que se aprobó en diciembre del año 2008, y que está actualmente en vigencia, se requiere tener una visión crítica previa del primer Plan de igualdad de oportunidades que se aprobó el año 2003. Uno plan solo no basta. Se requiere entonces conocer ambos planes. Se requiere por ello tener miradas complementarias.

Esta revisión de los dos planes de igualdad de oportunidades es indispensable para poder situar el punto de partida de nuestra investigación de campo, tema al cual

vamos a reservar la segunda parte de este capítulo. Esto significa hacer no sólo una evaluación de los resultados que hasta la fecha se han obtenido de la aplicación del Plan de igualdad de oportunidades sino también hacer, en un momento posterior, un diagnóstico preliminar de los factores que pueden haber fluido, y que incluso pueden seguir influyendo para impedir o retrasar su adecuada implementación

La descripción esquemática del contenido de ambos planes de igualdad de oportunidades la podemos encontrar en el Anexo 8

En este Anexo 8 vemos en primer lugar el Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad del año 2003, analizamos sus objetivos, hacemos una descripción del plan revisando sus variables: población objetivo, línea de base, duración, localización y alcance, impacto que se espera alcanzar. A continuación realizamos un análisis crítico del plan, para lo cual revisamos sus factores positivos, negativos y debilidades, analizamos también en qué medida este PIO responde a los principios de una auténtica política social, y terminamos esbozando unas conclusiones preliminares.

Con relación al Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad del año 2008, comenzamos haciendo una presentación general, que revisa las circunstancias en las que nació este PIO y cuáles fueron sus principales motivaciones. A continuación hacemos una breve descripción de la parte normativa del nuevo PIO, es decir, revisamos su finalidad, la conformación de la Comisión Multisectorial, sus funciones y atribuciones. Concluimos haciendo una breve descripción de las medidas generales y concretas del nuevo PIO, con especial énfasis en las 4 áreas de intervención desde el Estado (salud, educación, desarrollo social y trabajo).

4.1.1 Comparación de ambos planes: semejanzas y diferencias.

Comparando las dos versiones del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad encontramos lo siguiente:

| Elemento de comparación | PIO del 2003 – 2007 | PIO del 2009 – 2018 |
|--|--|--|
| Situación de hecho que dio origen a la decisión del gobierno de formular un Plan de igualdad de oportunidades para las PCD | Huelga de hambre de PCD frente a Palacio de gobierno en abril 2002 por 1 organización de PCD: CONFENADIP | Propuesta de la Comisión especial de discapacidad del Congreso de la República |
| Declaración de principios que le sirve de marco programático, y Decreto que lo dispone | El año 2003 es declarado como "Año de los Derechos de la Persona con Discapacidad" - D. S. N° 049-2002-PCM | Los años 2007 al 2016 son declarados como el "Decenio de las personas con discapacidad en el Perú" - D.S. N° 015-2006-MIMDES |
| Decreto Supremo que lo aprobó | D.S. No 009-2003-MIMDES | D.S. N° 007-2008-MIMDES |
| Características del Proceso de elaboración del PIO | Centrada en el Estado, de arriba abajo, con escasas instancias participativas de sociedad civil | Centrada en el Estado, de arriba abajo, con escasas instancias participativas de sociedad civil |
| Horizonte de duración del PIO | 5 años | 10 años |
| Sectores implicados en la elaboración del PIO | MIMDES; Salud; Educación; Vivienda, Construcción y saneamiento; Transportes y comunicaciones; Trabajo | Solamente los sectores MIMDES; Salud; Educación; Trabajo |
| Estadísticas, línea de base | Incipiente, casi inexistente | Insuficiente pero más confiable |

| | | |
|---|--|---|
| Metas e indicadores del PIO | Totalmente Inexistentes durante todo el periodo 2003 - 2007 | Son aprobados por la Comisión el 17 de diciembre de 2009 |
| Compromisos presupuestales de los sectores implicados en su elaboración | El PIO nace con un presupuesto total de 5 años para todos los sectores que asciende a S/. 43'085,004.93 soles | No se cuenta con ningún presupuesto comprometido hasta la fecha. |
| Clasificador funcional programático para identificar inversiones en el tema de la discapacidad | No existía durante todo el periodo 2003 - 2007, aunque un estudio del sector privado lo propuso | Con fecha 8 de febrero de 2010 el MEF comunicó al CONADIS la aprobación del Clasificador funcional programático |
| Información proporcionada por los sectores sobre las inversiones realizadas en discapacidad | No se cumplió con proporcionar esta información | No se cumplió con proporcionar esta información |
| Calidad del marco institucional del proceso de planeamiento estatal en el cual se inscribe el PIO | El planeamiento estatal se limita al SNIP en el MEF pero es insuficiente y desarticulado de los sectores entre sí | Ha mejorado notoriamente con la puesta en funcionamiento del CEPLAN y el SINEPLAN pero la discapacidad no está transversalizada en el Plan Bicentenario |
| Relación del PIO con el marco de las políticas sociales nacionales | Existe una débil relación del PIO y el tema de discapacidad con otras políticas sociales | Diversas políticas sociales tienen en cuenta al PIO o a los temas de discapacidad tal como: DS N° 027-2007-PCM, el Marco Social Multianual |
| Implicación de los sectores en los procesos de planeamiento y presupuesto, para el cumplimiento del PIO | El PIO nunca fue considerado en los procesos centrales de planeamiento y presupuesto (anual o multianual) de los sectores | El clasificador funcional programático de gasto del MEF permitirá identificar los gastos de todos los sectores en materia de discapacidad |
| Integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y monitoreo de las acciones señaladas en el PIO | 9 miembros en total. A los 6 sectores implicados en el PIO se agregan PCM, Interior y MEF | 9 miembros en total. A 4 sectores implicados en el PIO se agregan PCM, Vivienda, Construcción y saneamiento; Transportes y comunicaciones; y MEF |
| Presidencia de la Comisión multisectorial del PIO | A cargo del MIMDES | A cargo del MIMDES |
| Presencia y participación del CONADIS en la Comisión multisectorial del PIO | No asume ninguna función específica formal | CONADIS se hace cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión |
| Participación de la sociedad civil de personas con discapacidad en el diseño, implementación y monitoreo del PIO | Sólo se dio una participación parcial en el diseño del PIO. Es inexistente en las labores de monitoreo | Sólo se dio una participación parcial en el diseño del PIO. Es inexistente en las labores de monitoreo |
| Proceso de monitoreo, evaluación e informes efectivamente realizado por la Comisión multisectorial | Sólo se publicaron dos informes (2003 y 2004). La Comisión multisectorial concluyó sus actividades sin un informe final | Hasta la fecha la Comisión multisectorial no ha publicado ningún informe. |
| Implicación del Estado, sector público y/o gobiernos locales y regionales en el diseño, ejecución y monitoreo del PIO, de acuerdo a la norma que aprueba el PIO | La norma del PIO establece que: Para la realización del monitoreo, seguimiento e implementación del PIO, la CM coordinará con los Gobiernos Regionales, Locales y demás instituciones del sector público. Art. 7 DS009-2003-MIMDES | La norma del PIO establece que: (La CM) Coordinar(á) con los demás sectores del Estado la realización de acciones que contribuyan de manera eficaz al cumplimiento de las metas del PIO. Art. 6 inciso h) D.S. N° 007-2008-MIMDES |

4.1.2 Análisis de los primeros 2 años y medio de vigencia del nuevo PIO.

El D.S. No 007-2008-MIMDES que aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 establece que la institución clave y

responsable de su implementación es la Comisión Multisectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento.

Esta Comisión está conformada por 9 miembros, siendo Presidida por el Viceministerio de la Mujer (MIMDES), con la colaboración del Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad, CONADIS, a quien se le asignó la función de Secretario Técnico de la Comisión. Los otros 7 sectores que la conforman son los Ministerios de Trabajo, de Salud, de Educación, de Relaciones Exteriores, de Vivienda y Construcción, de Transportes y Comunicaciones, y de Economía y Finanzas.

De acuerdo a la información a la cual hemos tenido acceso -- ya que la mencionada Comisión Multisectorial hasta la fecha no ha emitido ningún Informe acerca de sus actividades, a pesar de que dentro de sus funciones existe un inciso (el inciso g) del art. 6) que dispone la obligación de "Elaborar un Informe anual de los avances del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad" -- hemos podido establecer las siguientes características del funcionamiento de dicha Comisión:

Características del funcionamiento de la Comisión multisectorial del PIO

- No obstante que la Comisión multisectorial del PIO debió establecerse dentro de los 15 días útiles de haberse aprobado el Decreto Supremo de su conformación, recién se instaló en el mes de febrero de 2009, con casi 2 meses de retraso.
- Esto se explica en razón que ningún sector cumplió con designar a sus miembros representantes, ante la Comisión multisectorial del PIO, en un plazo no mayor a los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la presente norma, tal como dispone el artículo 5 del Decreto que aprobó el PIO.
- A pesar que el mencionado Decreto señala que las reuniones de la Comisión deberían ser mensuales, estas se han realizado de manera regular con una periodicidad de cada dos meses, en el mejor de los casos.

El art. 6 del D.S. No 007-2008-MIMDES que aprobó el PIO señala 8 funciones de la Comisión Multisectorial, entre las cuales hay dos que en nuestra opinión presentan una importancia central. Por un lado, el encargo de elaborar los indicadores y metas del PIO que permitan evaluar el logro de los resultados esperados del PIO (inciso d), y por otro lado asegurar la asignación del presupuesto necesario para cumplir con eficiencia y eficacia las acciones propuestas en el PIO (inciso b). Estos dos encargos son centrales, son el alma de la Comisión, pues sin la asignación del presupuesto mínimo necesario los diferentes sectores estarán en la imposibilidad de llevar a la práctica las diferentes actividades que fueron aprobadas. Y en segundo lugar, sin indicadores y metas resultará imposible realizar la actividad central de seguimiento y monitoreo, midiendo de manera objetiva los avances que pueden y deben ir lográndose en el proceso.

Conscientes de esta situación, la Comisión especial de discapacidad del Congreso de la República consiguió el apoyo del PNUD para financiar un proyecto dirigido a fortalecer las políticas públicas sobre discapacidad en el Perú, de la siguiente manera:

El proyecto pretende proporcionar los medios necesarios (normativo, técnico, didáctico, de información y de conocimiento), con el objetivo de implementar y monitorear la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las NN.UU., y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la persona con discapacidad (PIO), que son instrumentos normativos y de políticas de discapacidad que deben ser

impulsados de manera conjunta, por ser complementarios entre sí, estableciendo para ello sinergias que permitan a las diferentes instancias del Estado minimizar gastos y maximizar impactos, así como, eficiencia y eficacia en su implementación, con la estrecha colaboración de la sociedad civil³⁷.

De las 8 actividades de este proyecto, una se refiere al tema de los indicadores, las metas y el presupuesto, la actividad 1.3, que se define así: Formulación de los indicadores, metas y presupuesto de implementación de estas metas del PIO.

El documento del proyecto justifica la importancia de la realización de esta actividad de la siguiente manera: *(formular indicadores y metas) es absolutamente indispensable para que el PIO pueda comenzar a caminar y ser monitoreado, y para que los sectores puedan tener elementos para poder estimar y comprometer fondos de sus presupuestos institucionales.*

El mismo documento del proyecto describe la mencionada actividad así:

Esta actividad es única. Su elaboración y aprobación permitirá contar con los elementos indispensables para poder monitorear y evaluar los avances de la implementación del PIO y contar con la partida presupuestal necesaria para su implementación a nivel nacional. Se contratará a un experto en planificación estratégica que, junto con la comisión encargada de implementar el PIO y con el apoyo de representantes y expertos en discapacidad, construirán de manera participativa una propuesta formal que sea aprobada por la propia comisión de implementación.

Luego de los talleres respectivos realizados con los expertos en planificación y presupuesto del sector público, por un lado, y con los expertos de las organizaciones de personas con discapacidad y de la sociedad civil, por el otro lado, estos trabajos concluyeron con la presentación del informe final el día 23 noviembre del 2009, informe que contenía una propuesta para la formulación de estos indicadores y metas así como la asignación del presupuesto respectivo. Este informe fue remitido de manera oficial, a los pocos días, a la Comisión multisectorial del PIO, como un aporte de la Comisión especial de discapacidad del Congreso. Posteriormente, con fecha 16 de diciembre del 2009, estos resultados fueron socializados con la sociedad civil en una Audiencia Pública realizada en el Congreso de la República.

Cabe poner de relieve que, en opinión de los expertos del CONADIS, este primer esfuerzo de formulación de metas e indicadores, y su propuesta final, con todos sus defectos y debilidades, no hubiese sido posible sin la estrecha colaboración del Congreso de la República, debido al hecho que los expertos de los sectores en anteriores ocasiones nunca brindaron la importancia y atención del caso a los requerimientos y convocatorias formuladas por el CONADIS. Situación que es muy diferente, proviniendo del Congreso de la República, en razón de las facultades de requerimiento de información y fiscalización que el Congreso detenta de acuerdo a las disposiciones de la constitución política del Estado.

Resumen de Principales actividades y logros de la Comisión multisectorial del PIO

- Las metas e indicadores del PIO tuvieron una primera formulación piloto gracias a talleres impulsados por la Comisión especial de discapacidad del Congreso de la

³⁷ Esta descripción es repetida en la introducción de cada una de las publicaciones realizadas por el Congreso en el marco de este proyecto.

- República, entre septiembre y noviembre del 2009, como parte del desarrollo de un proyecto financiado por el PNUD, y no por la propia Comisión Multisectorial.
- Sobre la base de lo anterior, el 17 de diciembre de 2009 la Comisión multisectorial del PIO aprobó oficialmente la primera Matriz con metas e indicadores para monitoreo y seguimiento del PIO 2009-2018. Observamos sin embargo que en esta matriz varias metas no precisan todavía el plazo en que deberán cumplirse. Ni existen tampoco indicadores de impacto sino sólo de resultado.
 - Considerando que Francke ya había señalado en su estudio sobre el PIO (2006) la carencia de un Clasificador Funcional Programático sobre discapacidad que permita identificar en el Presupuesto General de la República los gastos o inversiones que los diferentes sectores pudieran realizar en temas de discapacidad, CONADIS vio la importancia de solicitarlo al MEF. De esta manera, con fecha 8 febrero 2010 el MEF comunicó al CONADIS la habilitación de la Estructura Funcional Programática sobre discapacidad, para que todos los sectores puedan registrar gastos sobre discapacidad. Ver detalles en Anexo 9.
 - Sobre la base de la aprobación de la Matriz de monitoreo del PIO 2009-2018 y de la habilitación de la Estructura Funcional Programática sobre discapacidad, CONADIS publicó en abril del 2010 los documentos denominados: “Lineamientos para la incorporación del tema de la discapacidad en el proceso de planificación de las entidades públicas³⁸” y “Hacia una sistematización de los planes nacionales orientados a grupos de población vulnerables”, para facilitar a los diferentes sectores las tareas de programación, implementación, medición y rendición de cuentas de los avances en la implementación o cumplimiento del PIO.
 - A pesar que el CONADIS ha solicitado a los diferentes sectores alcanzar la información sobre los avances en el PIO y las inversiones identificadas con este clasificador, hasta la fecha no ha recibido la información requerida, la cual será la base para el proceso de seguimiento y monitoreo del PIO.
 - Esta es una de las razones por las cuales la Comisión Multisectorial no ha cumplido todavía en sus 2 años y medio de actividades con publicar el Informe Anual de avances que le corresponde. Independientemente de ello, siempre es importante que dicha Comisión rinda cuenta de lo realizado en los últimos años.
 - Se observa en consecuencia que tanto los sectores como la propia Comisión Multisectorial vienen incumpliendo su obligación de informar sus avances.
 - Aunque no responde a una iniciativa nacida en el seno de la Comisión Multisectorial, es importante señalar que CONADIS comenzó a trabajar, durante el segundo semestre del 2010, el diseño de un Programa Estratégico sobre Discapacidad, en coordinación con el MEF. Éste programa responde a las nuevas exigencias presupuestarias de la gestión por resultados establecida por el Capítulo IV de la Ley 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2007. De esta manera se podrá contar con una valiosa herramienta que servirá para apoyar y fiscalizar, desde el lado presupuestal, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PÍO, con un enfoque transversal y multisectorial.

Para entender la importancia de este paso, debe tenerse en cuenta que durante los últimos años la administración de la hacienda pública ha venido orientando su atención hacia la mejora de la calidad del gasto público y al desarrollo de instrumentos para implementar dicha mejora. Con este fin se han venido explorando alternativas para incrementar la eficiencia en la asignación de recursos a través de herramientas como

³⁸ En este documento también se puede encontrar la Matriz de metas e indicadores del PIO. Para más detalle ver: <http://www.conadisperu.gob.pe/web/publicaciones/4.pdf>

el presupuesto programático y multianual, los indicadores de desempeño, el presupuesto basado en resultados e indicadores de gasto a mediano plazo.

Es en este contexto que a partir de la Ley 28927 (capítulo IV), Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2007, se dispone que la Dirección Nacional del Presupuesto Público sea la entidad responsable de diseñar, implementar y administrar la gestión presupuestaria por resultados. Este nuevo esquema de gestión presupuestaria considera acciones que favorecen e impulsan el desarrollo progresivo de una Gestión orientada a Resultados (GpR) a nivel de todas las instancias y entidades de la administración pública.

Como parte de las acciones para el desarrollo de la gestión presupuestaria por resultados, se ha estructurado una estrategia de implementación a partir del diseño de programas estratégicos. Éstos, responden a un diseño articulado de intervenciones, cuya finalidad es dar solución a un problema prioritario identificado.

En el marco anterior la Alta Dirección de CONADIS contrató un consultor en julio 2010 para proponer estructuras y contenidos para el Programa Estratégico del CONADIS, que permita su incorporación dentro del ciclo de Programación Presupuestaria normado y dirigido por el MEF. El diseño de este Programa Estratégico del CONADIS, centrado en el tema de discapacidad, se concluyó en el primer semestre del año 2011 y corresponde a este nuevo estilo de planeamiento orientado a resultados, con el objeto de mejorar los niveles de inversión pública en este tema.

De otro lado, para ampliar el alcance del Programa Estratégico del CONADIS, el art. 13.4 de la Ley No. 29626 de Presupuesto 2011, estableció que el MEF impulsará el diseño (entre otros Programas Estratégicos) de un Programa Estratégico sobre Discapacidad, para lo cual podrá tomar como base el Programa Estratégico del CONADIS. En este supuesto se espera que, por su carácter multisectorial, la propuesta de Programa Presupuestario Estratégico (PPE) de Discapacidad -- resultante de la intervención directa del MEF, en su condición de ente rector nacional en materia presupuestal de todos los sectores -- involucre previsiones y compromisos más amplios de los sectores involucrados, que el contenido sólo en el Programa Presupuestario Estratégico (PPE) del CONADIS.

Por lo expuesto, no existiendo la seguridad que el MEF realice el mencionado diseño del Programa Estratégico sobre discapacidad, y el correspondiente PPE (en tanto la Ley No. 29626 de Presupuesto 2011 sólo habla de impulsar), se recomienda a la Comisión Multisectorial del PÍO, o al menos al CONADIS, como Secretario Técnico, hacer el seguimiento debido a fin de asegurar que el PPE de Discapacidad se concrete, en razón de los beneficios que esto traerá, en términos de eficiencia y eficacia, para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la política pública sobre discapacidad

4.1.3 Análisis esquemático del ciclo, círculo y la institucionalidad de la política de discapacidad

Análisis del ciclo de la política de discapacidad

Los errores más importantes que se han presentado en las fases de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO son los siguientes:

El haber trabajado con los diferentes sectores de manera aislada, es decir sin que ellos coordinen entre sí ni tomen conciencia acerca de las relaciones de influencia que, en conjunto, tienen los servicios públicos y privados de toda naturaleza (salud, educación, promoción laboral y empresarial, transporte etc.) en el desarrollo de capacidades para la inclusión productiva de las personas con discapacidad.

Asimismo, tampoco se ha tomado conciencia de la responsabilidad de la sociedad y del Estado de crear procedimientos, ambientes e infraestructuras accesibles para todo tipo de personas con discapacidad, asegurando para ello las inversiones correspondientes

Otra de las fallas importantes fue la falta de acompañamiento de las personas con discapacidad y sus organizaciones en todas estas fases antes mencionadas.

Quizás la falla más importante de todas ha sido y sigue siendo la poca importancia que la Comisión multisectorial del PÍO ha dado a la necesidad de realizar evaluaciones periódicas, con la correspondiente publicación de las mismas. La falta de una instancia de autocrítica ha impedido la identificación de errores, y la consecuente incorporación de ajustes y cambios, hará mejorar la eficiencia y eficacia del PÍO.

Análisis esquemático del círculo de la política de discapacidad

En este nivel la falla más importante de todas es el no haber involucrado adecuadamente y desde el inicio del proceso de elaboración de los planes a expertos con discapacidad y familiares con discapacidad así como a sus representantes mejor preparados, de las organizaciones de personas con discapacidad y de sus familiares en estos procesos. Este error se ha mantenido en las fases siguientes de implementación, monitoreo y evaluación

Si bien es cierto en ambos casos, es decir en el proceso de diseño de los dos PÍOs, se realizaron procedimientos de consulta a las personas con discapacidad y sus organizaciones, la forma en que estos se realizaron han sido totalmente externos, superficiales e insuficientes, sin generar un involucramiento verdadero y constante de este colectivo en todas las fases del proceso de implementación de la política, pasando por el diseño y llegando al monitoreo y evaluación.

Análisis esquemático de la institucionalidad de la política de discapacidad

El error fundamental que se ha presentado en este nivel es la creencia de que el Consejo nacional para la integración de las personas con discapacidad, CONADIS, es el único ente encargado de implementar la política de discapacidad. Esto trae como consecuencia que los diferentes sectores no asuman sus responsabilidades, o en su defecto, que la deleguen al interior de sus organizaciones a oficinas aisladas, de menor rango, importancia y por tanto con menor acceso a recursos, para atender los requerimientos de la población con discapacidad.

La consecuencia de lo anterior es que ninguno de los sectores asume, de manera transversal en sus políticas, programas y servicios destinados a la generalidad de la población, los compromisos que todos ellos tienen para atender a la diversidad de personas con discapacidad

Finalmente, nuestro análisis muestra que por razones estructurales, funcionales y de presupuesto, CONADIS no se encuentra en condiciones de liderar el proceso de

reforma que requiere la equiparación de oportunidades y el desarrollo de capacidades en las diversas esferas de la vida comunitaria

Parafraseando a Galiani (2006) podemos afirmar que las políticas sociales sobre discapacidad, expresadas en el “Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad”, “han fracasado ... porque fueron implementadas en un nivel bajo y/o intermedio, sin considerar la dependencia funcional de las mismas con instituciones de nivel alto”. Esta debilidad estructural de las políticas de discapacidad se debe a que las mencionadas políticas fueron formuladas sin tener en cuenta la situación o las condiciones institucionales para hacerlas efectivas y eficientes.

4.1.4 Relaciones del Plan de igualdad de oportunidades para PCD con el Marco Social Multianual y el Marco Macroeconómico Multianual³⁹

- El Marco Social Multianual (MSM) es una “guía para poner en marcha políticas sociales apropiadas, en un escenario multianual, que orienta la política y el gasto social dirigido a los pobres, especialmente a los pobres extremos”, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad.
- El Marco Social Multianual es el documento que establece los grandes lineamientos, objetivos e instrumentos de la política social, así como la composición del gasto de los sectores y programas sociales.
- Para lograr lo anterior el Marco Social Multianual integra de manera unitaria todos los planes, programas y políticas sociales, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), entre ellos el PIO.
- Para ordenar la política social el Marco Social Multianual propone trabajar a nivel de tres ejes o enfoques complementarios entre sí: el de protección, el de desarrollo de capacidades y el de acceso a oportunidades económicas.
- Este documento (MSM), debe estar estrechamente asociado al Marco Macroeconómico Multianual (MMM), que presenta los lineamientos de la política económica y los objetivos e instrumentos de dicha política.
- Por lo expuesto, resulta estratégico incorporar la dimensión de la discapacidad en el Marco Macroeconómico Multianual del MEF (MMM), con el objeto de asegurar el adecuado financiamiento del PIO, debido a que el MMM es la base de la formulación de la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Hemos podido observar que los problemas de los programas sociales, diagnosticados en el MSM, son comunes a los de la política pública sobre discapacidad (PIO), caracterizándose por: 1) falta de objetivos y metas comunes a nivel del conjunto de programas sociales; 2) criterios inadecuados de nivel y asignación presupuestal; 3) ausencia de una autoridad definida para la gestión social integrada; 4) problemas de gestión en la política social; 5) ausencia del sistema transversal de monitoreo y evaluación.
- Por lo anterior, se requiere articular mejor las políticas de discapacidad presentes en el PIO como parte del MSM.
- La existencia del MSM y su necesidad de articulación con el MMM significa una importante paso adelante en el proceso de maduración de la planificación estatal dentro de la cual se debe incorporar la política de discapacidad para lograr visibilidad, entrar en la agenda política, y lograr un financiamiento acorde a sus requerimientos, necesidades y exigencias.

³⁹ Esta sección se basa en el “Marco Social Multianual 2009-2011”, preparado por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la PCM, en especial el Capítulo 5 y los sub capítulos referidos al “Marco Social Multianual y el MMM” y a la “Programación multianual del gasto social”.

4.2 Resultados de las diferentes herramientas de recojo de información

Tal como se señaló en las secciones 2.2.3 Fundamentación de la elección de las unidades de análisis y de las fuentes de investigación, 2.2.4 Procedimiento de aplicación de instrumentos de recolección de información y 2.2.5 Procesamiento y análisis de la información, los métodos y técnicas más apropiadas para el recojo de la información para nuestra investigación son los siguientes: Cuestionarios (en lugar de encuestas), Focus Group, Entrevista semiestructurada y Revisión documental.

Habiendo descartado los Focus Group por las dificultades que se nos presentaron, en esta sección daremos cuenta sólo de los cuestionarios y entrevistas realizadas.

Con relación a lo primero, se realizó un total de 3 cuestionarios, 2 de ellos dirigidos a funcionarios públicos y el tercero a PCD, los mismos que fueron respondidos por 5 funcionarios públicos y por 21 personas con discapacidad, tal como se dio cuenta.

Considerando el escaso número de funcionarios públicos municipales que respondieron el cuestionario, vimos por conveniente procesar estas respuestas de manera conjunta con los funcionarios de la Comisión multisectorial del PIO

Los resultados de dichos cuestionarios se expresan a continuación, brindándonos información sobre las percepciones tanto de los funcionarios públicos como de las personas con discapacidad sobre las diversas preguntas que planteamos en relación con los objetivos de la presente investigación.

Resultados del cuestionario a funcionarios públicos

De los cuestionarios remitidos en abril del 2010 a más de 40 funcionarios públicos de las municipalidades, sólo recibimos un cuestionario respondido de estos funcionarios de gobiernos locales. En mayo 2011 repetimos la entrega de cuestionarios por email a otros 40 funcionarios municipales obteniendo igualmente un solo cuestionario respondido, con respuestas idénticas en un 95%, confirmando así la tendencia observada anteriormente. A pesar de ello esta renuencia, descuido o indiferencia de los funcionarios de gobiernos locales para responder el cuestionario, tiene un resultado válido para nuestra investigación:

Significa que la mayoría de estos funcionarios teme opinar, por diversas razones: porque no se consideran expertos en el tema de la discapacidad o del PIO, y temen poner en evidencia esta ignorancia o falta de conocimiento, o porque temen asumir mayores compromisos al respecto. Otra explicación es porque las OMAPED no suelen ser tomadas con la debida seriedad por los funcionarios de mayor jerarquía. Y de ser así, esta es una situación que debemos ver de cambiar en el futuro.

A partir de las respuestas de todos los funcionarios públicos, vinculados en mayor medida con la Comisión Multisectorial del PIO, podemos concluir lo siguiente:

Los funcionarios públicos suelen tener un conocimiento escaso y estereotipado de las personas con discapacidad. La subestimación que experimentan se manifiesta al percibirlos como personas frágiles y vulnerables, a quienes ayudar, así como al asombrarse de lo bien que se desempeñan, a pesar de sus limitaciones.

Sí bien 4 encuestados opinan que las personas con discapacidad se sienten infelices con la misma frecuencia que las personas sin discapacidad, dos personas piensan que con frecuencia se sienten infelices, es decir casi siempre. Esto es un indicativo de discriminación indirecta al percibir la discapacidad como sufrimiento.

En términos generales existe en los funcionarios públicos (principalmente de la Comisión Multisectorial del PIO) una conciencia creciente de los factores ambientales (barreras físicas y de actitud) como causantes de desventajas para las personas con discapacidad (lo cual es un indicativo de su familiaridad con el modelo social de la discapacidad). Por esto mismo hay coincidencia total en que las desventajas que impiden la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad se pueden eliminar modificando el entorno, con normas, políticas, programas, servicios etc.

Sólo 40% de los funcionarios admiten tener un dominio suficiente del PIO, mientras la mayoría reconoce tener un dominio sólo moderado.

Otro aspecto en donde se manifiesta una coincidencia mayoritaria es en reconocer que la discriminación (producto de la falta de conocimiento y de las escasas oportunidades que se les brindan a las PCD) es la causa principal de los problemas que afectan a las personas con discapacidad

Un hallazgo importante es que, salvo uno, los encuestados no conocen cuál es el importe estimado que su institución invertirá para cumplir con el PIO.

Todos los funcionarios públicos encuestados han demostrado un conocimiento aceptable de lo que es planeamiento inclusivo y diseño universal. A pesar de ello, se ha podido comprobar que este conocimiento no es algo generalizado a nivel de todos los funcionarios públicos sino sólo de aquellos que ejercen labores de representación en la Comisión multisectorial del PÍO, y que por esta razón han tenido más oportunidades de familiarizarse con estos conocimientos.

Todos los encuestados coinciden en señalar enfáticamente que es indispensable que el CEPLAN y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico deben incorporar los principios de diseño universal y planeamiento inclusivo, para poder lograr la transversalización del tema de la discapacidad en todo el sector público

Igualmente existe una coincidencia total, entre los encuestados, en que los temas del PIO tienen o deberían tener relación directa con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas

A la pregunta acerca de la manera en que los encuestados han llegado a pertenecer a la Comisión Multisectorial, todos coinciden en señalar que fueron designados por las autoridades de su sector. Esto demuestra que no existe un interés o compromiso particular de estos funcionarios para el desarrollo o ejercicio de esta función. Lo cual determina un cierto grado de indiferencia.

A la pregunta sobre la experiencia previa respecto a temas de discapacidad, todos responden de manera diversa. Sólo uno de ellos admite haber tenido alguna experiencia previa. Mientras el siguiente reconoce no haber tenido ninguna experiencia, el último admite que sólo conocía un poco acerca del tema.

A la pregunta sobre el tiempo que cada uno de ellos dedica regularmente a la Comisión Multisectorial, las respuestas también son muy diversas. Mientras uno

señala que dedica menos de una hora a la semana al trabajo de la Comisión, el siguiente le dedica un poquito más, llegando a 4 horas al mes. Sólo uno de ellos admite dedicarle más de 2 horas a la semana. En términos generales puede considerarse que el tiempo de dedicación promedio resulta ser similar al de los miembros de un directorio y por tanto bastante insuficiente

A la pregunta sobre el tiempo que cada uno de ellos se encuentra participando en esta Comisión, a nombre de su institución, acá también las respuestas que se dan, son muy diversas, aunque marcan la tendencia. Sólo uno de ellos reconoce estar participando desde hace un año, en que se instaló la Comisión. De los dos restantes uno se encuentra en la Comisión desde hace 6 meses y el último se encuentra solamente desde hace 3 meses.

Esto quiere decir que para la institución que los ha designado (y para los mismos funcionarios también), el tema no resulta de la mayor prioridad o interés. No sería extraño al respecto que los propios funcionarios sean quienes hayan pedido su cambio

A la pregunta que se hizo sobre la cantidad de personas que con anterioridad han pertenecido a la Comisión, estas fueron las respuestas: De las tres personas que respondieron sólo una de ellas se encuentra desde el comienzo de funciones de la Comisión Multisectorial. En el caso de las dos personas restantes, una de ellas reconoce dos antecesores, y la otra 3 o más.

Estas respuestas son muy reveladoras pues indican el alto nivel de rotación de funcionarios en este tema tan delicado.

Resultados del cuestionario a PCD

Como se señala este cuestionario busca confrontar o contrastar las afirmaciones de los funcionarios públicos sobre su conocimiento, percepciones, prácticas y actitudes respecto de las personas con discapacidad.

Respecto a la primera pregunta, el 95.5% de las PCD reconoció haber sido discriminado al menos una vez por algún funcionario público. Las proporciones de esta discriminación (95.5%) se distribuyen de la siguiente manera: 9.1% aseguró haber sido discriminado siempre y 40.9% afirmó haber sido discriminado con mucha frecuencia. El 45.5% señaló haber sido discriminado, aunque con menor frecuencia, es decir rara vez. Por último solo el 4.5% indicó que nunca fue discriminado.

Respecto a la segunda pregunta los encuestados respondieron de esta manera: La gran mayoría (82.6%) otorgó un puntaje desaprobatorio al conocimiento que los funcionarios públicos tienen sobre las personas con discapacidad. 43.5% les otorgó un puntaje menor de 5 sobre 20 ($x \leq 05$), mientras que el 39.1% restante les otorgó un puntaje desaprobatorio entre 6 y 10 puntos ($x = 06; \leq 10$). Solo un 17.4% les otorgó un puntaje aprobatorio mayor de 10 y hasta un máximo de 15 puntos ($x = 11; \leq 15$).

Respecto de la tercera pregunta las respuestas de las personas con discapacidad fueron así: La gran mayoría (60.9%) opinó que solo entre el 10 al 20% de funcionarios están preparados para tratar adecuadamente a las PCD. La tercera parte de los encuestados (34.8%) opinó que entre el 20 y el 50% de funcionarios están preparados para tratar adecuadamente a las PCD. Una mínima parte de los encuestados (4.3%) opinó que entre 50 y el 70% de los funcionarios están preparados para tratar adecuadamente a las PCD.

Con relación a la cuarta pregunta estas fueron las respuestas de los encuestados: La mayoría (31.0%) opinó que son vistos por los funcionarios públicos como personas frágiles y vulnerables, inspirando el deseo de ayuda. 27.6% sienten que inspiran miedo, angustia o inquietud, es decir, incomodidad. 13.8% sienten que inspiran pena, compasión.

A diferencia de los casos anteriores, que suman 72.4%, en los cuales se percibe (de parte de los funcionarios públicos) sentimientos negativos de inferioridad, incomodidad o compasión, casi una cuarta parte de los encuestados (24.1%) señaló percibir que los funcionarios públicos manifiestan asombro de lo bien que ellos (las personas con discapacidad) se desempeñan, a pesar de sus limitaciones.

Esto es considerado positivo, pues el asombro de los funcionarios significa que ellos están comprobando una realidad diferente a la que esperaban o se imaginaban. Esto quiere decir que están experimentando algo que no guarda correspondencia con sus ideas previas (prejuicios) y en ese sentido están comenzando a superar su discriminación.

Sólo una mínima parte de los encuestados (el 3.4%) opinó que los funcionarios públicos los ven con naturalidad, como cualquier persona, como los demás. Esto difiere de manera radical con lo expresado por los funcionarios públicos, como se ve en el cuadro siguiente:

| 4.- Cuáles son, a su entender, las ideas o sentimientos que por lo general experimentan los funcionarios públicos ante su presencia, o ante la presencia de otras personas con discapacidad | Opinión de Funcionarios públicos | Opinión de las PCD |
|---|----------------------------------|--------------------|
| | % | % |
| 1. Miedo, angustia o inquietud. Incomodidad | 0.00 | 27.6 |
| 2. Me ven como cualquier persona, como los demás | 37.50 | 3.4 |
| 3. Me ven frágil y vulnerable. inspiramos el deseo de ayuda | 25.00 | 31.0 |
| 4. Pena. Compasión | 0.00 | 13.8 |
| 5. Asombro de lo bien que nos desempeñamos, a pesar de nuestras limitaciones | 37.50 | 24.1 |

Respecto de la quinta pregunta los encuestados opinaron así: Mientras sólo el 9.1% de las personas con discapacidad piensa que la causa principal de las desventajas que ellas experimentan está en el individuo y en su propia discapacidad o limitaciones físicas, sensoriales o mentales, el 90.9% restante opina que la causa de las desventajas está en los factores ambientales solos, o en la combinación de los factores ambientales con los factores individuales. De esta manera, el 50.0% opina que la causa está en las barreras físicas (falta de accesibilidad) y de actitud (indiferencia y discriminación) que le impone su entorno social mientras que el 40.9% opina que la causa está en el resultado de la interacción de los dos factores ambientales e individuales. En este punto sí se encuentra una mejor correspondencia con la opinión de los funcionarios públicos, como vemos:

| 5.- En su opinión, donde se encuentra la causa principal de las desventajas que experimentan las PCD | Opinión de Funcionarios públicos | Opinión de las PCD |
|--|----------------------------------|--------------------|
| | % | % |
| 1. La causa principal de las desventajas está en el individuo y en su propia discapacidad o limitaciones físicas, sensoriales o mentales | 0.00 | 9.1 |

| | | |
|--|-------|------|
| 2. La causa está en las barreras físicas (falta de accesibilidad) y de actitud (indiferencia y discriminación) que le impone su entorno social | 40.00 | 50.0 |
| 3. La causa está en el resultado de la interacción de los dos factores anteriores | 60.00 | 40.9 |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | 0.00 | 0.0 |

En cuanto a la última pregunta, la gran mayoría de PCD, 87.0%, opinó que sí se pueden eliminar estas desventajas que impiden la igualdad de oportunidades, modificando el entorno social, con normas, políticas, programas, servicios etc. Lo cual se aproxima a la opinión de los funcionarios públicos. Una cantidad bastante menor de PCD 4.3% opinó que existen pocas probabilidades de eliminar estas desventajas. Mientras que sólo el 8.7% PCD respondió de manera negativa o pesimista señalando que no se pueden eliminar estas desventajas, porque son propias de la persona, a diferencia de los funcionarios, ya que ninguno de ellos pensó de esta manera, como vemos a continuación:

| 6.- Se pueden eliminar estas desventajas que impiden la igualdad de oportunidades?. Sí es así, cómo? | Funcionarios públicos | Personas con discapacidad |
|---|-----------------------|---------------------------|
| | % | % |
| 1. No se pueden eliminar estas desventajas, porque son propias de la persona | 0.00 | 8.7 |
| 2. Sí se pueden eliminar estas desventajas, modificando el entorno social, con normas, políticas, programas, servicios etc. | 100.00 | 87.0 |
| 3. Existen pocas probabilidades de eliminar estas desventajas | 0.00 | 4.3 |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | 0.00 | 0.0 |

Resultados de las entrevistas semi-estructuradas

Debido a la diversidad y amplitud de los temas tratados en las entrevistas nos ha resultado imposible poder sistematizar todos los temas tratados, los cuales nos han brindado una información muy valiosa que hemos recogido de manera dispersa en los capítulos III y IV de nuestra investigación, y en menor medida en las conclusiones y recomendaciones (capítulos V y VI).

No obstante lo anterior, hemos podido consolidar la información recogida a través de las siete preguntas que nos sirvieron de orientación para las entrevistas. Esta información consolidada ha sido resumida en el cuadro siguiente:

| | Principales preguntas planteadas sobre la implementación del PIO | Sistematización de la principal información proporcionada en las entrevistas |
|---|--|--|
| 1 | ¿Cuáles son las principales causas por las cuales el PIO no se ha logrado implementar adecuadamente? | <ol style="list-style-type: none"> 1. Por falta de voluntad política, interés y conocimiento del problema de la discapacidad (alentada por prejuicios, estereotipos y discriminación) 2. Debido al carácter segregado de la política de discapacidad en los principales planes económicos y sociales de los diferentes sectores del país 3. Debido a la carencia de presupuestos adecuados para los requerimientos 4. Debido a la carencia de cuadros técnicos, con expertos en inclusión y discapacidad 5. Debido al desconocimiento de gestión pública (Gerencia Social) de los funcionarios responsables en materia de inclusión social y discapacidad 6. No se promueven consultas ni instancias participativas (esto como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) |

| | | |
|---|--|---|
| | | <p>7. Los propios interesados (PCD, familiares y organizaciones) no se organizan para hacer propuestas, incidencia política y acciones de supervisión y vigilancia (conflictos internos, división)</p> <p>8. Debido a una visión asistencialista de la discapacidad (y no de derechos y de desarrollo de capacidades) alentada por los tomadores de decisión y un sector mayoritario de la población con discapacidad</p> <p>9. Las propuestas de acciones, programas y servicios de los sectores están desarticuladas entre sí, carecen de una visión de conjunto, duplicándose, con lo cual pierden en eficacia y eficiencia</p> |
| 2 | ¿Que se requiere para que el PIO sea más exitoso y logre sus metas? | <p>1. Programas de educación pública para informar y sensibilizar acerca de los temas de inclusión y discapacidad, para tomadores de decisión de los sectores público y privado</p> <p>2. Para combatir la segregación, se requiere transversalizar la política de discapacidad haciendo ver que las PCD deben ser los principales beneficiarios de los programas sociales de lucha contra la pobreza, discriminación de género, niñez, adultos mayores etc., así como de los servicios públicos de transporte, educación, empleo etc.</p> <p>3. El PIO debe contar con mayor presupuesto. No debe preguntarse cuánto se gasta en PCD sino cuánto le cuesta al país la exclusión de las PCD.</p> <p>4. Se requiere formar y fortalecer los cuadros técnicos, de expertos en inclusión y discapacidad, priorizando su reclutamiento</p> <p>5. El PIO debe interiorizar el conocimiento y aplicación de las herramientas de gerencia social para mejorar sus resultados</p> <p>6. Se deben promover consultas e instancias participativas, incluyendo a las PCD, y de ser necesario, modificar la Ley LOPE</p> <p>7. Las propias personas con discapacidad deben participar más, no sólo a nivel nacional sino en especial en las instancias locales y regionales. Se requiere acciones para desarrollar sus capacidades de vigilancia, propuesta e incidencia así como promover su unidad y prevenir conflictos.</p> <p>8. Se debe cambiar el enfoque de las políticas de discapacidad, abandonando el asistencialismo, con un enfoque antidiscriminatorio, de desarrollo de capacidades, eliminación de barreras e igualdad de oportunidades</p> <p>9. Se debe promover talleres intersectoriales para repensar, diseñar y evaluar estrategias y resultados del PIO con una mirada conjunta e integral</p> <p>10. El diseño y planificación del PIO debe mejorar en el tiempo a través de buenas prácticas de evaluación permanente</p> |
| 3 | ¿Cómo percibe el compromiso de los sectores: gobierno local, regional y central, respecto a las políticas de discapacidad? | No hay mayor compromiso. Se cubren las apariencias de cumplir la ley y las políticas, sin un real convencimiento de la importancia de la inclusión |
| | ¿En el gobierno local? ¿Qué importancia y peso se les da a las OMAPED? (Oficinas municipales de atención a las PCD) | Se tiene la idea que basta crear las OMAPED sin necesidad de ponerlas en el organigrama y darles recursos. Rara vez las PCD son puestas al frente de las OMAPED. Las OMAPED no cuentan con el apoyo de sus autoridades para transmitir el enfoque de discapacidad a las otras secciones de la municipalidad, con los criterios de inclusión y accesibilidad. |
| | ¿En el gobierno regional? ¿Qué importancia y peso se les da a las OREDIS? (Oficinas regionales de atención a las PCD) | Las OREDIS suelen compartir la misma suerte que las OMAPED, respecto a la falta de recursos y de capacidad de influencia, sin lograr articular acciones con las OMAPED ni con otras áreas del gobierno regional. No incorporan los lineamientos del PÍO en la planificación y los programas sociales regionales |
| | ¿En el gobierno central? ¿Qué importancia y peso se le da al PIO en las oficinas de planeación y presupuesto? | Los compromisos del PÍO rara vez son conocidos y tomados en cuenta por los diseñadores y tomadores de decisión de los planes estratégicos institucionales y multianuales (PEI y PESEM) de los sectores. Esto impide transversalizar e implementar el enfoque de discapacidad en todas sus dependencias. |
| 4 | ¿Qué papel juega la Comisión Multisectorial en la implementación del PÍO? En especial su Presidencia (el MIMDES) y su Secretaria Técnica (el CONADIS) | Tienen la responsabilidad de impulsar la implementación y monitoreo del PÍO, en coordinación con los representantes de los sectores designados por ley, capacitando y dando herramientas a sus sectores así como a las diferentes instituciones públicas a nivel nacional (gobiernos locales y regionales). |
| | ¿Cómo están haciendo su trabajo? ¿Por qué? | No están cumpliendo con los informes anuales que están obligados a brindar. Han tomado demasiado tiempo en formular metas e indicadores para el PÍO. Les falta mayores cuadros técnicos, mayor apoyo de sus sectores, y realizar un trabajo con mayor continuidad, que no sean sólo reuniones cada dos meses. |
| 5 | ¿Que se necesita para que mejore el trabajo de la Comisión Multisectorial? En especial de su Presidencia (MIMDES) y de su Secretaria Técnica (CONADIS) | Se requiere dotar a la Comisión Multisectorial de funcionarios de mayor peso y nivel, con responsables permanentes, que no roten. Se requiere también asignarle a la Comisión un presupuesto propio que permita darle continuidad a su trabajo, incluso para la contratación de consultorías puntuales. Funcionando como un Directorio que se reúne cada 2 meses los problemas y limitaciones que se identifiquen se van a mantener, y las cosas no van a mejorar. |

| | | |
|---|---|--|
| 6 | ¿Qué importancia tiene la participación de personas con discapacidad en el PIO y en su Comisión Multisectorial? ¿Por qué? | La participación activa de las PCD (en especial de técnicos y de representantes de sus organizaciones de base) es central en todas las fases del PIO (diseño, implementación, monitoreo y evaluación) por su conocimiento, experticia y experiencia directa sobre las diferentes barreras físicas, sociales y actitudinales que limitan su participación, inclusión e igualdad de oportunidades. Pero esta participación, para ser posible, debe ser promovida y facilitada. Para ello debe cambiarse también el mecanismo de selección de representantes ante la Comisión Multisectorial (Resolución de Presidencia N° 058-2009-PRE-CONADIS), y habilitarse mecanismos e instancias paralelas de participación. |
| 7 | ¿Cuáles son los principales aportes que se han incorporado para mejorar la implementación del PIO? | El 17 de diciembre de 2009 la Comisión multisectorial del PIO aprobó oficialmente la primera Matriz con metas e indicadores para monitoreo y seguimiento del PIO 2009-2018, sobre la base de un trabajo previo impulsado por la Comisión de discapacidad del Congreso con apoyo del PNUD. Asimismo, el 8 de Febrero de 2010 el MEF comunicó al CONADIS la habilitación de la Estructura Funcional Programática sobre discapacidad, para que todos los sectores puedan registrar gastos sobre discapacidad. Ver pág. 43 a 45. |
| | ¿Cuáles son los nuevos aportes que se requiere o proyecta incorporar para mejorar la implementación del PIO? | Se requiere que la Comisión Multisectorial coordine con el MEF a fin de que diseñe y apruebe un Programa Estratégico sobre Discapacidad, sobre la base del Programa Estratégico diseñado por el CONADIS, para asegurar que se concrete el Programa Presupuestario Estratégico PPE de Discapacidad, en razón de lo que dispone el artículo 13.4 de la Ley No. 29626 de Presupuesto del 2011, y debido a los enormes beneficios que esto traerá, en términos de eficiencia y eficacia, para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la política pública sobre discapacidad. Ver pág. 45 y 46. |

4.3 Principales hallazgos obtenidos en relación con nuestras preguntas de investigación

Luego de un largo proceso que comenzó con la determinación de los objetivos de nuestra investigación, tanto del objetivo general de investigación como de sus objetivos específicos, estuvimos en condiciones de formular aquellas preguntas que, a modo de hipótesis, nos sirvieran para orientar una búsqueda de información que permitiera identificar y analizar factores limitantes en el diseño, implementación y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente.

De esta manera hemos revisado de manera gradual y sucesiva el marco teórico de las políticas públicas sobre discapacidad, y con este marco orientador procedimos a analizar las dos versiones del Plan de igualdad de oportunidades con el objeto de conocer su estructura, finalidad y mecanismos de implementación y monitoreo.

Realizamos también una mirada crítica de este Plan de igualdad de oportunidades, poniendo énfasis en los factores personales e institucionales, echando mano a fuentes documentales y realizando entrevistas a profesionales expertos en estos temas y a funcionarios públicos vinculados a la Comisión multisectorial. Igualmente llevamos a cabo tres cuestionarios y un conjunto de siete entrevistas, de los cuales ya hemos dado cuenta en la sección anterior.

Con todo este bagaje de información recogida nos encontramos ahora en condiciones de volver a mirar nuestros objetivos y preguntas de investigación, para poder darles respuesta y verificar sus presunciones.

Como vimos en la sección 2.2.3, encontrar los factores limitantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PIO que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD) -- que es el hilo conductor de nuestra investigación -- nos ha remitido a una serie de interrogantes que giran alrededor de actores e instituciones claves, de la sociedad civil o del Estado, las cuales a su vez están conformadas por personas que

interactúan entre sí: por un lado los ciudadanos demandantes de bienes y servicios del Estado, y por otro lado, los encargados de proveer estos bienes y servicios, los diseñadores de políticas y los tomadores de decisiones (grupos de poder). También comprobamos que todas estas personas dirigen su comportamiento en función a conocimientos, percepciones, actitudes etc.

Para entender el funcionamiento de estas instituciones y el comportamiento de las personas que las conforman, nos dirigimos por un lado a recoger información de fuentes primarias, constituidas por las personas e instituciones clave que están detrás de todo esto. Pero también nos hemos dirigido a fuentes secundarias o documentales tales como investigaciones, informes, etc.

Con toda esta información recogida, de la que hemos dado cuenta en las secciones anteriores, vamos ahora a acometer esta tarea, de comprobación y verificación de nuestras presunciones, de una manera ordenada y sintética, siguiendo la secuencia de nuestras preguntas de investigación y atendiendo a nuestros objetivos específicos.

Nos vamos a concentrar en tres temas concretos.

1. En primer lugar en la Comisión multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO, ya que es la institución clave que soporta la responsabilidad principal de esta política pública. Y al interior de ella veremos el papel que juega el CONADIS, como Secretario Técnico.
2. En segundo lugar veremos el tema de la voluntad política para cumplir el PIO y asignarle presupuesto.
3. Y en tercer lugar veremos el tema de la participación de las personas con discapacidad

Sobre el primer tema: 1. Para analizar las características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial, nos preguntamos ¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento?

A este respecto pudimos determinar lo siguiente:

- Que la Comisión multisectorial se instaló con casi dos meses de retraso respecto de la fecha fijada por su norma de creación
- Que a pesar que la norma establece la necesidad que esta Comisión realice reuniones con una frecuencia mínima mensual, estas reuniones se realizan de manera regular cada dos meses, y en algunos casos excede este plazo
- Que existe una altísima rotación de los funcionarios públicos que son parte y tienen responsabilidades en la Comisión Multisectorial del PIO
- Estos funcionarios públicos de la Comisión Multisectorial del PIO reconocen no tener un experticia especial en el tema de la discapacidad, y tampoco invierten un tiempo considerable de sus actividades en este tema (con la honrosa excepción de los funcionarios de CONADIS)
- Luego de dos años y medio de funcionamiento la Comisión multisectorial todavía no ha cumplido con elaborar y dar a conocer su primer informe "anual".
- Todo lo anterior revela el poco interés o importancia que los tomadores de decisión de la Comisión Multisectorial conceden todavía al tema de la discapacidad, más allá del discurso, el gesto o la voluntad que expresan ante la opinión pública
- Ha resultado claro que el mayor peso y responsabilidad de llevar adelante esta Comisión multisectorial cae sobre los hombros del CONADIS.

Reconociendo esta especial responsabilidad de CONADIS indagamos lo siguiente:

1.1 Para verificar si CONADIS, como institución, reúne las condiciones técnicas y políticas (autonomía) para hacer cumplir el PIO, nos preguntamos ¿Cuáles son las condiciones actuales del CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades?

Como resultado de la revisión documental, y entrevistas realizadas a funcionarios del CONADIS así como a personas con discapacidad con conocimientos por encima del promedio, hemos podido determinar lo siguiente:

- Un alto porcentaje de trabajadores del CONADIS (entre el 50% y 75%) han ingresado a laborar por razones que tienen que ver más con el favor político que con sus méritos profesionales
- Es muy escaso, por no decir inexistente, el recurso a concursos de méritos para seleccionar y contratar a los trabajadores del CONADIS
- La mayoría de trabajadores del CONADIS son contratados bajo la modalidad de servicios no personales o mediante los contratos administrativos de servicios - CAS, lo cual no garantiza una continuidad en los servicios
- Hasta la fecha no existe un solo trabajador en el CONADIS que hayan ingresado a planillas y haya iniciado su carrera en el sector público.
- Jerárquicamente CONADIS es una institución dependiente y subordinada del Ministerio de la mujer y desarrollo social – MIMDES. La dependencia y subordinación de CONADIS al MIMDES también se da a nivel técnico y político.
- Todo lo anterior se confabula para determinar una significativa debilidad estructural e institucional del CONADIS
- Por esta razón, CONADIS no se encuentra en las mejores condiciones para ejercer funciones como ente rector de la discapacidad ni para transversalizar este tema en el resto del sector público. Para ello tendría que tener un rango ministerial, y al menos, ser parte del Consejo de ministros, pero la Ley Orgánica del poder ejecutivo lo impide.
- Lo anterior se puso en evidencia, a través del debate parlamentario, al desestimarse la participación del CONADIS como ente encargado de los procesos de determinación de infracciones y sanciones por el incumplimiento de la Ley general de la persona con discapacidad, regulados por la Ley 29392. Por esto la facultad sancionadora se puso en manos del MIMDES.

Sobre el segundo tema: 2. Para identificar las causas por las cuales no hay una voluntad política de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto, nos preguntamos ¿Qué idea tienen o se hacen sobre el PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO?

Encontramos que sólo 40% de los funcionarios admiten tener un dominio suficiente del PIO, mientras la mayoría reconoce tener un dominio sólo moderado. Esto es una muestra clara del interés y dedicación que otorgan a este tema. Bastante escaso.

Al margen de esto, las tres siguientes preguntas, y sus respectivas respuestas, nos brindan también información que nos permite explicarnos la falta de voluntad política y de asignar un presupuesto al PIO, por parte de los titulares de los diferentes sectores

2.1 Para averiguar si los funcionarios públicos experimentan prejuicios o discriminación respecto de las PCD, y de qué manera esto afecta la implementación

del PIO, nos preguntamos ¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de la discapacidad?

A este respecto encontramos lo siguiente:

- Que los funcionarios públicos – salvo raras excepciones – suelen tener un conocimiento escaso y estereotipado de las personas con discapacidad.
- Que la subestimación que experimentan se manifiesta al percibirlos como personas frágiles y vulnerables, a quienes ayudar, así como al asombrarse de lo bien que se desempeñan, a pesar de sus limitaciones.
- Que todo ello es una expresión de discriminación, en especial al percibir a las personas con discapacidad como personas propensas a la infelicidad y al sufrimiento, como consecuencia de sus deficiencias (y no por las barreras físicas y sociales que la sociedad y el Estado construyen, al no tenerlas en cuenta)⁴⁰
- Lo anterior se ve corroborado por la opinión que manifiestan las propias personas con discapacidad acerca de las actitudes que ellas mismas perciben de los funcionarios públicos, tales como las siguientes:
 - El 95.5% de las PCD reconoció haber sido discriminada al menos una vez por algún funcionario público, de la manera que señalamos a continuación:
 - 9.1% aseguró haber sido discriminada siempre
 - 40.9% afirmó haber sido discriminada con mucha frecuencia.
 - El 45.5% señaló haber sido discriminada, aunque rara vez.
 - Solo el 4.5% indicó que nunca fue discriminada.
- Un tercio de PCD encuestadas (31.0%) opinó también que son vistas por los funcionarios públicos como personas frágiles y vulnerables, inspirando el deseo de ayuda. 27.6% opinó que sienten que inspiran miedo, angustia o inquietud, es decir, incomodidad. 13.8% opinó que sienten que inspiran pena, compasión.
- Como vimos hace un momento la gran mayoría de personas con discapacidad encuestadas (82.6%) otorgó un puntaje desaprobatorio al conocimiento que los funcionarios públicos tienen sobre las personas con discapacidad.
- También opinaron que sólo entre el 10 al 20% de funcionarios están preparados para tratar adecuadamente a las PCD.

2.2 Para evaluar los niveles de experticia que los funcionarios públicos tienen respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo, nos preguntamos ¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo?

Los funcionarios públicos de la Comisión Multisectorial han demostrado un conocimiento aceptable de lo que es planeamiento inclusivo y diseño universal. Sin embargo, este conocimiento no es algo generalizado a nivel de todos los funcionarios públicos sino sólo de los que ejercen labores en la Comisión multisectorial del PIO, porque han tenido más oportunidades de familiarizarse con estos conocimientos. A pesar de todo, el mejor conocimiento intuitivo que los funcionarios de la Comisión multisectorial tienen sobre planeamiento inclusivo y diseño universal no se traslada a los planificadores de sus sectores ni a los tomadores de decisión sobre presupuesto

Este desconocimiento generalizado sobre los temas de discapacidad e inclusión que afecta a los funcionarios públicos, se ve corroborado con la opinión que brindaron las

⁴⁰ Esto lo ha mostrado muy bien Jenny Morris en su libro: MORRIS, Jenny (1991) “Pride Against Prejudice: Transforming Attitudes to Disability”. The Women's Press Ltd, London, 1991.

PCD acerca del conocimiento que dichos funcionarios tienen en general sobre ellas. La gran mayoría de PCD (82.6%) otorgó un puntaje desaprobatorio al conocimiento que éstos funcionarios públicos tienen. 43.5% les otorgo un puntaje menor de 5 sobre 20 ($x \leq 05$), mientras que el 39.1% restante les otorgo un puntaje desaprobatorio entre 6 y 10 puntos ($x = 06 \leq 10$). Solo un 17.4% les otorgo un puntaje aprobatorio mayor de 10 y hasta un máximo de 15 puntos ($x = 11; \leq 15$).

2.3 Para examinar si los diseñadores de políticas y tomadores de decisión han interiorizado el cambio de paradigmas operado respecto del concepto de discapacidad, pasando de un enfoque médico e individual a un enfoque social y de derechos, nos preguntamos ¿Qué tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad?

En términos generales existe en los funcionarios públicos de la Comisión Multisectorial del PIO una conciencia creciente de los factores ambientales (barreras físicas y de actitud) como causantes de desventajas para las personas con discapacidad (lo cual es un indicativo de su familiaridad con el modelo social de la discapacidad). Por esto coinciden mayormente en que las desventajas que impiden la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad se pueden eliminar modificando el entorno, con normas, políticas, programas, servicios etc.

Lamentablemente esta forma de pensar tampoco es predominante entre los funcionarios públicos, quienes, al considerar que las diferentes discapacidades son en sí mismas la causa principal de las desventajas y exclusión de las PCD, tienden no sólo a subestimar a las personas con discapacidad, sino lo que es peor, a aceptarlas como una fatalidad, perdiendo de vista las barreras físicas y de actitud que pueden y deben eliminarse para asegurarles una verdadera igualdad de oportunidades.

En resumen: Si con todas las ventajas, los funcionarios públicos de la Comisión multisectorial presentan estas limitaciones y debilidades, para incorporar un enfoque de derechos, inclusión y de igualdad de oportunidades en sus sectores, estas limitaciones y debilidades resultan ser mucho mayores en el resto de funcionarios públicos. Esta situación resulta más preocupante incluso en los funcionarios de los gobiernos locales y regionales que incluso presentaron resistencias para ser entrevistados o responder los cuestionarios que se les hizo llegar.

Sobre el tercer tema: 3. Para conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas, nos preguntamos ¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe?

Llegamos a comprobar que esta participación es muy baja, casi nula. Y esto se debe a razones internas y externas a las propias personas con discapacidad.

Entre las razones externas, que explican la baja participación de las PCD, tenemos a la propia discriminación de los funcionarios públicos ya que éstos, al ver a las personas con discapacidad como personas frágiles y vulnerables, tienden a prescindir de su opinión. Nos encontramos así en una situación en la cual funcionarios públicos quieren hacer el bien a las personas con discapacidad, pero debido a la situación de inferioridad en que son vistas, no son consultadas, ni se considera que sea apropiado consultarlas. Esta actitud marcadamente paternalista es la que determina que, cuando factores externos exigen la realización de consultas a las personas con discapacidad, éstas se realicen de una manera superficial, sólo por cumplir, pero sin ninguna convicción ni con la voluntad de institucionalizar auténticos procesos participativos.

Entre las razones internas, que explican la baja participación de las PCD, tenemos por un lado su propia situación de pobreza, inaccesibilidad y carencias materiales. Una participación activa y permanente de ellas exige haber resuelto las condiciones básicas de su subsistencia, pero debido a la exclusión social y laboral que les afecta, esto les dificulta mayores niveles de participación en cantidad y calidad.

Otra razón de la baja participación de las personas con discapacidad se encuentra en las barreras físicas e institucionales que la sociedad y el Estado imponen, de una manera que se les dificulta o imposibilita participar de una manera más activa.

La otra razón de su baja participación, o mejor dicho del bajo impacto de esta participación, se encuentra en la situación de conflicto y competencia que mantienen entre sí las diversas organizaciones personas con discapacidad. De esta manera incluso las organizaciones más activas terminan perdiendo capacidad de interlocución o de ser escuchadas con seriedad, por las serias contradicciones o carencia de propuestas unitarias al momento de hacer llegar sus iniciativas o acciones de presión.

4.4 Otros hallazgos de importancia

Otros hallazgos interesantes, dignos de mencionar:

- Nuestra materia de estudio (las políticas peruanas sobre discapacidad, las instituciones llamadas a implementarlas, y los conocimientos y actitudes de los funcionarios públicos que se encuentran detrás de ellas) está cambiando como producto de la interacción que todos estos factores juegan entre sí, así como debido a la influencia que ejercen instituciones externas, tal como se ha dado con la Comisión Especial de discapacidad del Congreso, que ha influido incluso en el CONADIS, a través de los talleres y audiencias públicas a nivel nacional.
- Se han comenzado a precisar las primeras metas e indicadores del PIO, inaugurando un proceso gradual que hará posible, en primer lugar, la asignación de recursos presupuestales para comenzar a implementar las actividades definidas en el PIO, y en segundo lugar permitirá realizar las labores de seguimiento, y posteriormente las de evaluación.
- Al establecer hace muy poco tiempo el Ministerio de Economía y Finanzas el Clasificador funcional programático de discapacidad, ahora será más fácil asignar gastos a partidas presupuestales específicas, y también será posible identificar las inversiones que realicen las diferentes instituciones públicas en el tema de la discapacidad.
- Se espera que el MEF diseñe y apruebe pronto un Programa Estratégico sobre Discapacidad, sobre la base del Programa Estratégico diseñado por el CONADIS, para asegurar que se concrete el Programa Presupuestario Estratégico PPE de Discapacidad, en razón de lo que dispone el artículo 13.4 de la Ley No. 29626 de Presupuesto del 2011, y debido a los enormes beneficios que esto traerá, en términos de eficiencia y eficacia, para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la política pública sobre discapacidad.
- Los 3 factores antes mencionados (metas e indicadores del PIO; Clasificador funcional programático de discapacidad; y PPE de Discapacidad) contribuirán al proceso ayudando a iniciar la implementación del PIO y con ello también a monitorear sus avances. De esta manera será posible también la generación de los informes correspondientes.

CAPITULO V - Conclusiones

5.1 Hallazgos y conclusiones principales

Como consecuencia del trabajo de recolección de información que hemos realizado a partir de las fuentes primarias y secundarias que identificamos, es decir, de fuentes documentales así como de cuestionarios y entrevistas a funcionarios públicos, expertos y personas con discapacidad identificados como informantes privilegiados, etc., hemos llegado a encontrar las causas y razones que explican el lento avance obtenido hasta la fecha en el proceso de implementar una política pública sobre discapacidad, basada en el Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, que signifique una mejora notoria en la calidad de vida de los peruanos con discapacidad y en la reducción de las brechas de desigualdad, pobreza y exclusión que les separa de los demás peruanos.

Las debilidades del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PÍO tienen que ver directamente con 3 factores mutuamente relacionados entre sí:

- En primer lugar, con el débil y defectuoso funcionamiento de la Comisión Multisectorial encargada de la implementación y seguimiento del PÍO, así como con las debilidades técnicas e institucionales del CONADIS, Secretario Técnico de dicha Comisión Multisectorial. Esto se traduce en carencias y debilidades de liderazgo y de acompañamiento técnico para incorporar los criterios de inclusión y de desarrollo inclusivo en el resto del sector público y en las instituciones del Estado, en sus diferentes niveles: locales, regionales y central.
- En segundo lugar, con la falta de conocimientos, prejuicios y falta de voluntad política de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado. Esto se traduce en discriminación y carencia de compromisos presupuestales para ejecutar las actividades identificadas en el Plan de igualdad de oportunidades.
- Y en tercer lugar, con la escasa participación y compromiso de las propias personas con discapacidad y sus organizaciones, en este proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre discapacidad. Esto se traduce en la ausencia de iniciativas, opiniones y medidas de presión, eficientes y eficaces, de los principales representantes de la población interesada y beneficiaria del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación permanente de estas políticas sobre discapacidad impulsadas por el PÍO.

Considerando que nuestras preguntas de trabajo guardan correspondencia con los objetivos generales y específicos de la investigación (como se vio en la sección 2.2.2), pero se operativizan mediante variables e indicadores (tal como ellos se mostraron en la tabla de columna vertebral en la sección 2.2.3), por esta razón, para hacer un recuento ordenado de nuestras conclusiones, resulta conveniente hacer una revisión de nuestros hallazgos poniéndolos en relación con dichos indicadores y con las preguntas que les dieron origen, de la siguiente manera:

5.1.1 Conclusiones sobre el funcionamiento de la Comisión Multisectorial del PÍO y la labor del CONADIS

- 1) ¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PÍO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento?

- Niveles de funcionamiento de la Comisión Multisectorial.-

Tiene un nivel de funcionamiento bastante bajo, con reuniones cada dos meses (a pesar que la norma establece que deben ser mensuales), lo cual resulta insuficiente

Es probable que esto se deba a diferentes razones, tales como las siguientes: a la falta de tiempo de los miembros de la Comisión; a la falta de identificación de asuntos de mayor interés por parte del Secretario Técnico (CONADIS); al poco tiempo que CONADIS tiene para preparar una agenda más sustanciosa, incluso, con una documentación más abundante y de mayor calidad; también, a la combinación de varias de estas razones.

- Características del funcionamiento de la Comisión Multisectorial.-

Los miembros de la Comisión Multisectorial experimentan una alta rotación en sus puestos por lo cual no hay continuidad en el trabajo que realizan. Tampoco se manifiesta un compromiso especial. Y no existen mecanismos de consulta a la sociedad civil de personas con discapacidad.

Considerando la alta dependencia funcional que la Comisión multisectorial tiene respecto del CONADIS, se requiere analizar esta institución de la siguiente manera:

2) ¿Cuáles son las condiciones actuales del Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad – CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades?

- Grado de autonomía del CONADIS para hacer cumplir el PIO.-

No existe en la práctica esta autonomía que se requiere, por el hecho de la marcada dependencia funcional que CONADIS mantiene con el MIMDES

- Niveles de peso político del CONADIS para hacer cumplir el PIO.-

No tiene el suficiente peso político. Por eso no es debidamente tomado en cuenta por los diferentes sectores con los que debe interactuar.

5.1.2 Conclusiones sobre la voluntad política de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado

3) ¿Qué idea tienen o se hacen sobre el Plan de igualdad de oportunidades - PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO?

- Niveles de conocimientos que los funcionarios tienen sobre el PIO.-

Ese conocimiento es muy bajo, incluso por aquellos funcionarios que son miembros de la Comisión Multisectorial, quienes reconocen tener un conocimiento moderado o suficiente pero que no dominan perfectamente el tema.

- Tipos de Percepciones de los funcionarios sobre el PIO.-

Se tiene una percepción teórica de que el PIO puede ejercer una influencia muy positiva en la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, pero esto no se traslada a las instancias de decisión política. La prueba de ello es que ni siquiera los miembros de la Comisión Multisectorial conocen el importe que sus sectores piensan invertir para cumplir con los compromisos contenidos en el PIO.

4) ¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de las personas con discapacidad - PCD? ¿De dónde viene esto, o a qué se debe?

- Nivel de conocimientos que los funcionarios tienen sobre las PCD.-

Salvo los funcionarios de la Comisión Multisectorial del PIO y de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la mayoría de funcionarios públicos tienen un escaso conocimiento sobre las personas con discapacidad. En opinión de las propias PCD este conocimiento es totalmente insatisfactorio.

- Tipos de actitudes de los funcionarios respecto de las PCD.-

A pesar de la buena disposición que tienen, sus actitudes son negativas y revelan prejuicios y discriminación, es decir, sentimientos de compasión e inferioridad

- Tipos de prácticas de los funcionarios respecto de las PCD.-

Como consecuencia de lo anterior, los funcionarios públicos suelen manifestar actitudes paternalistas y caritativas hacia las personas con discapacidad. Esto es muy negativo pues no las consideran interlocutores válidos y por ello rehúyen las consultas y toda iniciativa participatoria.

5) ¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo?

- Grado de experticia de los funcionarios públicos sobre diseño universal.-

Si bien los funcionarios de la Comisión Multisectorial saben de qué se trata, este conocimiento no está institucionalizado en las instancias correspondientes es decir en las oficinas de planeamiento, cooperación internacional y presupuesto

- Nivel de experticia de los funcionarios públicos sobre planeamiento inclusivo.-

Similar a lo señalado en el punto anterior. Esto quiere decir que no se entiende que la causa de la discapacidad (como imposibilidad de hacer cosas) está en el entorno construido, el cual debe ser modificado con criterios de planeamiento inclusivo, prestando atención a las diferencias específicas de las personas con discapacidad. Es decir el entorno y los procedimientos deben ajustarse a las PCD y no al revés.

6) ¿Qué tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad?

- Tipos de paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad.-

Si bien se maneja, por lo menos a nivel de la Comisión Multisectorial del PIO, un nivel de comprensión conceptual del cambio de paradigmas, por su enfoque de derechos, en la práctica esto tampoco se ha institucionalizado, existiendo siempre una mirada asistencial, caritativa, correspondiente al modelo médico e individual.

5.1.3 Conclusiones sobre la participación del colectivo de personas con discapacidad

7) ¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe?

- Niveles de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO.-

Esta participación es muy baja, casi nula

- Razones de la escasa participación de las PCD.-

Esta baja participación se explica por el poco interés del CONADIS y el MIMDES de consultar a las personas con discapacidad. Además, colabora la circunstancia de la escasa presencia política de la sociedad civil de personas con discapacidad debido a su fragmentación, posturas discordantes y voz múltiple. A estos factores se suma su situación de pobreza y exclusión, debido a las barreras físicas y mentales (creadas por la sociedad y el Estado) que dificultan o impiden su participación en igualdad de condiciones con los demás. Es importante reconocer también la relación que guardan entre sí estos tres factores de la baja participación de las personas con discapacidad⁴¹.

Se han confirmado en consecuencia las siguientes hipótesis o presunciones:

- Que existe una discriminación generalizada contra las personas con discapacidad
- Que los funcionarios públicos discriminan más de lo que suponen, o de lo que están dispuestos a reconocer
- Que no hay todavía una verdadera voluntad de implementar el PIO, debido a diversos factores tales como problemas relacionados con la discriminación por motivos de discapacidad y debido también a problemas relacionados con la falta de una adecuada comprensión del significado e impacto de las políticas de inclusión en materia de discapacidad.
- Esta falta de voluntad también está influenciada por la no interiorización del cambio de paradigmas sobre la discapacidad, lo cual impide entender también que la exclusión de las PCD resulta altamente costosa para la sociedad y el Estado.
- Existe una escasa participación de las personas con discapacidad en el diseño e implementación del PIO. Por esta razón esta tarea se encuentra mayormente en manos de funcionarios sin discapacidad, con escasa experticia en el tema, y al parecer, con poco nivel de injerencia en las altas esferas de decisión de su sector

5.2 Otras conclusiones importantes

El desafío central que se propuso el PIO fue el establecimiento de un marco normativo, de acciones y estrategias dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Sin embargo, debido al hecho de no haberse basado en un enfoque claramente antidiscriminatorio, su propuesta ha tenido serias limitaciones para ser puesta en práctica debido a la falta de coherencia en el planteamiento de sus propios lineamientos y acciones concretas.

El segundo desafío a enfrentar por el PIO ha sido impulsar el cambio en la orientación de las políticas públicas, de un enfoque individual, médico, caritativo y asistencial a un enfoque social, de derechos, de eliminación de barreras e inclusión, y de desarrollo de capacidades. Esto, sobre la base del cambio de paradigmas en la forma de entender la discapacidad pasando del modelo médico al modelo social. Esto tampoco se ha podido lograr debido a las serias dificultades que han tenido sus expertos por no haber sabido superar el enfoque tradicional, de tratamiento individual y asistencialista.

El último desafío que se propuso enfrentar el PIO fue la necesidad de superar la situación de exclusión que afecta a las PCD. Esto no se pudo lograr debido a la falta de claridad de los planificadores y diseñadores de los ministerios en asumir una estrategia de planeamiento inclusivo y diseño universal, y la propuesta de un modelo

⁴¹ Para más detalles, ver la página 54

de desarrollo inclusivo, dirigido a superar las desventajas y exclusiones que experimentan las PCD.

Siguiendo el hilo conductor de nuestra pregunta central de investigación: ¿Cuáles son los factores limitantes a nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación que impiden o han impedido que este plan sea eficiente y eficaz (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD)?, podemos concluir que la causa de la defectuosa aplicación del PIO y del mínimo impacto que ha producido hasta el momento, se debe entre otras razones a lo siguiente:

- Al escaso conocimiento que hay, a nivel de los funcionarios públicos, sobre la realidad de la discapacidad y sobre las formas de exclusión que ella presenta.
- A la dificultad de entender que sólo se puede brindar igualdad de oportunidades a personas que experimentan severas desventajas, si se identifican y eliminan las barreras que les impiden y dificultan el acceso a bienes y servicios en igualdad de condiciones. Esto significa desarrollar políticas de discriminación positiva, de trato preferente, de planeamiento inclusivo y de diseño universal.
- No se ha logrado hasta el momento un compromiso efectivo de la alta dirección gubernamental para hacer realidad este plan. Esto explica por qué las estrategias, proyectos y actividades del PIO no han logrado ser incorporadas en los planes estratégicos sectoriales (PESEM) y en los planes estratégicos institucionales (PEI) de los principales sectores ministeriales (educación, salud, trabajo, mujer etc.)
- Se pretende dar un servicio homogéneo a personas que son diferentes. En vez de que las políticas se adecuen a la diversidad, se obliga a las personas diferentes a adecuarse a patrones únicos e inflexibles que las excluyen.
- Aunque por diferentes razones, resulta insuficiente la capacidad de rectoría del CONADIS y del MIMDES para lograr que el PIO se convierta efectivamente en una herramienta que guíe la acción del conjunto del sector público.
- No se ha identificado a los responsables específicos del PIO dentro de los sectores, a fin de que estén directamente encargados del cumplimiento de sus actividades, lo cual hace muy difícil hacer supervisión y vigilancia del mismo.
- La falta de parámetros estadísticos, es decir, la carencia de una línea de base de las principales variables sobre las PCD, es una de las principales causas por las cuales todavía no se han podido fijar metas ni indicadores.
- CONADIS no está en condiciones de garantizar el cumplimiento del PIO debido a su carencia de recursos institucionales, a su falta de articulación con la sociedad civil, y al poco apoyo que recibe de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Lo anterior se debe también a la escasa participación de las PCD en las diferentes fases del proceso del PIO, y a los agudos conflictos que se presentan al interior de las principales instituciones de este colectivo.
- El adecuado manejo de sus conflictos internos sólo se logrará mediante estrategias de mercadeo social y liderazgo. La gerencia social puede prestar un valioso apoyo en este sentido.
- El PIO carece de mecanismos de coordinación interinstitucional e intra-institucional bien estructurados. Esto sólo se puede superar incorporando el tema de la discapacidad en un sistema integrado de Planeamiento general del Estado tal como el CEPLAN

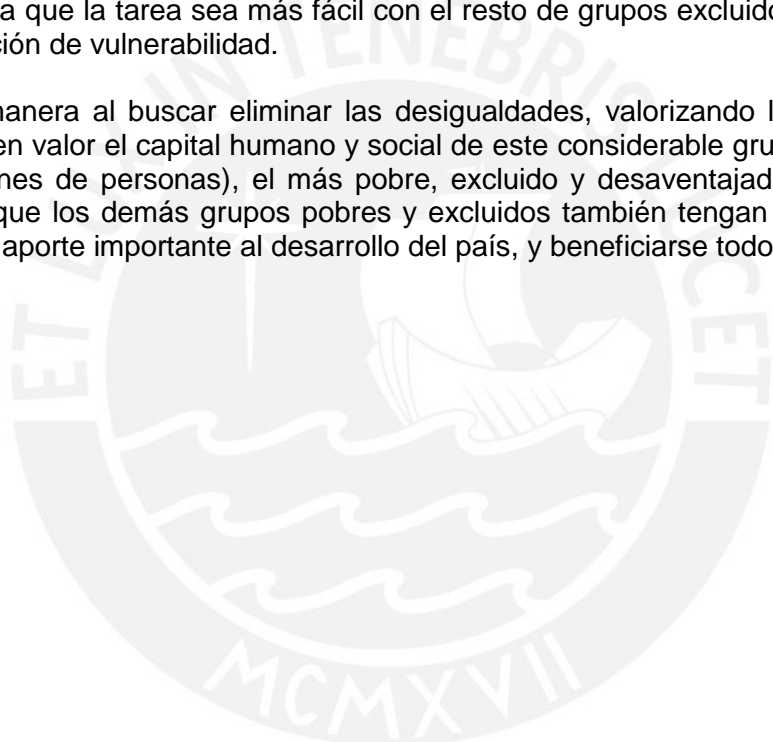
Conclusiones finales sobre el aporte de la gerencia social a las políticas sobre discapacidad y a las políticas públicas en general

Consideramos que la presente investigación es sin duda un aporte, desde la gerencia social, a las políticas públicas sobre discapacidad. Sin embargo, creemos que este aporte va más allá, pues a pesar de las apariencias, no es un aporte que beneficiará sólo a un segmento aislado de la población (las personas con discapacidad) sino al conjunto de la población, a todos en general.

Esto es así porque al buscar incluir, desarrollar capacidades, eliminar barreras y brindar igualdad de oportunidades para el sector más pobre y excluido de todos (las personas con discapacidad), se beneficiarán todos: las personas con discapacidad, sus familiares, la sociedad y el Estado.

Esto también permitirá tocar el centro de una auténtica política de desarrollo inclusivo, ayudando a que la tarea sea más fácil con el resto de grupos excluidos, discriminados y en situación de vulnerabilidad.

De esta manera al buscar eliminar las desigualdades, valorizando las diferencias, y poniendo en valor el capital humano y social de este considerable grupo humano (más de 3 millones de personas), el más pobre, excluido y desaventajado de todos, será más fácil que los demás grupos pobres y excluidos también tengan la posibilidad de brindar un aporte importante al desarrollo del país, y beneficiarse todos de ello.



CAPITULO VI - Recomendaciones y Propuestas

Habiendo identificado en la sección anterior los tres niveles generales de factores que han influido y siguen influyendo para impedir que las políticas públicas diseñadas en el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, comiencen a generar los beneficios esperados, en esta sección presentaremos algunas recomendaciones y propuestas que podrían ayudar a superar estas deficiencias

- En primer lugar, recomendaciones y propuestas para mitigar el débil y defectuoso funcionamiento de la Comisión Multisectorial encargada de la implementación y seguimiento del PÍO, así como para combatir las debilidades técnicas e institucionales del CONADIS, Secretario Técnico de dicha Comisión Multisectorial.
- En segundo lugar, recomendaciones y propuestas para reducir y eliminar la falta de conocimientos, los prejuicios y la falta de voluntad política de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado.
- Y en tercer lugar, recomendaciones y propuestas que ayuden a revertir la escasa participación y compromiso de las propias personas con discapacidad y de sus organizaciones, en este proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre discapacidad.

6.1 Recomendaciones principales

Las recomendaciones que formularemos a continuación guardan una relación directa con las fallas, errores o debilidades encontrados en nuestras conclusiones principales, razón por la cual deben leerse e interpretarse en función de esta correspondencia

Si bien las recomendaciones que formularemos a continuación buscan corregir los diversos errores o fallas a los que nos referimos en las conclusiones, estas recomendaciones tienen sin embargo la naturaleza de propuestas preliminares.

En este sentido la primera recomendación general que hacemos es que se debería revisar con más detalle estas conclusiones, incluso mediante la realización de nuevos estudios en profundidad, aplicando herramientas más precisas de comprobación así como también para identificar otro tipo de correctivos para cada uno de los diferentes problemas encontrados.

6.1.1 Recomendaciones y propuestas para fortalecer la Comisión Multisectorial del PÍO y la labor del CONADIS

Dada la importancia que tiene la labor de la Comisión multisectorial, ésta debería reunirse por lo menos de manera mensual, tal como lo dispone la norma.

Y, para hacer viable lo anterior, se deberían tomar medidas para contar con un plan de trabajo anual mejor estructurado y de esta manera tener elementos a la vista que le permitan asegurar la preparación oportuna de temas de agenda más importantes y sustanciosos. Para ello sería conveniente también decidir la asignación de uno o más profesionales expertos, que pudieran ser o bien profesionales externos contratados para ello o también funcionarios destacados por CONADIS para dedicarse exclusivamente a estos temas de apoyar el proceso de implementación y monitoreo del PÍO así como para asesorar y preparar propuestas sobre los diferentes temas que preocupen la atención de la Comisión, de acuerdo a las circunstancias.

Una de las tareas que la Comisión multisectorial debería llevar a cabo de manera permanente debería ser la realización de Programas de educación pública para informar, desarrollar capacidades y sensibilizar, acerca de los temas de inclusión y discapacidad, a los tomadores de decisión de los sectores público y privado. Para ello se debe comenzar por preparar y realizar talleres especiales de capacitación y motivación para los propios miembros de la Comisión Multisectorial.

Otra acción importante a tomar tiene que ver con la Presidencia de la Comisión Multisectorial, la cual debería asumir un mayor liderazgo y compromiso con el tema, poniendo a su sector como modelo de inclusión. Sólo de esta manera la Presidencia puede tener la suficiente ascendencia moral y capacidad de influencia en los demás sectores, incluso para pedirles cuentas sobre lo que se hace o se deja de hacer.

Se deben tomar medidas para prevenir la alta rotación de los miembros de la Comisión (desde la Presidencia de la Comisión hasta la jefatura de los demás sectores) ya que esto afecta la continuidad de esta institución y de los aportes que estos miembros pueden y deben realizar al trabajo conjunto. Una forma de reducir este riesgo es que la Comisión acuerde crear, al interior de cada uno de los ministerios conformantes, un área, sección u oficina especializada en los temas de discapacidad e inclusión, a la que pertenezcan y/o en donde se informen los miembros de la Comisión Multisectorial.

Un modelo para implementar esta iniciativa lo podemos tomar de Costa Rica: la Directriz Presidencial N° 27 adoptada por el Poder Ejecutivo y publicada en el diario Oficial La Gaceta N° 21 del 30 de enero del año 2000, establece en su artículo primero que todas las instituciones públicas deben conformar Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad (CIMAD) y rendir cuentas sobre su funcionamiento al CNREE, en su condición de ente rector en materia de discapacidad en Costa Rica⁴²

Otro paso importante que debería dar la Comisión Multisectorial es, por un lado, tomar decisiones prescriptivas y normativas, proponiendo y aprobando dispositivos legales de diferente nivel, con el aval y respaldo de la PCM.

La Comisión Multisectorial debería trabajar también en mayor coordinación con entidades centrales del gobierno tales como: la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, entidad responsable del Marco Social Multianual 2009-2011, marco de programas sociales en el cual debe incorporarse transversalmente el tema de la discapacidad; con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN, responsable del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SINEPLAN; y con el MEF, responsable del Programa Presupuestario Estratégico PPE sobre discapacidad y responsable también del Marco Macroeconómico Multianual, MMM. Esto, con el objeto de generar sinergias y evitar duplicidades.

Se deberían crear también mecanismos institucionales de consulta permanente a la sociedad civil de personas con discapacidad, sea a través de profesionales expertos, o a través de sus organizaciones más importantes y representativas. Asimismo es importante institucionalizar estos mecanismos de consulta. Una forma posible es promover la constitución de una plataforma unitaria y horizontal que congregue a las asociaciones, federaciones y confederaciones de discapacidad más importantes del país, para constituir la en interlocutor válido del gobierno.

⁴² Adjuntamos la mencionada Directriz como Anexo 10, antecedida por un resumen nuestro.

La Comisión Multisectorial debería contar con un presupuesto propio que le permita el desarrollo de actividades permanentes sostenibles en el tiempo.

Por último, se debería ver la manera de fortalecer la labor de CONADIS en dos niveles: a nivel institucional, dotándolo de mayor autonomía y mayor peso político (para lo cual habría que hacer los estudios y propuestas de reforma institucional respectivas), y a nivel personal, mejorando la calidad de sus profesionales expertos.

Con el objeto de mejorar el nivel de los profesionales expertos de CONADIS, se deberían tomar medidas para fortalecer institucionalmente a CONADIS para lo cual se debería incrementar de manera gradual la incorporación de funcionarios de alto nivel, bien remunerados, mediante concursos públicos, siendo incorporados a la carrera administrativa del Estado, con los debidos estímulos y seguridades de largo plazo. Otra forma de lograr esto es con políticas institucionales para subvencionar, estimular o promocionar la permanente capacitación de sus funcionarios de alto nivel, por ejemplo, con ascensos o mejoras salariales.

6.1.2 Recomendaciones para obtener el apoyo y compromiso político, en materia de discapacidad e inclusión, de los tomadores de decisión de los diferentes sectores del Estado

Entendemos que los bajos niveles de apoyo y compromiso político que genera el tema de discapacidad y por consiguiente las políticas públicas sobre discapacidad, para traducirse sobre todo en la asignación de mayores presupuestos, tienen que ver con problemas de percepciones, actitudes y un conocimiento equivocado de los tomadores de decisión de los diferentes sectores sobre lo que es la discapacidad, y sobre el impacto que esta realidad de la condición humana tiene en los planes de desarrollo y lucha contra la pobreza del Estado peruano, en sus diferentes niveles.

Si bien la generación de publicaciones y la realización de talleres pueden ayudar a promover el cambio de actitudes, percepciones y conocimientos sobre la realidad de las personas con discapacidad, de manera que se puedan operar cambios por parte de los tomadores de decisión con el objeto de brindar mayor apoyo y asumir compromisos, medidas aisladas de esta naturaleza siempre resultarán insuficientes.

Por lo expuesto, se requiere entender, como sucedió en Estados Unidos, que la discapacidad es una condición que invita a la discriminación⁴³, a nivel personal e institucional, y en ese sentido debería reconocerse la gravedad de esta situación con el objeto de tomar medidas serias para identificar, prevenir y eliminar toda forma de discriminación que lleve a considerar que la vida o los derechos de las personas con discapacidad son menos importantes, requieren menos inversión, o que ellas jamás serán elementos útiles y productivos de la sociedad. La experiencia norteamericana, llevada a nivel legislativo, como tema de cumplimiento obligatorio (en la “Ley para los americanos con discapacidad” - la American Disability Act – ADA, de 1990), replicada posteriormente en Gran Bretaña (en la ley conocida como Disability Discrimination Act – DDA de 1995), nos proponen un modelo interesante a seguir en este sentido.

Lo anterior debe ser complementado con la programación y realización permanente, a diferentes niveles y sectores, de talleres de capacitación para funcionarios públicos en temas de diseño universal y planeamiento inclusivo, promovidos e impulsados por el

⁴³ Para más detalles sobre esta recomendación ver en particular DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) “El concepto de discapacidad y su importancia filosófica, páginas 64 y 111.

CONADIS y la Comisión Multisectorial. Esto con el objeto de hacer entender que las personas con discapacidad no requieren de soluciones especiales y segregadas, separadas del resto de la población, como colegios especiales, talleres protegidos etc. Por el contrario, se requiere que el diseño de los servicios y la infraestructura sean pensados para la totalidad de la población, debiendo tener en cuenta la diversidad de la misma (adultos mayores, niños pequeños, madres embarazadas, personas con discapacidad etc.), de manera que puedan incluirlos a todos sin problemas.

De igual manera, se deberán realizar talleres que ayuden a entender, a los funcionarios públicos de los gobiernos locales, regionales y central, el cambio de paradigmas que se ha operado sobre el concepto de discapacidad. Es decir, para hacerles entender que la imposibilidad de hacer cosas (de las personas con discapacidad) no tiene su origen tanto en las deficiencias de los individuos, sino más bien en los errores de diseño y procedimientos de la sociedad y el Estado. Y en este sentido, que se debe concentrar el esfuerzo del Estado en identificar aquellas barreras físicas y de actitud, que ponen en desventaja a las personas con discapacidad, y que les dificultan o impiden el desarrollo de capacidades, y la oportunidad de incluirse en los distintos aspectos de la vida social, económica, cultural, deportiva, recreativa etc., en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

Para generar e inducir los cambios que acabamos de describir, transversalizando el enfoque de discapacidad e inclusión, la gerencia social puede también colaborar mediante herramientas específicas tales como las del mercadeo social. En este sentido se recomienda el diseño, planificación y ejecución de trabajos de mercadeo social, aplicados a los segmentos clave que se identifiquen.

Considerando que el apoyo y compromiso político, en materia de discapacidad e inclusión, de los tomadores de decisión se materializa de manera objetiva en la asignación de recursos presupuestales, se recomienda incorporar los intereses, necesidades, estrategias y prioridades de las personas con discapacidad (que están presentes en el PIO) al interior del Marco Social Multianual – MSM, por lo siguiente.

Teniendo en cuenta que el MSM articula las necesidades y prioridades de todos los grupos pobres, vulnerables y excluidos, traduciéndolas en programas sociales y éstos a su vez en requerimientos económicos con vistas a financiar las diferentes medidas de protección social, desarrollo de capacidades y promoción de oportunidades (que resultan indispensables para poder obtener los beneficios del desarrollo y del crecimiento económico), por esta razón la inclusión del enfoque de discapacidad y del PIO en el MSM resulta clave para poder estar presente en el Marco Macroeconómico Multianual - MMM - que como sabemos fija las prioridades presupuestales que todos los años se refleja en la Ley de Presupuesto del Sector Público ⁴⁴. Todo ello en el marco de la nueva gestión por resultados que está siendo impulsada por la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF, y que requiere la consolidación de un Programa Estratégico sobre Discapacidad que se traduzca en un Programa Presupuestario Estratégico PPE sobre discapacidad.

Por estas mismas razones, la inclusión del enfoque de discapacidad y del PIO, claves en los esfuerzos del nuevo gobierno por alentar el crecimiento con inclusión social, debe darse y reflejarse en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SINEPLAN, por iniciativa del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN.

⁴⁴ Para más detalles revisar más arriba la sección 4.1.4 Relaciones del Plan de igualdad de oportunidades para PCD con el Marco Social Multianual y el Marco Macroeconómico Multianual, p. 44

6.1.3 Recomendaciones y propuestas para empoderar al colectivo de PCD y sus organizaciones y fortalecer su participación en el proceso del PÍO

Considerando que la baja participación de las personas con discapacidad obedece a tres causas principales, identificadas en las conclusiones, es conveniente tomar medidas para revertir los problemas en estos tres niveles.

Es importante que la Comisión Multisectorial del PÍO, a través del CONADIS y el MIMDES, tomen medidas para incrementar en cantidad y en calidad la participación de las PCD, sus familiares y sus organizaciones en todas las fases de las políticas públicas, poniéndose como modelo para el resto de instituciones del sector público y del Estado: en el diseño, en la ejecución, en el monitoreo y en la evaluación no sólo de las políticas públicas, sino también de los diferentes planes, programas y servicios. Es absolutamente necesario institucionalizar las prácticas y metodologías participativas del diseño de las políticas públicas sobre discapacidad. En especial, por el hecho que las propias personas con discapacidad son y deben ser la medida acerca de si los diferentes arreglos que se vienen realizando, cumplen su finalidad.

Debe recordarse que el párrafo 3 del art. 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas (referido a las obligaciones de los Estados parte) dispone la necesidad de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, cuando se trate de la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

El Estado debería tomar medidas también para promover la constitución de una plataforma unitaria, integrada por las principales organizaciones de personas con discapacidad y sus organizaciones, pero también por expertos individuales con discapacidad, como instancia de consulta. Habría que estudiar la posibilidad de establecer subvenciones para sufragar los gastos que estos trabajos de consulta puedan suponer, tomando las providencias, compromisos y requerimientos objetivos.

Independientemente de lo anterior, sería conveniente sacar a concurso una consultoría para convocar a expertos en la solución de conflictos, con el objeto de identificar las principales causas de los conflictos y del divorcio que afecta a las organizaciones de personas con discapacidad, y proponer las medidas de solución.

Por último, teniendo en cuenta que los altos niveles de participación política, técnica y de cualquier otra naturaleza, en los cuales puedan comprometerse las personas con discapacidad y sus organizaciones, guarda dependencia con la situación, si no de solvencia económica, por lo menos de haber solucionado sus urgencias más básicas de subsistencia y de transporte, en este sentido, se requiere una intervención más enérgica del Estado con el objeto de mitigar esta situación y crear las condiciones favorables para esta mayor participación, en cantidad y en calidad, en los diferentes niveles del Estado: es decir, de los gobiernos locales, regionales y gobierno central. Todos estos niveles de gobierno deben coadyuvar en medidas que favorezcan la accesibilidad física y de transporte así como la inclusión laboral y económica de las personas con discapacidad y sus familias, de manera que dejen de ser una carga para la sociedad y el Estado, y puedan participar más activamente, convirtiéndose en generadores de propuestas, aportes de diferente índole, y de desarrollo.

6.2 Otras recomendaciones importantes

Considerando que el PIO del 2008 no sólo es un documento acabado sino perfectible, y que además es una iniciativa de gobierno que ha dado origen a un proceso continuo de ejercicio, aprendizaje y adaptación de las políticas públicas, para beneficio e inclusión de las PCD -- se sugiere tener en cuenta las siguientes recomendaciones con el objeto no sólo de mejorarlo sino de asegurar su adecuada implementación, con la activa participación tanto de los funcionarios públicos del Estado, como de las PCD, sus familiares y organizaciones, a nombre de la sociedad civil:

Recomendaciones para los funcionarios públicos que representan al Estado Peruano:

- Resulta conveniente aprender de los errores del primer PIO para lo cual se recomienda que la actual Comisión multisectorial de implementación y seguimiento del PIO disponga efectuar una evaluación integral de las actividades, procesos y resultados del plan anterior. Esta evaluación ayudará a evitar incurrir nuevamente en los mismos errores y debilidades que se presentaron en el primer PIO.
- Para prevenir las deficiencias de la línea de base, que nos dará los puntos de partida, permitiendo refinar indicadores y metas, esta Comisión Multisectorial debería tomar medidas efectivas e inmediatas a fin de asegurar que el ente rector en estadísticas – INEI – pueda incorporar de manera obligatoria la variable "discapacidad" en todas sus encuestas, estudios, censos etc., entendiéndola como una dimensión básica de caracterización de la población peruana, en la misma medida que se requiere determinar otras características estadísticas poblacionales básicas tales como edad, género, niveles educativos y laborales, etc.
- Se recomienda a la actual Comisión Multisectorial Permanente tomar medidas para institucionalizar la práctica de las evaluaciones periódicas del nuevo PIO, generando informes con una periodicidad máxima de un año, así como promoviendo y brindando facilidades a la población con discapacidad, sus familiares y organizaciones, a fin de que hagan llegar sus aportes, críticas y propuestas respecto al proceso de ejecución, seguimiento y evaluación del plan.
- Este nuevo Plan debe preocuparse por incorporar la dimensión de la discapacidad (a través del Marco Social Multianual) en el Marco Macroeconómico Multianual así como en el Programa Presupuestario Estratégico PPE sobre discapacidad del MEF, debido a que estos instrumentos son la base de la formulación de la Ley de Presupuesto, que a su vez es no sólo fuente de todo financiamiento público sino también expresión de la voluntad del gobierno.
- Para asegurar una auténtica transversalización del PIO en todos los sectores y niveles del Estado se recomienda a la Comisión Multisectorial tomar provisiones para coordinar las medidas y estrategias de este nuevo Plan, con las que desarrolla el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINEPLAN.
- Todas las estrategias del CEPLAN, en relación al tema de discapacidad, deben inspirarse en un enfoque de desarrollo inclusivo, para lo cual se deben tener en cuenta los principios de diseño universal y planeamiento inclusivo, a fin de asegurar que los temas de discapacidad no tengan un tratamiento segregado o "especial" sino integrado a las políticas, planes, programas, proyectos y servicios generales, es decir orientados a la totalidad de la población.
- Con el objeto de asegurar que las inversiones y gastos que aprueben las distintas instancias del Estado peruano (de nivel local, regional o central) sean realmente

inclusivas, se recomienda a la Comisión Multisectorial generar una norma (en coordinación con el SNIP o con el CEPLAN) que disponga la previa evaluación del impacto que dichas inversiones generarán en las poblaciones con discapacidad.

- Para poder aplicar los principios de diseño universal y planeamiento inclusivo es indispensable que los funcionarios públicos aprendan a desarrollar metodologías participativas. Esto significa desarrollar buenas prácticas de consulta dirigidas a las PCD, sus familiares y sus organizaciones, toda vez que este grupo humano es el que tiene el conocimiento y la experticia, no sólo sobre los problemas que les afectan sino también sobre las soluciones que les resultan más eficaces.
- Considerando que la Cooperación Internacional orienta su ayuda a las prioridades que establece el gobierno, una de las acciones del PIO debe ser incorporar la perspectiva de discapacidad (desde la óptica del modelo social) en los acuerdos marco de cooperación con todas las principales instituciones de cooperación para el desarrollo que colaboran con nuestro país; tales como, el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL y demás instituciones de las NNUU (PNUD, OMS, OIT, UNESCO, UNICEF etc.).
- Uno de los temas en los cuales la Comisión Multisectorial requiere poner una dedicación especial, es el referido a la determinación de metas, indicadores y la asignación presupuestal que fuera necesaria para asegurar el adecuado y oportuno cumplimiento de las diferentes políticas, programas, servicios y actividades contenidas en el PIO. Si bien la Comisión Multisectorial ya aprobó a comienzos del 2010 una matriz de metas e indicadores, estas deben revisarse y ponerse en práctica para verificar si han sido correctamente formuladas y están sirviendo para llevar el control de los avances y los impactos deseados. Caso contrario, deberán reajustarse. Por ejemplo, a algunas de las metas de la matriz aprobada les falta la dimensión temporal, es decir el plazo en que deberán ser cumplidas. El otro aspecto que falta a muchas de estas metas e indicadores es expresan solo resultados inmediatos, pero no resultados intermedios ni finales (impactos) para medir avances en el logro de los objetivos.
- El tema de la asignación presupuestal para el PIO es una iniciativa sobre la cual se requiere hacer incidencia y vigilancia permanente para lograr las metas esperadas, pues es conocido que cada sector tiene que hacer frente a presiones de cada uno de sus programas específicos, razón por la cual no se debe bajar la guardia.
- A fin de que los esfuerzos que se realicen a favor de la población con discapacidad sean no sólo visibles sino también susceptibles de ser monitoreados y evaluados, se recomienda capacitar para asegurar la correcta aplicación del clasificador funcional-programático del presupuesto público, que fue aprobada a comienzos del 2010, incluyendo una categoría de clasificación que permita identificar actividades o proyectos relacionados de manera directa o indirecta con el PIO.
- Para poder monitorear el PIO y asegurar su implementación de una manera eficaz, es importante que la matriz de metas e indicadores, además de hacer una breve descripción de las metas, los indicadores y los plazos para alcanzar las metas, identifique de manera especial a la persona, funcionario y/o entidad o entidades que serán los responsables de implementar las medidas o acciones a ejecutar.
- Para darle fuerza y prioridad al cumplimiento de las acciones del PIO, este cumplimiento debe verse como un requisito indispensable para poder cumplir con las Metas de desarrollo del milenio de la ONU, atendiendo la advertencia del ex presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn que, a menos que el tema de discapacidad sea atendido por las políticas y programas generales de desarrollo,

no se podrá alcanzar la primera de las Metas de Desarrollo del Milenio, de las NNUU, de reducir la pobreza global a la mitad (WOLFENSOHN 2002)⁴⁵.

- El 06.11.09, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/C.3/64/L.5/Rev.1 -- referida a la "Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las PCD" -- que refuerza la incorporación del enfoque de discapacidad en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio que sirven para orientar las políticas públicas de nuestros países.
- De igual manera, y para ser coherente con lo anterior, el PIO debe coordinar sus acciones y medidas con las de la "Convención sobre los derechos de las PCD" de la ONU, así como con las establecidas por el "Programa de Acción para el Decenio de las Américas: Por los Derechos y la Dignidad de las PCD (2006-2016)" de la OEA, que son las políticas de discapacidad más importantes que aprobaron la ONU y la OEA en los últimos años, obligándose nuestro país a su cumplimiento.
- Se recomienda también a la Comisión multisectorial poner énfasis en acciones de descentralización respecto del diseño, implementación y monitoreo del PIO, con el objeto no sólo de capacitar a los funcionarios públicos sino también de hacer ver las obligaciones que corresponden a los gobiernos locales y regionales.
- Atendiendo la recomendación anterior, la Comisión multisectorial debería proponer la aprobación de una norma del más alto nivel que indique de manera expresa que los lineamientos del PIO que se aprobó en diciembre del 2008 sólo para algunos sectores, deberán ser usados, de manera obligatoria, por todos los gobiernos regionales y locales (municipios) como pautas orientadoras para incluir los temas de discapacidad, de manera transversal, en sus políticas, planes, programas, proyectos, servicios y actividades dirigidas a la generalidad de la población.
- Si bien CONADIS, en su calidad de Secretario Técnico de la Comisión Multisectorial ha publicado a comienzos del 2010 un documento denominado "Lineamientos para la incorporación del tema de la discapacidad en el proceso de planificación de las entidades públicas", en la línea de lo sugerido anteriormente, se requiere siempre de una norma que garantice su debida aplicación.
- Con el objeto de mejorar el proceso de planificación estratégica que significa por sí mismo el PIO, se recomienda a la Comisión Multisectorial tomar medidas para estudiar otras experiencias similares de implementación de planes nacionales y regionales de igualdad de oportunidades para ser incorporadas en el plan nacional, tales como las de España⁴⁶, Reino Unido⁴⁷, y la Unión Europea⁴⁸.

Recomendaciones dirigidas a tener en cuenta a las PCD, sus familiares y organizaciones, que deberán actuar a nombre de la sociedad civil:

- Es importante tomar conciencia que nadie conoce mejor las necesidades y los problemas de las personas con discapacidad que ellas mismas, por tanto el PIO requiere la activa participación de este colectivo.
- Es un error pensar y esperar que el Estado sea el único que puede y debe hacer todo, al margen de la sociedad civil.

⁴⁵ "Unless disabled people are brought into the development mainstream, it will be impossible to cut poverty in half by 2015 or to give every girl and boy the chance to achieve a primary education by the same date -- goals agreed to by more than 180 world leaders at the United Nations Millennium Summit in September 2000".

⁴⁶ III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad, http://sid.usal.es/docs/F8/FDO21595/III_pacd.pdf

⁴⁷ Improving the Life Chances of Disabled People, <http://www.cilk.org.uk/Library/improving.pdf>

⁴⁸ Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: Un plan de acción europeo (2004-2010), http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/disability_and_old_age/c11414_es.htm

- Se debe tomar conciencia también que, si el Estado no toma la iniciativa de invitar y consultar al colectivo de personas con discapacidad, esta población tiene la obligación moral de exigir ser tomada en cuenta.
- Esta participación debe realizarse no sólo a nivel de los ministerios que forman parte del PIO sino también a nivel de los gobiernos locales y regionales, comenzando con el trabajo de barrio, de las juntas vecinales y de las organizaciones comunitarias de base.
- La participación de las PCD debe abarcar todas las fases del proceso de elaboración de los planes, programas, proyectos y servicios. Esto quiere decir que ellas deben participar tanto en el diseño, como en la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de igualdad de oportunidades PCD.

Recomendaciones para poder implementar políticas públicas inclusivas⁴⁹

- Para poder construir una “sociedad para todos” las características y necesidades de los ciudadanos deben ser la base para la planificación y las políticas. La sociedad debe hacerse accesible para todos. Para ello debe organizar su funcionamiento de acuerdo a las necesidades de cada uno de sus integrantes.
- Para que esto pueda realizarse deben desarrollarse técnicas de diseño universal y planeamiento inclusivo
- La estrategia de transversalización o mainstreaming debe desarrollarse en todos los sectores y en todos los niveles de las políticas públicas. La Comunidad Europea ha publicado un manual práctico para desarrollar esta estrategia, conocido como EDAMAT⁵⁰, que resulta importante tener en cuenta para aplicar en nuestro país.
- Así como los estudios de impacto ambiental son un requisito previo para la calificación y autorización de los proyectos de inversión, así también debería consensuarse un acuerdo general, por ejemplo, de todas las instituciones públicas y privadas de desarrollo y de la cooperación internacional, a fin de verificar la manera en que toda inversión orientada a infraestructura, a capacitación y a desarrollo, se haga la pregunta y se responda de qué manera esta inversión esta impactando o no, positiva o negativamente, en la población con discapacidad.
- Es importante tomar conciencia sobre el costo que significa en términos económicos la exclusión de las personas con discapacidad
- Resulta conveniente relacionar las políticas discapacidad con las metas de desarrollo milenio y por tanto con los esfuerzos de cooperación para el desarrollo
- Las personas con discapacidad son las piedras de toque para comprobar si un sistema, política o plan de desarrollo funciona.
- Es importante incorporar metodologías participativas y de consulta en todas las fases del proceso de planificación para el desarrollo.

⁴⁹ Tomado de: DEL AGUILA, Luis Miguel (2009) “Discapacidad: Un nuevo enfoque de políticas de inclusión y desarrollo“, pág. 56 y ss.

⁵⁰ EDAMAT son las siglas de “European Disability Action for Mainstreaming Assessment Tool” que significa “Herramienta de la acción europea sobre discapacidad para evaluar la transversalización”. Fue desarrollada en un período de 2 años en 6 países europeos – Grecia, Malta, Irlanda, Portugal, España y Reino Unido – con el apoyo de la Comisión Europea y grupos nacionales de organizaciones de discapacidad. Su objetivo es evaluar y promover la efectiva transversalización de la discapacidad en las políticas, leyes y programas generales. La EDAMAT pone énfasis en cómo implementar prácticamente el concepto de “mainstreaming” y asegurar que el resultado tenga un efecto positivo en la vida de las PCD. Para más detalles ver: <http://www.edamat-europe.org> - <http://www.lcint.org/download.php?id=296>

- Anexos

Anexo 1 – Definición de las variables e indicadores de la presente investigación

Definición conceptual y operativa de las principales variables

Definición operativa de las variables de investigación

La tabla que sigue, de formulación de variables, nos ha permitido precisar y enfocar mejor la mirada de nuestra investigación en los aspectos centrales de nuestras preguntas. De esta manera, no sólo hemos podido tomar mayor conciencia sobre las características y aspectos principales de los temas y problemas que están detrás de estas preguntas, sino que también estamos ahora en mejores condiciones para usar diferentes técnicas, métodos o procedimientos que nos sirvan para verificar o comprobar de manera objetiva los supuestos o afirmaciones que hemos venido haciendo para explicar estos temas o problemas, y para encontrarles alguna solución. De otro lado, hemos podido observar de qué manera las variables identificadas en dicha tabla se relacionan de manera directa con los objetivos de nuestra investigación, que son los que guían nuestras preguntas.

Ahora estamos en condiciones de recolectar mejor la información que nos sirva para poder conocer los grados o niveles de conocimiento, prejuicio o discriminación que los funcionarios públicos tienen respecto de las personas con discapacidad. Ello nos servirá a su vez para explicar y entender las percepciones que estos funcionarios se hacen sobre la utilidad del PIO. Esto mismo nos servirá de ayuda para medir los niveles de compromiso de los miembros de la Comisión multisectorial, que están justamente encargados de la adecuada implementación y monitoreo del PIO.

De otro lado, estas variables nos permitirán recoger información para conocer mejor diversas cosas, tales como las siguientes: las condiciones técnicas y políticas en que se encuentra el CONADIS para hacer cumplir el PIO; los niveles de participación de las personas con discapacidad; los niveles de conocimiento de los funcionarios públicos sobre diseño universal y planeamiento inclusivo. Por último, podremos saber si los funcionarios públicos entienden a que nos referimos cuando hablamos del cambio de paradigmas de la discapacidad, y si están o no en condiciones de poner en práctica (interiorizar) estos conocimientos. Todo ello nos permitirá finalmente entender por qué, a pesar del tiempo transcurrido, el PIO ha tenido un impacto tan escaso para reducir los niveles de pobreza y exclusión de los peruanos con discapacidad.

| Pregunta general derivada del problema / oportunidad | Objetivos | Preguntas de investigación | Variables |
|--|---|---|---|
| <p>¿Cuáles son los factores limitantes a nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación que impiden o han impedido que el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad – PIO – sea eficiente y eficaz? (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD)</p> | <p>Averiguar si los funcionarios públicos experimentan prejuicios o discriminación respecto de las PCD</p> | <p>¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de las PCD? ¿De dónde viene esto, o a qué se debe?</p> | <p>Conocimientos de los funcionarios públicos sobre las PCD</p> <p>Actitudes de los funcionarios respecto de las PCD</p> <p>Prácticas de los funcionarios respecto de las PCD</p> |
| | <p>Identificar las causas por las cuales no hay una voluntad política de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto</p> | <p>¿Qué idea tienen o se hacen sobre el PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO?</p> | <p>Conocimientos de los funcionarios públicos sobre el PIO</p> <p>Percepciones de los funcionarios sobre el PIO</p> |
| | <p>Analizar los niveles y características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial</p> | <p>¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento?</p> | <p>Funcionamiento de la Comisión Multisectorial</p> <p>Características del funcionamiento de la Comisión Multisectorial</p> |
| | <p>Verificar si CONADIS, como institución, reúne las condiciones técnicas y políticas (autonomía) para hacer cumplir el PIO</p> | <p>¿Cuáles son las condiciones actuales del CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades?</p> | <p>Condiciones políticas (autonomía) de CONADIS para hacer cumplir el PIO</p> |
| | <p>Conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas</p> | <p>¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe?</p> | <p>Nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO</p> <p>Razones de la participación</p> |
| | <p>Evaluar los niveles de experticia que los funcionarios públicos tienen respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo</p> | <p>¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo?</p> | <p>Experticia de los funcionarios públicos sobre diseño universal</p> <p>Experticia de los funcionarios públicos sobre planeamiento inclusivo</p> |
| | <p>Examinar si los diseñadores de políticas y tomadores de decisión han interiorizado el cambio de paradigmas operado respecto del concepto de discapacidad</p> | <p>¿Qué tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad?</p> | <p>Tipos de paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad</p> |

5.3.2 Definición conceptual de las variables

Con el objeto de precisar el alcance de las variables señaladas en el cuadro anterior es conveniente hacer la definición conceptual de las mismas, como sigue:

| VARIABLE | DEFINICIÓN |
|--|---|
| Alternativas de mejoramiento | Alude a las medidas que se pueden tomar para mejorar la implementación y monitoreo del PIO, y lograr así un mayor impacto para reducir los niveles de pobreza y exclusión de los peruanos con discapacidad |
| Conocimientos de los funcionarios públicos sobre las personas con discapacidad | Se refiere a la familiaridad y cercanía que los funcionarios tienen sobre la manera en que las personas con discapacidad se conducen, y sobre sus habilidades y capacidades reales, independientemente de sus limitaciones |
| Actitudes de los funcionarios sobre las personas con discapacidad | Alude a la valoración de las PCD y a las reacciones que la discapacidad genera en los funcionarios públicos |
| Prácticas de los funcionarios sobre las personas con discapacidad | Alude a la manera en que los funcionarios públicos tratan a las PCD y se comportan con relación a ellas |
| Conocimientos de los funcionarios públicos sobre el PIO | Se refiere a la cercanía, dominio o experticia que los funcionarios públicos tienen sobre el PIO como consecuencia de su lectura a profundidad |
| Percepciones de los funcionarios sobre el PIO | Alude a la valoración que los funcionarios tienen sobre la importancia, utilidad y pertinencia de los objetivos del PIO en el marco de las políticas públicas prioritarias del Estado peruano |
| Funcionamiento de la Comisión Multisectorial | Se refiere al nivel de continuidad y calidad de las actividades, acciones y decisiones de la Comisión Multisectorial y de sus integrantes |
| Eficiencia de la Comisión Multisectorial | Alude a los logros de la Comisión multisectorial obteniendo la mayor cantidad y calidad de productos (en bienes y servicios) con la mayor economía posible en los costos de los recursos invertidos (en insumos y actividades) |
| Eficacia de la Comisión Multisectorial | Se refiere al grado en que se alcanzan las metas del PIO por acción directa de la Comisión multisectorial y de sus integrantes |
| Condiciones técnicas de CONADIS para hacer cumplir el PIO | Alude al dominio técnico que se tiene de las distintas variables del PIO por parte de los funcionarios de CONADIS |
| Condiciones políticas (autonomía) de CONADIS para hacer cumplir el PIO | Se refiere a las cualidades de autonomía, fortaleza, dominio, rectoría y ascendencia política que tiene el CONADIS, con respecto a los demás sectores, para asegurar que el PIO sea tenido en cuenta y se cumpla |
| Participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO | Alude al interés, involucramiento y acompañamiento efectivos que las PCD manifiestan con respecto a las tareas y actividades de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los objetivos, logros e impactos del PIO |
| Conocimientos y experticia de los funcionarios públicos sobre diseño universal | Se refiere a la familiaridad y dominio que los funcionarios públicos tienen sobre diseño universal, entendido como aquel tipo de diseño que posibilita que todos los objetos, espacios interiores y exteriores, edificaciones y en general bienes y servicios, sean accesibles al mayor número posible de personas, y puedan ser utilizadas por éstas, sin distinción alguna, en la máxima medida y sin necesidad de ser adaptadas o de tener un diseño especializado |
| Conocimientos y experticia de los funcionarios públicos sobre planeamiento inclusivo | Alude a la familiaridad y dominio que los funcionarios públicos tienen sobre planeamiento inclusivo, entendido como exigencia de planear para todos, prestando una atención especial a aquellos grupos que de manera tradicional, ancestral o habitual, suelen quedar excluidos de los beneficios sociales |
| Conocimientos de los funcionarios públicos sobre el cambio de paradigmas respecto de la discapacidad | Se refiere al cambio de mirada que los funcionarios proyectan hacia la discapacidad dejando de verla como un problema médico de los individuos, entendiendo que la discapacidad expresa desventajas y barreras provenientes de la falla en los diseños para todos, que resultan excluyentes para las personas con deficiencias. |
| Interiorización de los funcionarios sobre el cambio de paradigmas sobre la discapacidad | Alude al cambio de mirada que los funcionarios proyectan hacia las políticas de discapacidad que dejan de ser caritativas, paternalistas y asistencialistas para darles un enfoque de derechos, de no discriminación, igualdad de oportunidades, desarrollo de capacidades y eliminación de barreras |

5.4 Definición de los indicadores

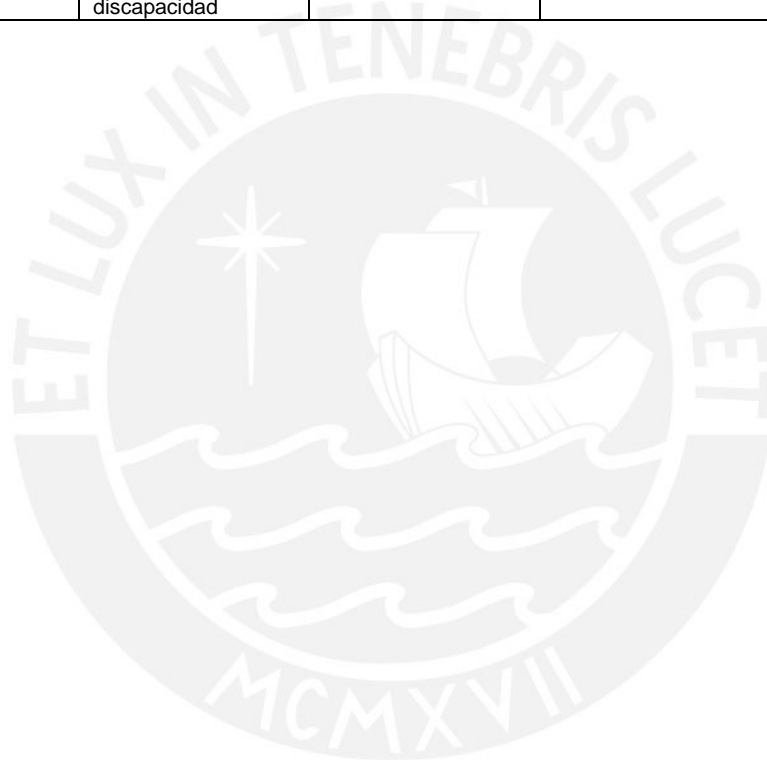
Como se observa en la tabla que sigue, los indicadores formulados nos sirven para hacer más operativas nuestras variables, para aterrizarlas y hacer que nos brinden una información más concreta y precisa sobre la realidad que queremos conocer.

Éstos indicadores nos permiten medir, cuantificar o controlar mejor esa realidad, o las características o aspectos de esa realidad o problema, que las variables señalan. Y este mayor rigor en la medición, que combate todo rastro de vaguedad o imprecisión, puede a su vez medirse de manera tanto cualitativa como cuantitativa, como se puede observar en nuestro cuadro que sigue, sea cuando hablamos de grados y niveles (cualitativos), o cuando hablamos de números o porcentajes (cuantitativos).

Por otro lado, el ejercicio de formulación de indicadores nos ha servido también para revisar nuestras variables, para darles una nueva mirada, y eso nos ha ayudado a mejorarlas, precisarlas, y sobre todo a relacionarlas con las preguntas y objetivos de nuestra investigación. En este proceso de reflexión hemos podido observar si esos indicadores nos brindan información más precisa y significativa que pueda servir para recoger información que permita confirmar o descartar las preguntas y objetivos de nuestra investigación, y nos hemos asegurado de que sea así

| Problema / oportunidad | Objetivos | Preguntas | Variables | Indicadores |
|---|--|--|--|--|
| ¿Cuáles son los factores limitantes a nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación que impiden o han impedido que el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad – PIO – sea eficiente y eficaz? (para reducir los niveles de pobreza y exclusión que afecta a las PCD) | Averiguar si los funcionarios públicos experimentan prejuicios o discriminación respecto de las PCD | ¿Cuáles son los conocimientos, actitudes o prácticas que por lo general tienen los funcionarios públicos respecto de las PCD? ¿De dónde viene esto, o a qué se debe? | Conocimientos de los funcionarios públicos sobre las PCD Actitudes de los funcionarios respecto de las PCD Prácticas de los funcionarios respecto de las PCD | Nivel de conocimientos que los funcionarios tienen sobre las PCD Tipos de actitudes de los funcionarios respecto de las PCD Tipos de prácticas de los funcionarios respecto de las PCD |
| | Identificar las causas por las cuales no hay una voluntad política de cumplir el PIO y de asignarle presupuesto | ¿Qué idea tienen o se hacen sobre el PIO los funcionarios públicos que están en capacidad de hacerlo cumplir o tomar decisiones sobre él? ¿Cómo perciben el PIO? | Conocimientos de los funcionarios públicos sobre el PIO Percepciones de los funcionarios sobre el PIO | Niveles de conocimientos que los funcionarios tienen sobre el PIO Tipos de Percepciones de los funcionarios sobre el PIO |
| | Analizar los niveles y características de funcionamiento de la Comisión Multisectorial | ¿Cómo está funcionando la Comisión Multisectorial de seguimiento, monitoreo e implementación del PIO? ¿Cuáles son sus características de funcionamiento? | Funcionamiento de la Comisión Multisectorial | Niveles de funcionamiento de la Comisión Multisectorial Características del funcionamiento de la Comisión Multisectorial |
| | Verificar si CONADIS, como institución, reúne las condiciones técnicas y políticas (autonomía) para hacer cumplir el PIO | ¿Cuáles son las condiciones actuales del CONADIS para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones o responsabilidades? | Autonomía del CONADIS para hacer cumplir el PIO Peso político del CONADIS para hacer cumplir el PIO | Grado de autonomía del CONADIS para hacer cumplir el PIO Niveles de peso político del CONADIS para hacer cumplir el PIO |
| | Conocer los niveles de participación de las PCD y sus posibles causas | ¿Cuál es el nivel de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO? ¿A qué se debe? | Participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO | Niveles de participación de las PCD en las tareas relacionadas con el PIO Razones de la participación de las PCD |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | <p>Evaluar los niveles de experticia que los funcionarios públicos tienen respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo</p> | <p>¿Cuál es el conocimiento que tienen los funcionarios públicos del PIO respecto de los temas de discapacidad, diseño universal y planeamiento inclusivo?</p> | <p>Experticia de los funcionarios públicos sobre diseño universal Experticia de los funcionarios públicos sobre planeamiento inclusivo</p> | <p>Grado de experticia de los funcionarios públicos sobre diseño universal Nivel de experticia de los funcionarios públicos sobre planeamiento inclusivo</p> |
| | <p>Examinar si los diseñadores de políticas y tomadores de decisión han interiorizado el cambio de paradigmas operado respecto del concepto de discapacidad</p> | <p>¿Que tan difundido está en el sector público el cambio de paradigmas que se ha operado respecto del concepto de discapacidad?</p> | <p>Paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad</p> | <p>Tipos de paradigmas de los funcionarios públicos respecto de la discapacidad</p> |



Anexo 2 – Cuestionarios para funcionarios públicos y personas con discapacidad.

Cuestionario para funcionarios públicos (de la Comisión Multisectorial)

| |
|---|
| <p>El presente cuestionario busca medir los conocimientos que se tienen en el sector público acerca de la discapacidad, del planeamiento inclusivo, del plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad etc.</p> |
| <p>Con el objeto de lograr una verdadera aproximación con la realidad, le rogamos ser lo más sinceros posibles. Sus respuestas no van a ser calificadas ni juzgadas por nosotros. Necesitamos su opinión real y verdadera, por dura que ésta sea. Muchas gracias por su valiosa de colaboración</p> |

| |
|--|
| <p>Marque con una X la opción correspondiente. Puede marcar más de una opción</p> |
|--|

| | |
|---|--------------------------|
| <p>0.- Sírvase señalar las opciones que mejor se ajusten a sus características</p> | |
| 1. Funcionario de gobierno local | <input type="checkbox"/> |
| 2. Funcionario de gobierno regional | <input type="checkbox"/> |
| 3. Funcionario de gobierno central | <input type="checkbox"/> |

| | |
|---|--------------------------|
| A. Funcionario vinculado a programas y servicios para personas con discapacidad | <input type="checkbox"/> |
| B. Funcionario vinculado a labores de planeamiento y presupuesto | <input type="checkbox"/> |
| C. Funcionario de la Comisión Multisectorial del PIO | <input type="checkbox"/> |
| D. Otro tipo de funcionario | <input type="checkbox"/> |

| | |
|--|--------------------------|
| <p>1.- Que ideas o sentimientos le genera la presencia de una persona con discapacidad - PCD?</p> | |
| 1. Miedo, angustia o inquietud. Me siento incómodo ante su presencia | <input type="checkbox"/> |
| 2. La veo como cualquier persona, como los demás | <input type="checkbox"/> |
| 3. La veo frágil y vulnerable. Me inspira el deseo de ayudarla | <input type="checkbox"/> |
| 4. Me da pena. Me inspira compasión | <input type="checkbox"/> |
| 5. Me causa asombro lo bien que se desempeña, a pesar de sus limitaciones | <input type="checkbox"/> |

| | |
|---|--------------------------|
| <p>2.- Usted ha tenido la oportunidad de conocer y tratar de manera directa a una o más personas con discapacidad - PCD?</p> | |
| 1. No he podido conocer de manera directa a ninguna persona con discapacidad | <input type="checkbox"/> |
| 2. Las he podido conocer, pero no he tenido la oportunidad de tratarlas | <input type="checkbox"/> |
| 3. He podido conocer y tratar a una persona con discapacidad | <input type="checkbox"/> |
| 4. He podido conocer y tratar a dos personas con discapacidad | <input type="checkbox"/> |
| 5. He podido conocer y tratar a 3 o más personas con discapacidad | <input type="checkbox"/> |

| | |
|--|--------------------------|
| <p>3.- Qué tipo de discapacidad presentaba esta persona o estas personas?</p> | |
| 1. Discapacidad física o motriz, amputaciones, parálisis, otras. | <input type="checkbox"/> |

| | |
|---|--|
| 2. Discapacidad visual, ceguera | |
| 3. Discapacidad auditiva, sordera | |
| 4. Discapacidad intelectual, síndrome de down, retardo mental | |
| 5. Discapacidad mental o psiquiátrica, esquizofrenia, depresión, paranoia | |
| 6 Otras, personas con quemaduras, personas de baja estatura, obesidad mórbida etc | |

| | |
|---|--|
| 4.- Ha tenido oportunidad de ver el desempeño de una o más personas con discapacidad?. Si es así, donde o en qué circunstancias? | |
| 1. Realizando actividades de vida diaria: comiendo, vistiéndose, transportándose | |
| 2. En el trabajo. Participando en actividades laborales | |
| 3. Participando en actividades educativas o académicas | |
| 4. Participando en actividades de entretenimiento, deportivas o recreativas | |
| 5. Participando en actividades civiles o políticas. | |

| | |
|--|--|
| 5.- Usted cree que la discapacidad genera dolor o tristeza a quienes la experimentan en carne propia? | |
| 1. Sí, con frecuencia, es decir casi siempre | |
| 2. No. | |
| 3. Raras veces | |
| 4. El dolor o la tristeza se presenta con la misma frecuencia que para las personas sin discapacidad | |

| | |
|---|--|
| 6.- Las personas con discapacidad “son” infelices, o “se sienten” infelices? | |
| 1. Sí, con frecuencia, es decir casi siempre | |
| 2. No. | |
| 3. Raras veces | |
| 4. Con la misma frecuencia que las personas sin discapacidad | |

| | |
|--|--|
| 7.- A su juicio, en donde está la causa principal de las desventajas de las PCD? | |
| 1. La causa principal de las desventajas está en el individuo y en su propia discapacidad o limitaciones físicas, sensoriales o mentales | |
| 2. La causa principal está en las barreras físicas (falta de accesibilidad) y en las barreras de actitud (indiferencia y discriminación) que le impone su entorno social | |
| 3. La causa está en el resultado de la interacción de los dos factores anteriores | |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | |

| | |
|---|--|
| 8.- Se pueden eliminar estas desventajas que impiden la igualdad de oportunidades?. Sí es así, como? | |
| 1. No se pueden eliminar estas desventajas, porque son propias de la persona | |
| 2. Sí se pueden eliminar estas desventajas, modificando el entorno social, con normas, políticas, programas, servicios etc. | |
| 3. Existen pocas probabilidades de eliminar estas desventajas | |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | |

| | |
|---|--|
| 9.- Ha tenido oportunidad de leer el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad - PIO?. Si es así, cuanto ha podido avanzar? | |
| 1. Totalmente, hasta terminarlo | |
| 2. Bastante | |
| 3. Algo | |
| 4. Muy Poco | |
| 5. Nada | |

| | |
|---|--|
| 10.- De haber leído el Plan de igualdad de oportunidades - PIO, cuál cree que es el nivel de dominio que Ud. tiene sobre el PIO? | |
| 1. Total | |
| 2. Suficiente | |
| 3. Moderado | |
| 4. Escaso | |

| | |
|--|--|
| 11.- De haber leído el PIO, que parte le ha parecido más importante? | |
| 1. La introducción y el glosario | |
| 2. El Decreto Supremo de aprobación y creación de la Comisión Multisectorial de implementación y seguimiento | |
| 3. Los principios en los cuales se basa | |
| 4. Las metas, indicadores y presupuesto | |
| 5. Las diferentes medidas y actividades de los distintos sectores | |

| | |
|--|--|
| 12.- Usted cree que el PIO puede ayudar a cambiar la vida de las personas con discapacidad? | |
| 1. No lo creo en absoluto. Es imposible | |
| 2. Es posible, pero todavía falta mucho para eso. | |
| 3. Es posible, y ahora estamos más cerca que nunca | |
| 4. El cambio ya inició, y cada día avanzamos más | |

| | |
|--|--|
| 13.- A su juicio, que se necesita para que el PIO se implemente, y obtenga resultados, avances, logrando un cambio sustantivo en la situación y calidad de vida de las personas con discapacidad? | |
| | |

| | |
|--|--|
| 14.- A su juicio, en donde se encuentra la raíz de los problemas que más afectan a las personas con discapacidad? | |
| | |

| | |
|--|--|
| 15.- Informa o toma conocimiento usted o sus colegas o superiores sobre la existencia de avances o problemas con relación al PIO? | |
| 1. Sí | |
| 2. No | |
| 3. A veces | |
| 4. No estoy al tanto | |

| | |
|--|--|
| 16.- Las diferentes medidas y actividades del PIO (sobre educación, salud, contratación o empleo, accesibilidad etc.) son tomadas en cuenta en el plan estratégico de su institución? | |
| 1. Sí | |
| 2. No | |
| 3. A veces | |
| 4. Todavía no | |

| | |
|---|--|
| 17.- Puede señalar el importe estimado para este año que su institución invertirá para cumplir con el PIO? | |
| 1. Menos de 50,000 soles | |
| 2. Entre 50,000 y 200,000 soles | |
| 3. Entre 200,000 y 500,000 soles | |
| 4. Más de 500,000 soles | |
| 5. Lo ignora | |

| | |
|--|--|
| 18.-Cuál de las siguientes respuestas define mejor lo que es planeamiento inclusivo? | |
| 1. Aquel tipo de planeamiento que tiene en cuenta las características, limitaciones y necesidades solamente de las personas con discapacidad | |
| 2. Aquel tipo de planeamiento que tiene en cuenta las características, limitaciones y necesidades de todas las personas sin excepción | |
| 3. Aquel tipo de planeamiento que tiene en cuenta de manera preferente las características, limitaciones y necesidades de las personas tradicionalmente excluidas y discriminadas por la sociedad y los programas sociales | |
| 4. Aquel tipo de planeamiento que busca beneficiar de manera preferente a las personas tradicionalmente excluidas y discriminadas | |
| 5. Ninguna de las anteriores | |

| | |
|---|--|
| 19.-Cuál de las siguientes respuestas define mejor lo que es diseño universal? | |
| 1. Aquel tipo de diseño que tiene en cuenta las características, limitaciones y necesidades de las personas con discapacidad | |
| 2. Aquel tipo de diseño que tiene en cuenta las características, limitaciones y necesidades de todas las personas sin excepción | |
| 3. Aquel tipo de diseño que tiene en cuenta de manera preferente las características, limitaciones y necesidades de las personas tradicionalmente excluidas y discriminadas | |

| | |
|---|--|
| 4. Aquel tipo de diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado | |
| 5. Ninguna de las anteriores | |

| | |
|--|--|
| 20.- Considera usted que <u>es posible</u> que el transporte público en el Perú sea accesible para las personas con cualquier tipo de discapacidad? | |
| 1. Totalmente | |
| 2. Bastante | |
| 3. Algo | |
| 4. Muy Poco | |
| 5. Nada | |

| | |
|--|--|
| 21.- Considera usted que <u>es factible</u> que los programas de televisión tengan subtítulos o intérpretes de señas para que las personas sordas los puedan entender y seguir? | |
| 1. Totalmente | |
| 2. Bastante | |
| 3. Algo | |
| 4. Muy Poco | |
| 5. Nada | |

| | |
|--|--|
| 22.- Opina usted que el CEPLAN y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico deberían incorporar los principios del diseño universal y el planeamiento inclusivo? | |
| 1. No es necesario, pues no les corresponde. | |
| 2. No ayudaría gran cosa | |
| 3. Sí, es indispensable, para poder lograr la transversalización del tema de la discapacidad en todo el sector público | |
| 4. No estoy seguro | |

| | |
|---|--|
| 23.- Considera usted que los temas de discapacidad tienen o deberían tener relación directa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM? Porqué? | |
| | |

| | |
|---|--|
| 24.- Considera usted que los temas del PIO tienen o deberían tener relación directa con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas? Porqué? | |
| | |

| | |
|--|--|
| 25.- Como es que Ud. ha llegado a pertenecer a la Comisión Multisectorial | |
| 1. Fue designado por las autoridades | |
| 2. Fue propuesto por alguien en especial | |
| 3. Usted mismo se propuso por algún interés específico | |
| 4. Lo ignora | |

| | |
|---|--|
| 26.- Usted tenía alguna experiencia previa en discapacidad, antes de ser designado miembro de la Comisión Multisectorial | |
| 1. Sí | |
| 2. No | |
| 3. Un poco | |

| | |
|---|--|
| 27.- Qué tiempo le dedica usted regularmente a la Comisión Multisectorial. | |
| 1. Menos de una hora a la semana | |
| 2. Más de 2 horas a la semana | |
| 3. Menos de 2 horas al mes | |
| 4. Más de 4 horas al mes | |

| | |
|---|--|
| 28.- Cuánto tiempo tiene usted participando en esta Comisión, a nombre de su institución | |
| 1. Un año | |
| 2. Seis meses | |
| 3. Tres meses | |
| 4. Menos de tres meses | |

| | |
|--|--|
| 29.- Cuántas personas, antes que usted, han pertenecido a la Comisión | |
| 1. Una | |
| 2. Dos | |
| 3. Tres o más | |
| 4. Ninguna | |

| | |
|---|--|
| 30.- Cuanto tiempo han durado sus antecesores en esta Comisión | |
| 1. Un año | |
| 2. Seis meses | |
| 3. Tres meses | |
| 4. Menos de tres meses | |

| |
|---|
| Le agradecemos enormemente por su valiosa cooperación, que contribuirá a evaluar y mejorar el conocimiento, implementación y monitoreo del PIO |
|---|

Questionario para personas con discapacidad

Se ha visto la conveniencia de preparar y realizar un pequeño cuestionario para tener elementos de juicio que sirvan para contrastar las respuestas de los funcionarios públicos sobre las personas con discapacidad.

Preguntas para conocer el punto de vista de las personas con discapacidad sobre los conocimientos, actitudes y prácticas que los funcionarios tienen sobre ellas

Marque con una X la opción correspondiente. Puede marcar más de una opción

| | |
|--|--|
| 1.- Se ha sentido discriminado alguna vez por algún funcionario público. Sí es así, con qué frecuencia | |
| 1. Siempre | |
| 2. Con mucha frecuencia | |
| 3. Rara vez | |
| 4. Nunca | |
| 2.- Siente usted que los funcionarios públicos conocen lo suficiente sobre las personas con discapacidad o no. Qué calificación pondría usted a este conocimiento calculado sobre la base de 20 | |
| 1. Entre 15 y 20 | |
| 2. Entre 10 y 15 | |
| 3. Entre 06 y 10 | |
| 4. Entre 0 y 05 | |
| 3.- Qué porcentaje de los funcionarios públicos cree usted que están preparados o familiarizados para tratar adecuadamente a las personas con discapacidad | |
| 1. Entre 10 a 20% | |
| 2. Entre 20 a 50% | |
| 3. Entre 50 a 70% | |
| 4. Más de 70% | |
| 4.- Cuáles son, a su entender, las ideas o sentimientos que por lo general experimentan los funcionarios públicos ante su presencia, o ante la presencia de otras personas con discapacidad | |
| 1. Miedo, angustia o inquietud. Incomodidad | |
| 2. Me ven como cualquier persona, como los demás | |
| 3. Me ven frágil y vulnerable. inspiramos el deseo de ayuda | |
| 4. Pena. Compasión | |
| 5. Asombro de lo bien que nos desempeñamos, a pesar de nuestras limitaciones | |

| | |
|--|--|
| 5.- En su opinión, donde se encuentra la causa principal de las desventajas que experimentan las PCD | |
| 1. La causa principal de las desventajas está en el individuo y en su propia discapacidad o limitaciones físicas, sensoriales o mentales | |
| 2. La causa está en las barreras físicas (falta de accesibilidad) y de actitud (indiferencia y discriminación) que le impone su entorno social | |
| 3. La causa está en el resultado de la interacción de los dos factores anteriores | |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | |

| | |
|---|--|
| 6.- Se pueden eliminar estas desventajas que impiden la igualdad de oportunidades. Sí es así, como | |
| 1. No se pueden eliminar estas desventajas, porque son propias de la persona | |
| 2. Sí se pueden eliminar estas desventajas, modificando el entorno social, con normas, políticas, programas, servicios etc. | |
| 3. Existen pocas probabilidades de eliminar estas desventajas | |
| 4. No estoy seguro de la respuesta | |



Anexo 3 – Glosario de términos o conceptos

Para familiarizados con el cambio de paradigmas y con las prácticas de diseño en planeamiento inclusivo, resulta conveniente revisar el Glosario de términos que mostramos a continuación, pues ayuda a precisar y delimitar una serie de conceptos básicos que debe dominar cualquier persona que desee conocer y poner en práctica políticas públicas que se adecúen a las necesidades y características especiales de las personas con discapacidad, en un marco de justicia y de derechos humanos.

Accesibilidad:

Tener acceso, paso o entrada a un lugar o actividad sin limitación alguna por razón de deficiencia, discapacidad, o minusvalía. En este sentido, la accesibilidad urbanística está referida al medio urbano o físico. La accesibilidad arquitectónica se refiere a edificios públicos y privados de uso público. La accesibilidad en el transporte está referida a los medios de transporte público, y la accesibilidad en la comunicación a la información individual y colectiva.

<http://www.saad.mtas.es/portal/documentacion/glosario.html>

Ajustes razonables:

Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. ONU (2006) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Art. 2.

Ayudas técnicas:

Todos aquellos elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad que tienen por objeto lograr la rehabilitación de la persona, impedir la progresión de la discapacidad, o la derivación de ésta en otra discapacidad (prótesis, ortésis, etc.). Asimismo, se consideran ayudas técnicas las que permiten compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad, y de posibilitar su plena integración. Art.5 Ley No 19.284, Ley de discapacidad (Chile).

Desarrollo:

Proceso, medio y fin, por el cual las personas logran superar una situación estructural de pobreza, carencias, exclusión social, inequidad y vulnerabilidad, aunque no se limita necesariamente a ello. Es más bien un proceso orientado a expandir, fortalecer e incrementar al máximo las diversas potencialidades, talentos, habilidades, capacidades y oportunidades de las personas, de manera tal que adquieran la aptitud de vivir una vida plena, es decir una vida que, por un lado, ellas aprecien y valoren, y por otro, les permita hacer contribuciones que todos consideren valiosas. SEN, Amartya (1999) "Desarrollo y Libertad".

Desarrollo inclusivo

Modelo de desarrollo humano sostenible que va más allá de la visión tradicional de un crecimiento económico, basado sólo en la explotación intensiva de los recursos naturales. Reconoce el valor de todos los recursos humanos de un país, como factores potenciales de riqueza, desarrollo y bienestar. Para que un país pueda poner en valor el potencial de sus recursos humanos debe diseñar y ejecutar políticas públicas

orientadas a lograr el máximo desarrollo posible de las capacidades de los diferentes sectores de su población sin excepción, priorizando a los sectores tradicional o estructuralmente más pobres, vulnerables, marginados y desaventajados, favoreciendo de manera particular a las personas con discapacidad y sus familias, que son las más pobres y excluidas de todas. (Ver Glosario PIO 2009-2018 - D.S. N° 007-2008-MIMDES)

Discapacidad:

Este concepto ha variado en el tiempo según se entienda dónde está la causa principal de la desventaja, restricción o ausencia de actividades, participación e inclusión de las personas con discapacidad: En la deficiencia del individuo (1), en la sociedad o entorno (2) o en la interacción de ambos: individuo y entorno (3). Según ello tenemos 3 conceptos, enfoques o modelos de la discapacidad:

1.- Discapacidad es toda restricción o ausencia (debido a una deficiencia física, sensorial o mental) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. Corresponde al modelo médico de la CIDDM, Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, elaborada por la OMS (1983).

2.- Discapacidad es toda desventaja o restricción de una actividad que es causada por una organización social contemporánea que toma poco o nada en cuenta a las personas que tienen deficiencias físicas (sensoriales o mentales) y de esta manera las excluye de participar en la corriente principal de las actividades sociales (modelo social británico). UPIAS (1976). Ver Fundamental Principles of Disability p. 3-4

3.- Discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Ver Preámbulo, inciso e) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad – ONU (2006).

Diseño universal:

Orientación y estrategia de diseño que posibilita que todos los objetos, espacios interiores y exteriores, edificaciones y en general bienes y servicios sean accesibles al mayor número posible de personas, y puedan ser utilizadas por éstas, sin distinción alguna, en la máxima medida y sin necesidad de ser adaptadas o de tener un diseño especializado. Su propósito es atender las necesidades, y viabilizar la participación social y el acceso a los bienes y servicios, a la mayor gama de usuarios, contribuyendo a la inclusión de las personas que están impedidas de interactuar en la sociedad, y contribuir a su desarrollo. Ver: Declaración de Río: Diseño universal para un desarrollo inclusivo y sostenible. 2004.

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten. ONU (2006) Convención sobre los derechos de las PCD. Art. 2.

Discriminación por motivos de discapacidad:

Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades

fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. ONU (2006) Convención sobre los derechos de las PCD. Art. 2.

Discriminación positiva por discapacidad:

También conocida como Acción Afirmativa. Es toda distinción o preferencia adoptada a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad. Resulta procedente siempre que la referida distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. (Ver art. 1 Convención antidiscriminación de la OEA 1999).

Es una estrategia destinada a instaurar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que de alguna forma les permitan o habiliten diferenciarse y superar aquellas prácticas que son el resultado de pautas culturales, costumbres, o prejuicios arraigados en la sociedad. Las medidas de discriminación positiva son necesarias para superar esa diferenciación que habitualmente se ejercita. En efecto, si se aplican las mismas normas para todas las personas, sin importar si éstas tienen o no capacidades diferentes, lo único que se logra hacer es aumentar esa desigualdad, con respecto a esas personas especiales o diferentes. (GONZALES 2002: 19-20).

Equidad

Principio ético que ordena el comportamiento humano y que exige dar a la totalidad de personas, independientemente a su naturaleza o diversidad, un trato que se rige por criterios de igualdad, justicia e imparcialidad. (Definición propia).

Equiparación de oportunidades:

Concepto complementario al de igualdad de oportunidades, que, con una orientación de acción afirmativa, busca poner énfasis en la previa desigualdad existente y en la necesidad de reconocer y compensar las desventajas que experimenta un grupo o sector de la población o sociedad (Definición propia).

Exclusión social

Es una condición de la vida en comunidad, que afecta a determinados individuos y grupos de la población, y que se caracteriza por presentar una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia. Los individuos en exclusión social suelen carecer de reconocimiento, valoración y aceptación; así como, carecen de poder y de una voz que les permita dejarse escuchar. Para la sociedad como un todo, la exclusión social de un número importante de grupos e individuos puede llegar a convertirse en una seria amenaza para la cohesión social y la prosperidad económica. BACH, Michael (2002) "Social Inclusion as Solidarity, pág. VIII.

Igualdad de oportunidades

Es el proceso mediante el cual los diversos sistemas de la sociedad, el entorno físico, los servicios, las actividades, la información y la documentación se ponen a disposición de todos, especialmente de las personas con discapacidad. El principio de la igualdad de derechos significa que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que han de emplearse todos los recursos de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación. Las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y tienen derecho a permanecer en sus

comunidades locales. Deben recibir el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes de educación, salud, empleo y servicios sociales. (Normas Uniformes § 24-26)

Inclusión social:

Meta o ideal por el cual se trata de asegurar que todos los seres humanos, en su diversidad, sean capaces de ser valorados, respetados como miembros natos y plenos de la sociedad, contribuyendo a ella. Refleja un enfoque de desarrollo social proactivo hacia el logro del bienestar comunitario que no se contenta solo con eliminar riesgos y barreras. Se requiere voluntad, inversión y acción para crear las condiciones para una verdadera inclusión. La inclusión social va más allá de incorporar solo a los grupos excluidos. Tampoco se limita a eliminar los límites o barreras que hay entre “ellos” y “nosotros”. Se trata en esencia de adoptar medidas eficaces que ayuden a acortar las distancias físicas, sociales y económicas que separan a las personas entre sí. BACH, Michael (2002) “Social Inclusion as Solidarity, pág. VIII - IX.

Pobreza

“La pobreza no se refiere solo a índices de ingreso sino también a la exclusión social y a la carencia de poder. Simon Maxwell (1998) escribe que las personas se hacen pobres porque son excluidas de las instituciones sociales en las cuales el acceso a ellas se basa en cuestiones relacionadas con el estatus, los privilegios, la raza y el género. La exclusión conduce así a la carencia de recursos, bajas expectativas, pobre salud y pobre educación. Por estas razones, buscamos a aquellas personas con discapacidad que experimentan pobreza crónica en términos de ingreso, así como en términos de una amplia exclusión social”. Rebecca Yeo, “Chronic Poverty and Disability”. Pág. 9.

Planeamiento inclusivo

Es un concepto que significa planear para todos, pensando en todos, no necesariamente ni exclusivamente en las personas con discapacidad. Parte del hecho de que existe discriminación, pobreza y exclusión, y que no todos se benefician por igual, ni participan en igualdad de condiciones de los beneficios del desarrollo. Teniendo en cuenta ello, el planeamiento inclusivo se plantea la exigencia de prestar una atención especial a aquellos grupos que de manera tradicional, ancestral o habitual, suelen quedar excluidos de los beneficios sociales que normalmente llegan a la mayoría de personas, tratando de corregir esa tendencia. Es por tanto planear, con un sentido de equidad, no sólo “pensando” en los grupos menos favorecidos y que experimentan mayores desventajas, sino haciendo que participen y formen parte de los proyectos, programas, actividades, servicios e infraestructuras, desde sus fases de diseño, así como durante su ejecución, evaluación y monitoreo. DEL ÁGUILA, Luis Miguel (2005) “Manual de Planeamiento Inclusivo”.

Transversalización de la discapacidad

Este concepto es una traducción / adaptación del inglés “Mainstreaming disability”. La transversalización de la discapacidad, también llamada incorporación del enfoque de discapacidad, es tanto una estrategia del “diseño de políticas” como de la “participación” de este colectivo de personas con discapacidad en todas las fases de desarrollo de esas políticas (diseño, ejecución, evaluación, monitoreo, replanteo y ajustes). Este proceso es similar al proceso que anteriormente se realizó con la transversalización de los enfoques de género y del medio ambiente. Para lograr la transversalización de la discapacidad debemos priorizar el tema de la discapacidad, ponerlo en agenda, sacarlo de la invisibilidad, entender que está y debe estar presente en las prioridades de las políticas de los diferentes sectores (educación, salud, trabajo

etc.), en todos los niveles de gobierno (local, regional y central) y en todas las esferas políticas, económicas y sociales. El objetivo final de la transversalización es desterrar la discriminación y conseguir la igualdad. Con ese fin la transversalización incluye acciones de discriminación positiva o acción afirmativa, a fin de nivelar las oportunidades de las personas que se encuentren en posición de desventaja. (Definición propia).



Anexo 4 – ¿Cuánto nos cuesta la discapacidad?

¿Cuánto nos cuesta la discapacidad?⁵¹

Antes de entrar de lleno a la discusión empírica vale la pena hacer una breve digresión a fin de discutir el impacto económico derivado de la exclusión del mercado laboral de las personas con discapacidad para el caso de la economía peruana. Una forma de evaluar dicho impacto consiste en establecer cuál es el peso de lo que se deja de producir debido al no uso de una parte significativa de la fuerza laboral con discapacidad en el proceso productivo como parte de la producción total de bienes y servicios en un momento dado. Dicho de otra manera: ¿cuál es el costo de los elevados niveles de exclusión laboral de las personas con discapacidad en términos del Producto Bruto Interno - PBI? Una estimación realizada por Metts (2000) para el Banco Mundial, sugiere que la pérdida económica a causa de la discapacidad sería significativa. A partir de un estudio elaborado por el Roeher Institute de Canadá, este autor sugiere una estrategia de estimación para extrapolar los costos de la discapacidad en Canadá (expresados como el valor anual del Producto Bruto Interno - PBI perdido a causa de la discapacidad) a las circunstancias económicas de Estados Unidos y América Latina por medio del comportamiento de la tasa de desempleo.

La idea básica de la estrategia de estimación mencionada es que el PBI perdido como consecuencia de la discapacidad $PBI_{Perdido}$ es una función positiva de la incidencia de la exclusión de las personas con discapacidad de la fuerza de trabajo E_{PCD} (lo que implica que este sector no contribuya con la creación de riqueza), y una función negativa de la tasa de desempleo general U (porque un nivel bajo de este indicador implica una alta probabilidad de actividad en el mercado laboral), de modo tal que:

$$PBI_{Perdido} = f[E_{PCD}(+), U(-)]$$

A partir de esta relación es posible calcular un factor que relaciona el porcentaje del PBI perdido por causa de la discapacidad con la tasa de desempleo, el cual luego es utilizado para calcular el PBI perdido a causa de la discapacidad en los demás países del planeta. Dicha estimación es sensibilizada de modo tal que sea posible hallar un rango en donde los costos de la discapacidad fluctúen⁵².

En el gráfico 1 presentamos los resultados de estas estimaciones para el caso de los principales países de América Latina. Aunque las cifras no son estrictamente comparables debido a problemas de carácter metodológico⁵³, nos sirven para darnos una primera aproximación a la magnitud del costo de la discapacidad en la región.

⁵¹ El texto que sigue a continuación ha sido tomado del estudio de Stanislao Maldonado "Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social", páginas 40 – 44

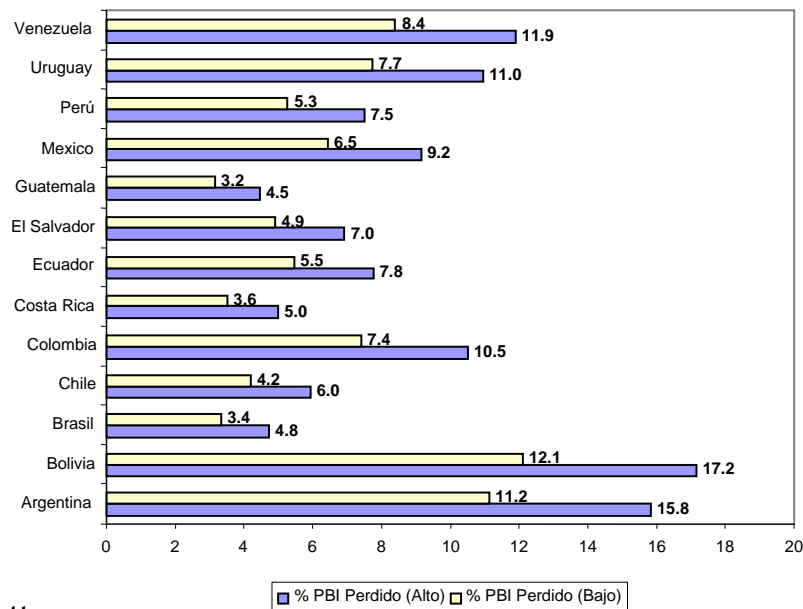
⁵² Es importante notar que estas estimaciones son resultados muy gruesos de los costos asociados a la discapacidad. De hecho el autor los considera como "... extremely rough estimates" (Metts 2000: 68), por lo que deben tomarse con mucho cuidado. Otra limitación importante es el hecho de que los valores estimados dependen crucialmente de la tasa de desempleo de la economía y no del tamaño de la población con discapacidad. Sin embargo, esta es –hasta el momento– la única estrategia de estimación a nuestro alcance. Para una discusión más detallada al respecto, véase el Anexo I.

⁵³ El problema radica fundamentalmente en que los países no utilizan una metodología homogénea para la estimación de la tasa de desempleo, lo cual no nos permite asegurar una comparabilidad estricta de los datos.

Como puede observarse en el cuadro anterior, es Bolivia el país en donde aparentemente la pérdida del PBI producto de la discapacidad es más alta, la cual fluctúa entre el 12 y 17% de su PBI. Le sigue en importancia el caso argentino, en donde dicho valor fluctúa entre 11 y 15% del producto. En el otro extremo se encuentra Guatemala, la cual pierde entre el 3 y el 4% del PBI interno a causa de la discapacidad.

¿Cómo ha evolucionado el costo de la discapacidad en el Perú? A partir de la estrategia sugerida por Metts (2000), hemos estimado el costo de la discapacidad desde 1970 hasta el año 2003 basándonos en los datos de la tasa de desempleo provistos por el MTPE⁵⁴. Hemos sensibilizado la estimación con los mismos parámetros sugeridos por Metts (2000) para el caso de la estimación global de los costos de la discapacidad. Los resultados de dicho ejercicio se encuentran consignados en el gráfico 1.

Gráfico 1: Valor Anual del PBI Perdido debido a la Discapacidad en Países Seleccionados de América Latina

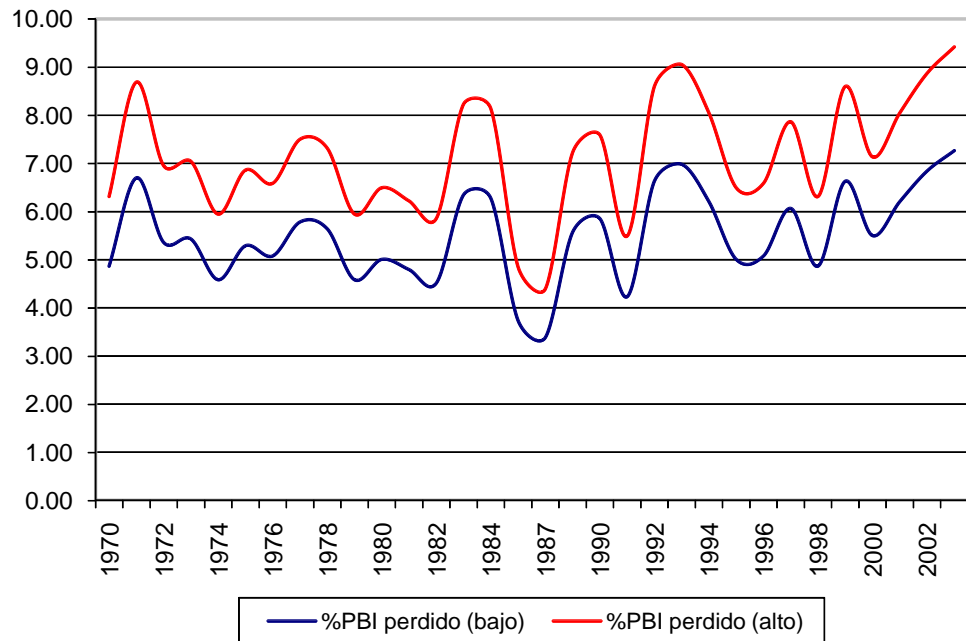


Fuente: Metts

Nuevamente aquí es importante tomar con sumo cuidado los resultados obtenidos debido a las limitaciones metodológicas ya señaladas. Como se desprende de la evidencia encontrada, el indicador mencionado ha fluctuado históricamente entre el 4 y 9% del PBI durante el período de referencia. Dado que el estimador está vinculado a la evolución de la tasa de desempleo, su evolución sigue un patrón similar al ciclo económico. En épocas recesivas el costo de la discapacidad ha sido más alto debido al incremento de la tasa de desempleo, y en fase de expansión el costo ha tendido a caer por la reducción de la misma tasa.

⁵⁴ Al igual que en el caso anterior, es preciso mencionar que los indicadores de la tasa de desempleo que utilizamos en la estimación no son estrictamente comparables en razón a diferencias en términos de medición del indicador y la cobertura del mismo durante el periodo de análisis. Es importante mencionar también que dicho estimado no considera los años 1985 y 1988 debido a que se carece de la información respecto a la tasa de desempleo para dichos años.

Gráfico 2: Evolución del porcentaje del PBI perdido por causa de la discapacidad en el Perú, 1970-2003

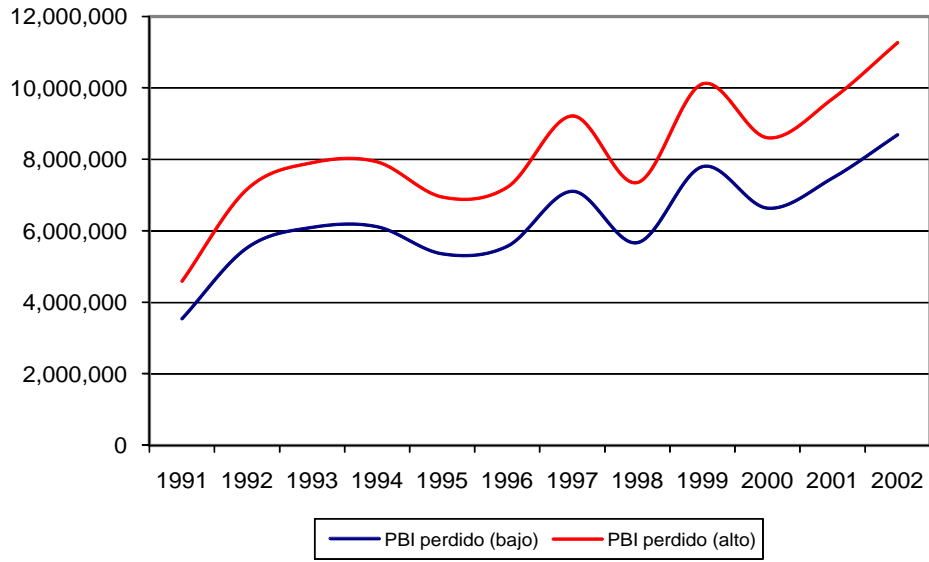


¿Cuánto significa esta pérdida en términos del PBI real? Para realizar dicho cálculo, se tomó la serie del PBI real del INEI a partir del año 1991 y se estimó el PBI perdido como resultado de la discapacidad aplicando los porcentajes hallados en el ejercicio anterior. El resultado se consigna en el gráfico 2.

Como se desprende del cuadro mencionado, el PBI real perdido a causa de la discapacidad ha crecido durante la última década, pasando de 4 mil millones de soles a cerca de 10 mil millones.

A pesar de las limitaciones metodológicas existentes, esta estimación nos brinda una primera aproximación –aunque bastante gruesa aún– de los costos que la discapacidad representa para el país.

Gráfico 3: Evolución del PBI real perdido a causa de la discapacidad en el Perú, 1991-2002 (miles de nuevos soles de 1994)



Anexo 5 – Marco conceptual: Un esquema de interpretación basado en el enfoque de exclusión social.

Una teoría de competencia por activos sociales y sus vínculos con el mercado laboral

En todo sistema social, los individuos participan en los procesos de intercambio social dotados de un conjunto de activos. Este conjunto de activos, que denominaremos de ahora en adelante dotación, está compuesto por dos grandes clases de activos: los activos naturales y los activos sociales, dividiéndose estos últimos a su vez en tres tipos de activos: los activos económicos, los políticos y los culturales. Providos de estos activos, los individuos participan en los diversos procesos sociales relacionados con la organización económica (sistemas productivos y mercados), el ordenamiento político-institucional y la cultura (Figuroa, Altamirano y Sulmont 1996)⁵⁵.

La distribución de dichos activos entre los individuos dependerá tanto de la “lotería del nacimiento”⁵⁶ como del esfuerzo responsable de los mismos. Esta distinción nos lleva a pensar en dos temas claves interrelacionados: a) el proceso a través del cual los individuos adquieren los activos y los mecanismos institucionales que se hallan detrás de ello, y, b) el tema de la responsabilidad personal y sus implicancias para la teoría moral.

Producto de la “lotería del nacimiento”, los individuos reciben una dotación básica de activos, compuesta por su dotación de activos naturales más un stock de activos sociales determinados por el stock de activos sociales de sus padres. A estos activos los denominaremos activos básicos, por ser el punto de partida del proceso de acumulación de activos de un individuo a lo largo de su existencia. La distribución de dichos activos es “moralmente arbitraria”, en la medida de que ningún individuo pudo influir sobre la composición del stock de activos bajo su control. Sin embargo, cada individuo si será “moralmente responsable” de los resultados que obtenga a través del uso de dichos activos, tanto en la transformación de estos activos en niveles de bienestar como en la consecución de mayores activos a partir de su dotación básica⁵⁷.

Providos de esta dotación básica los individuos compiten por el control de activos sociales claves para su desarrollo humano. Estos activos sociales no caen como el maná del cielo o son lanzados desde helicópteros, sino que son distribuidos a través

⁵⁵ Cuando hablamos de activos sociales, hacemos referencia, en primer lugar, a los activos económicos, entre los que contamos a los recursos productivos en general, tales como la tierra, el capital físico, el capital financiero y el capital humano. También tomamos en cuenta a los activos políticos, entendidos como el acceso que tienen los individuos a los derechos universales establecidos por la sociedad, y a las posibilidades reales para el libre ejercicio de la ciudadanía, mientras que cuando hablamos de los activos culturales hacemos referencia a las características personales de los individuos, tales como el lenguaje, género, religión, casta, origen regional, costumbres, entre otras, que están sujetas a valoración social, dada una jerarquía históricamente determinada (Figuroa, Altamirano y Sulmont 1996, Figuroa 2003). Por otro lado, al hablar de activos naturales, nos referimos a las características y habilidades innatas de los individuos, entre las que debemos considerar, por ejemplo, el talento, la fortaleza física, y en general todas aquellas ventajas que son producto de la conformación biológica de las personas (Zynda 2001).

⁵⁶ Cuando hablamos de “lotería del nacimiento”, hacemos referencia al acceso a los recursos sociales que tiene un individuo al inicio de su existencia cuya composición escapa de su control. Este concepto es lugar común en la literatura filosófica sobre la igualdad. Véase, Rawls (1997[1971]).

⁵⁷ Aquí estamos implícitamente suponiendo que ambas alternativas son completamente independientes. Sin embargo, como bien señala Solimano (1999), la lotería del nacimiento podría influenciar significativamente el esfuerzo responsable de los individuos por medio de su impacto en la formación de sus preferencias y en su disposición de asumir riesgos sobre todo de quienes resultan menos aventajados en la lotería. Esta distinción, aunque complejiza más aun el análisis de las implicancias de políticas públicas, es preciso tenerla siempre en cuenta.

de un conjunto de instituciones que vamos a denominar instituciones básicas. Estas instituciones establecen las reglas de juego que se hallan detrás de la distribución de los activos y determinan, por tanto, las posibilidades de acumulación de los mismos por parte de los individuos (Maldonado 2004)⁵⁸.

Entre las instituciones básicas más importantes podemos contar:

- a) Instituciones que facilitan el acceso a activos productivos como tierra y capital,
- b) Instituciones educativas,
- c) Instituciones de salud,
- d) Instituciones que facilitan el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad,
- e) Instituciones de representación política y sufragio,
- f) Instituciones de resolución de disputas y manejo de conflictos,
- g) Instituciones de protección social.

Dado el conjunto de instituciones básicas, los individuos competirán por el control de los activos sociales. Las posibilidades de éxito al alcance de cada uno de ellos dependerán crucialmente de su respectiva dotación básica, dado el grado de apertura institucional. Así, si las instituciones básicas son abiertas e inclusivas el peso de las desigualdades iniciales sobre la perspectiva de vida de los individuos será menor, es decir, habrá mayor movilidad social. Un individuo que cuente con una menor dotación básica de activos que otro podría remontar las desventajas iniciales y disminuir la brecha que los separa gracias a un acceso equitativo a los activos sociales. Lo inverso también es válido. Instituciones básicas muy cerradas y excluyentes conllevarán a la profundización de las desventajas iniciales entre los individuos, acentuando con ello la desigualdad social⁵⁹.

Luego del proceso de competencia para la acumulación de activos sociales, los individuos buscan “realizar” sus activos en los mercados básicos. Cuando hablamos de mercados básicos nos referimos al mercado laboral, de crédito y de seguros. Se les conoce como “básicos” porque permiten que los individuos puedan transformar sus activos (sobre todo los económicos) en bienestar o en elementos constitutivos de éste, ya sea mediante el acceso a ingresos, la protección contra eventuales riesgos o vía financiamiento para la expansión de riqueza. Estos mercados permiten, para utilizar un lenguaje clásico, que los activos se realicen. Así, desde un enfoque de ciclo de vida, los individuos, luego de acumular activos a partir de las instituciones básicas, participan en los mercados básicos en donde transforman dichos activos en recursos que les permiten luego participar en los mercados de bienes.

Para analizar los mercados básicos es necesario introducir la distinción entre los mercados “walrasianos” y los “no walrasianos”⁶⁰. Un mercado es walrasiano cuando

⁵⁸ El rol que cumplen las instituciones básicas no se limita exclusivamente a la provisión de los activos, sino que además cumplen el rol fundamental de asegurar el control por parte del propietario tanto del activo como de los rendimientos que generan. De allí la importancia de las instituciones que permiten el reconocimiento y la protección de los derechos de propiedad dentro del conjunto de instituciones básicas.

⁵⁹ Una forma alternativa de analizar la competencia por activos sociales sería utilizar un enfoque de mercado. Los individuos “demandan” activos sociales a partir de su “restricción presupuestaria”, es decir su dotación básica, mientras que las instituciones básicas “ofertan” dichos activos. El monto total de activos sociales a ser ofertados estará determinado por las elites que controlan la sociedad y reflejará sus gustos y preferencias. Si estas elites tienen incentivos para distribuir más equitativamente los activos sociales entonces la oferta de activos sociales será mayor, y con ello, dado un nivel de demanda de activos sociales, el “precio” menor, siendo lo inverso también válido.

⁶⁰ En alusión al economista francés Leon Walras. Un mercado es walrasiano cuando el exceso de demanda es nulo. En otras palabras, cuando los precios funcionan como mecanismo de racionamiento, de tal forma que se modifican con el objetivo de igualar la oferta y la demanda de un bien de modo que el mercado se vacíe.

el exceso de demanda es nulo, es decir, cuando el precio del mercado se ajusta a fin de eliminar el exceso de demanda u oferta, de tal forma que el mercado siempre se limpie. Por el contrario, en un mercado no walrasiano el precio no se ajusta a fin de eliminar el exceso de oferta o de demanda, por lo que no todo aquel que desee comprar o vender todo lo que quiera puede hacerlo. Este tipo de mercado funciona con racionamiento cuantitativo. Funcionan con exceso de demanda o de oferta. Así, mientras que los mercados de papas operan como si fuesen mercados walrasianos, los mercados básicos operan como no walrasianos.

Dentro de los mercados básicos el laboral es, sin duda, un mercado clave. Los salarios no caen a fin de que la oferta y la demanda se igualen (no todo aquel que desee un empleo puede obtenerlo), es decir, no existe el pleno empleo⁶¹. Por ejemplo, de acuerdo con Shapiro y Stiglitz (1984), el desempleo funcionaría como un mecanismo de disciplina laboral. Ello se debería a que, en una situación de equilibrio de mercado (pleno empleo) con monitoreo imperfecto, los trabajadores no tendrían incentivos para esforzarse en el trabajo debido a que no existirían costos por el no esforzarse en sus labores. Un trabajador podría encontrar empleo fácilmente en otra firma en caso fuera despedido al habersele descubierto en falta. Debido a que los costos de monitoreo y vigilancia son altos (gracias a la existencia de asimetrías de información entre empleadores y empleados), los capitalistas, a fin de evitar esta situación, optarían por elevar los salarios por encima de aquel que equilibra el mercado, generándose con ello desempleo involuntario que funciona como una penalidad para quienes son despedidos⁶².

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta un hecho básico de la operación del sistema capitalista en países como el nuestro. La descripción anterior se ajusta bien a la realidad de los mercados laborales en las sociedades desarrolladas. Sin embargo, ¿funcionan igual los mercados laborales en las sociedades subdesarrolladas como la nuestra? Hay razones de peso para afirmar que ello no sucede así. Una diferencia fundamental que podemos encontrar es la debida a la baja proporción de trabajadores asalariados dentro de la fuerza laboral. En el capitalismo subdesarrollado coexisten formas de trabajo asalariado con pequeñas unidades de producción y autoempleo. El desarrollo del capitalismo en las sociedades pobres no ha podido incluir bajo relaciones capitalistas de producción a la gran mayoría de la población⁶³.

⁶¹ La economía laboral es uno de los campos de la ciencia económica en donde más controversias existen, por lo que esta última afirmación no es necesariamente aceptada por toda la academia. Para una revisión de las principales teorías de este campo, véase Solimano (1988) y Figueroa (1993).

⁶² Teóricos marxistas como Bowles (1985) y Gintis (1983) han explicado el origen del desempleo involuntario (es decir, la no walrasianidad del mercado laboral) resaltando el conflicto de intereses entre el capitalista y el trabajador en el proceso de producción. Dada la distinción entre el trabajo y la fuerza de trabajo como mercancía, los capitalistas establecen mecanismos de organización al interior de la firma (como por ejemplo, controles de desempeño, manipulación de la conciencia del trabajador, tablas salariales y criterios de promoción y despido) a fin de asegurar la extracción del excedente laboral o plusvalor y así garantizar el cumplimiento del intercambio laboral. De acuerdo con Gintis (1983), el salario juega un rol fundamental en este sentido, funcionando el salario de mercado sólo como un piso salarial ya que "... en esta situación al salario de mercado vigente el empleador no dispone de un importante instrumento para conseguir el comportamiento apropiado del trabajador: la amenaza de despido. Elevar el salario por encima de la tasa de mercado... restablece la amenaza de despido y, por lo tanto, forma parte de la estrategia de maximización de beneficios" Gintis (1983:170). De esta manera, el capitalista creará incentivos a fin de asegurar un alto nivel de intensidad en el trabajo, estableciendo mecanismos de control al interior de la firma y tasas salariales superiores al costo de oportunidad del trabajador, de modo que, si es despedido por no esforzarse en sus labores, éste sufra una pérdida económica.

⁶³ A las sociedades en las que existe ésta situación se ha dado por denominarlas sociedades *sobrepobladas*. Una sociedad será sobrepoblada si es que el stock de capital del que dispone es insuficiente como para incluir a la mayoría de su población bajo relaciones laborales capitalistas. El máximo producto total obtenible con el stock de capital no es suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades de reproducción social de la población. Esto significará que sólo una pequeña fracción de su fuerza laboral podrá insertarse en el mercado laboral. Véase, Figueroa (1996).

Ciertamente una sociedad en semejante situación sería inviable. Ante la exclusión del mercado laboral, los individuos deben buscar alternativas que les permitan agenciarse de ingresos. El desarrollo de un sector de subsistencia basado en el autoempleo en pequeñas unidades de producción urbanas y campesinas permiten hacer en, alguna medida, viable el capitalismo en la región. En este contexto la disciplina laboral adquiere características particulares. Como el escaso desarrollo capitalista ha derivado en la conformación de un mercado laboral poco desarrollado no sería necesario para los capitalistas elevar los salarios por encima del equilibrio de mercado. Sin embargo, para asegurar que funcionen los incentivos para que los trabajadores asalariados se esfuercen en el trabajo, los capitalistas deben asegurarse que los salarios sean mayores que los ingresos que podrían obtenerse en el sector de subsistencia. Así, la diferencia entre los salarios y los ingresos en el sector de subsistencia funciona aquí como un mecanismo de disciplina laboral en el capitalismo subdesarrollado (Figuroa 1996).

¿Es la exclusión de éstos mercados aleatoria? Podemos asumir que no es producto del azar. La exclusión de los mercados básicos dependerá de la dotación de activos naturales y sociales de los individuos. Aquellos individuos escasamente dotados de éstos activos serán en promedio excluidos de éstos mercados mientras quienes dispongan de una mayor cantidad relativa de estos activos tendrán mayores posibilidades de inclusión. Si esto es así deberemos observar entonces que los sectores históricamente relegados, entre ellos las personas con discapacidad, mostrarán mayores tasas de exclusión en éstos mercados. La escala de valoración social imperante en sociedades desiguales y muy heterogéneas como la peruana impone severas restricciones a los sectores excluidos al negarles el acceso a los mercados que facilitan la generación de riqueza. El resultado final será que estos sectores se ubicarán en la cola de la pirámide distributiva. La exclusión social entonces no será aleatoria.

Hipótesis generales sobre los procesos de exclusión contra las personas con discapacidad

¿Cuáles son las implicancias del marco analítico presentado para el análisis de los procesos de exclusión que padecen las personas con discapacidad? Es importante señalar que la magnitud e intensidad de la exclusión en contra de las personas con 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 sociedad.

En el primer caso, es de esperar que en cuanto más severa sea la discapacidad más profunda será en términos relativos la exclusión social asociada a ella. Por otro lado, mientras más temprana sea la adquisición de la discapacidad mayor será su impacto negativo sobre la calidad de vida y el bienestar de la persona con discapacidad debido a la influencia que esta ejerce sobre sus posibilidades de acumulación de activos. Finalmente, en aquellas sociedades en donde la desigualdad es más elevada las instituciones básicas son por lo general más excluyentes, por lo cual habrá de esperarse que la intensidad con la que se excluye a las personas con discapacidad para participar en procesos que consideran valiosos para su bienestar sea mayor en este tipo de sociedades.

En el caso del punto a) habría que decir que ello es una característica básica del fenómeno de la discapacidad que se expresa de similar forma independientemente

del tipo de sociedad de la que estemos hablando. Aún en sociedades igualitarias ello es así, y por tal no reviste mayor relevancia analítica en un marco de exclusión social. Cosa distinta sucede cuando evaluamos los puntos b) y c) pues no es difícil percatarse que los mecanismos de exclusión que operan contra las personas con discapacidad dependerán crucialmente del carácter inclusivo o exclusivo de las instituciones básicas que los soportan, instituciones que por lo general son marcadamente excluyentes como es el caso de sociedades como la peruana. En ese sentido, el tema clave en nuestra discusión consiste en evaluar cómo operan los mecanismos de exclusión social contra las personas con discapacidad durante el proceso de acumulación de activos a lo largo del ciclo de vida y cuál es el rol que cumplen las instituciones básicas en la generación de dichos procesos de exclusión que son producto o devienen en discapacidad.

Tal y como se desprende de la sección anterior, existen tres momentos claves en el proceso de acumulación de activos a lo largo del ciclo de vida: a) la lotería del nacimiento, b) la competencia por activos, y c) la realización de los activos en los mercados básicos. Las implicancias para el bienestar de las personas con discapacidad dependerán crucialmente de la etapa del ciclo de vida en que esta última aparezca. El impacto sobre la calidad de vida será más perverso si esta aparece en los primeros años de vida pues afectará sustancialmente sus posibilidades para acumular activos mientras que si esta ocurriese, por ejemplo, luego de dicho proceso de acumulación entonces su impronta se hará sentir en la forma en que las personas con discapacidad participen en los mercados básicos y en otros procesos sociales a los que tienen razones de otorgar importancia.

La posibilidad de adquirir una discapacidad a lo largo del ciclo de vida no sigue una distribución de probabilidades completamente aleatoria. La probabilidad de adquirir una discapacidad es mayor en el caso de los grupos vulnerables de la sociedad, lo cual parece ser cierto en toda sociedad independientemente de su nivel de desarrollo. En el caso de sociedades desiguales es probable que dicha probabilidad de adquisición sea más alta que en el caso de sociedades más equitativas en la medida en que las instituciones básicas que deberían operar a fin de proteger a los menos aventajados de la sociedad de caer en un estado no deseable son relativamente más excluyentes. Así, a mayor desigualdad es probable que el riesgo de caer en una discapacidad sea mayor, no solamente por la incapacidad de las instituciones básicas de la sociedad de proteger a los menos aventajados de caer en una discapacidad, sino sobre todo porque los menos aventajados son una proporción significativa de la población en sociedades desiguales como la nuestra, lo cual es también producto del fracaso de dichas instituciones por evitar que la extensión de la población vulnerable sea significativamente alta.

El peso de la discapacidad sobre la perspectiva de vida de un individuo no sólo dependerá del efecto directo de ésta sobre las posibilidades de transformar los recursos a su alcance en bienestar. Probablemente sea el efecto indirecto de la discapacidad el que tenga consecuencias más profundas y de impacto duradero sobre la calidad de vida de las personas con discapacidad, sobre todo porque depende crucialmente de la forma en que el resto de la sociedad los percibe. La valoración que la sociedad otorgue a las personas con discapacidad determinará la operación de mecanismos de integración y/o exclusión sostenidos por las instituciones básicas de la sociedad, los mismos que pueden tanto facilitar el desarrollo de políticas compensatorias que aminoren el impacto de la discapacidad como establecer barreras que hacen que sus efectos perversos sean más pronunciados.

Discapacidad y la lógica de las unidades familiares

Hasta ahora hemos discutido como afecta la discapacidad sobre el bienestar individual de quien la padece pero es bastante obvio que las consecuencias de la discapacidad la asumen también los familiares. ¿Qué sucede con los niveles de bienestar de las familias con miembros con discapacidad? A nivel individual, es posible argumentar que la discapacidad constituye una externalidad negativa para los demás miembros del hogar, esto es, estos padecen una pérdida de bienestar derivada de la presencia de una discapacidad en algún miembro de la familia. Esta pérdida es producto de reducciones y modificaciones en los niveles de consumo así como por reasignaciones en las decisiones ocio - trabajo.

En el primer caso ello es debido a que el ingreso familiar es menor al que se dispondría en caso de que el familiar con discapacidad trabajase. Así, el conjunto presupuestario del hogar es menor, no solamente por los ingresos perdidos por la exclusión laboral de la persona con discapacidad sino porque además nuevos bienes deben ser adquiridos a fin de ser destinados a atenderlas. Formalmente, la restricción presupuestaria se vería afectada por un efecto doble: un movimiento paralelo hacia el origen que refleja la reducción de las opciones de consumo del hogar y una modificación de la pendiente de la recta sesgada hacia los nuevos bienes que conforman la canasta debido al consumo de nuevos bienes para la persona con discapacidad.

En el segundo caso - aunque no totalmente desvinculado con lo anterior- las decisiones de los miembros del hogar sufrirán un externalidad negativa por la presencia de miembros con discapacidad. Formalmente ello implicará que la función de utilidad de los miembros del hogar no sea independiente de la función de utilidad del miembro con discapacidad. Ello significa que no en cualquier punto maximizará el bienestar el miembro del hogar sin discapacidad. Solamente un sub - conjunto de puntos óptimos es deseable para este, los cuales deben ser compatibles con la optimización del bienestar del miembro con discapacidad del hogar. Esto implica una reducción de las posibilidades de elección de los miembros sin discapacidad del hogar.

Una digresión filosófica: La discapacidad y la teoría de la justicia

Desde el punto de vista normativo, es relevante preguntarse respecto a los fundamentos morales de las políticas públicas que brindan un tratamiento especial a las personas con discapacidad. De hecho, ello está íntimamente vinculado al tema de responsabilidad personal y el impacto que tienen las instituciones sociales sobre la calidad de vida de los individuos. Las personas con discapacidad no escapan a ello.

Rawls sugirió en su Theory of Justice que el objeto primario de la justicia consiste en *"... la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social"* (Rawls 1997[1971], pág.20). El interés por la justicia en la configuración de la estructura básica de la sociedad se sustenta en las enormes implicancias que tienen las instituciones para las perspectivas de vida de los individuos en la medida de que éstas definen la forma en que se distribuyen los deberes y derechos entre los mismos. Dado que dicha estructura contiene varias posiciones sociales, los

individuos accederán a diversas expectativas de vida las mismas que estarán determinadas, en parte, tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. De esta forma, las instituciones de una sociedad favorecerán determinadas posiciones sociales en desmedro de otras, generando de esta manera desigualdades profundas en términos de oportunidades iniciales a disposición de los individuos, no justificables vía apelación a las nociones de mérito o demérito.

En el caso de las personas con discapacidad, es claro que las instituciones sociales los terminan relegando a posiciones dentro de la estructura social en donde sus perspectivas de vida se ven seriamente limitadas. A priori, se podría argumentar que ello constituye una injusticia. Sin embargo, conviene preguntarse si es que dicha exclusión es compatible con alguna concepción de justicia. Es decir, necesitamos establecer un conjunto de criterios que nos permitan evaluar el “nivel” de justicia de una situación determinada, independientemente si es que el sentido común nos dice que dichas situaciones son socialmente inaceptables. Y ello nos lleva al tema de la responsabilidad personal.

¿Cuándo habremos de tolerar una desigualdad contra una persona con discapacidad?, una respuesta sugerente sería tomar en cuenta cual fue la capacidad que tuvo la persona en la adquisición de su discapacidad. Si fueron factores moralmente arbitrarios los que derivaron en la aparición de la discapacidad, entonces el individuo no puede ser considerado moralmente responsable por ella, y por tanto el sistema social debería funcionar con el fin de proteger a uno de sus miembros cuyas perspectivas de bienestar individual se ven afectadas por factores que escapan de su control. Así por ejemplo, si yo adquiero una discapacidad producto de un desastre natural no anticipado no se podría considerar que pude prevenir la situación y por tanto no es justo que vea afectadas mis posibilidades por un hecho que no tuve forma de evitar.

Lo inverso ocurre cuando la discapacidad es adquirida como resultado de factores estrictamente controlables. Si un individuo adquiere una discapacidad producto de manejar en estado de ebriedad, entonces la pérdida de bienestar asociada a la aparición de la discapacidad no constituye en sí una injusticia, y por tanto no se justifica que la sociedad destine parte de sus recursos escasos a paliar los efectos de una situación que es resultado exclusivo de la responsabilidad del individuo.

El supuesto detrás de esta argumentación es la existencia de un marco básico de igualdad de oportunidades. Esto significa que el individuo debe asumir los costos asociados a su discapacidad pero no la exclusión que usualmente se encuentra asociada a esta. Esto significa que aunque yo sea responsable de la discapacidad que tengo, la sociedad debe asegurarme que a la hora que compita por un puesto de trabajo –por ejemplo- sea en el marco de una competencia justa en donde se tome en cuenta mis capacidades para el desarrollo de las tareas asociadas al puesto y no mi discapacidad.

Ciertamente, establecer con precisión frente a qué tipo de situación nos encontramos tiene enormes problemas de orden práctico. Adicionalmente, los factores de responsabilidad personal no son enteramente independientes de las circunstancias que le ha tocado vivir a un individuo (Roemer 1998). Así, la discusión anterior tiene un sentido más metodológico que práctico, pero nos sirve para ilustrar algunas de las dificultades que existen cuando nos enfrentamos a discusiones de naturaleza normativa.

El tratamiento del tema por parte de los teóricos del campo refleja con mucha claridad las tensiones que emergen al abordar la temática. Así por ejemplo, en la concepción de Rawls la recurrencia a la idea de “posición original” y el “velo de la ignorancia” busca evitar que en la negociación de los principios que han de regir la distribución de cargas y beneficios dentro de un sistema social desfavorezca a los menos aventajados, entre ellos las personas con discapacidad. Esto se garantiza con el famoso *“principio de diferencia”, el cual tolera desigualdades sociales siempre y cuando “...a) se espere razonablemente que sean beneficiosas para los menos aventajados, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades”* (Rawls 1997[1971], pág. 67-68, 88). Sin embargo, como ha notado Dworkin (2000), la propuesta de Rawls es contradictoria al respecto pues evalúa la posición de un individuo dentro de la sociedad en razón de su posesión de recursos sociales y no naturales, de ahí la contradicción. Si, por ejemplo, tenemos una persona A que dispone de altos ingresos pero cuenta con una discapacidad física y una persona B con medianos ingresos pero sin discapacidad alguna, para Rawls la persona A estaría en mejor posición relativa que B. La teoría de Rawls resulta siendo ciega al hecho de que A debe destinar una porción de sus recursos para atenuar los efectos de una desventaja natural de la cual no es responsable.

Baste lo dicho para dejar constancia de la dificultad de abordar la problemática de la discapacidad dentro de la teoría moral. Una revisión de los trabajos de Sen (2000), Roemer (1998) y Nozick (1990[1974]) podrá dar una mirada más completa al lector interesado⁶⁴.

Economía Política de la Exclusión: El fracaso de las instituciones sociales en la disminución del impacto de la discapacidad sobre la calidad de vida.

Hemos visto que, de acuerdo con nuestro marco teórico, la exclusión laboral de las personas con discapacidad será un resultado de la lógica de los procesos de mercado generándose de esta manera desigualdades entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad. Si el mercado genera exclusión, ¿cómo operan las instituciones políticas y sociales frente a ella? En condiciones ideales los arreglos sociales deberían operar a fin de dar respuesta a este problema y generar redes de protección social que impidan que miembros del sistema social sean víctimas de agudas privaciones en razón de factores que se encuentran más allá de su control. Sin embargo, en sociedades excluyentes, las instituciones sociales fracasan en dicho propósito.

Las instituciones del estado y de la sociedad relacionadas con el tema del empleo no responden a las necesidades de las personas con discapacidad. Hacen muy poco para asegurarles siquiera condiciones básicas de accesibilidad física, y sus estrategias de intervención no toman en cuenta sus requerimientos especiales. La pregunta que emerge inmediatamente es: ¿por qué?

Para ello es preciso hacer teoría. Esto pasa en primer lugar por entender la lógica al respecto de quienes controlan el estado, es decir, la clase política ¿tiene incentivos la clase política por revertir esta situación?, ¿estará dispuesta a asegurar derechos económicos y sociales para esta población? La respuesta sencillamente es no, veamos por qué.

⁶⁴ Un resumen de las teorías mencionadas puede encontrarse en Maldonado (2004b).

Siguiendo a Figueroa (2003), podemos proponer la hipótesis que la lógica de la clase política es maximizar la permanencia en el poder sujetos a la restricción presupuestaria del gasto social. Dado que en un país pobre como el nuestro dicho gasto no alcanza para satisfacer las necesidades fundamentales de los diversos grupos sociales que presionan por un porción de este, la clase política buscará que su asignación le permita maximizar la rentabilidad electoral. Así, aquellos grupos con más poder de influencia y con una extensión electoralmente importante serán quienes reciban una porción más grande de la torta.

Las personas con discapacidad no tienen mayor peso en términos electorales. Asimismo, su poder de influencia es bastante débil por razones que discutiremos más adelante. De esta manera, la clase política se mostrará poco sensible a las demandas de este sector. Una predicción empírica de esta hipótesis es que los recursos asignados a las personas con discapacidad serán insignificantes en relación a la porción recibida por otros grupos. Adicionalmente, dada una jerarquía de valores que infravalora sus capacidades reales, predominarán barreras excluyentes y discriminatorias a la hora que ellas se enfrenten a los proveedores de los bienes públicos y privados ofertados por el estado.

Por otro lado, la posibilidad de las organizaciones de las personas con discapacidad para revertir esta situación es bastante débil. Ello es debido fundamentalmente a la heterogeneidad de este sector lo cual deriva en una marcada carencia de capital social y configuran débiles relaciones de confianza un contexto de competencia hobbesiana⁶⁵. Adicionalmente, dada la fragmentación de intereses y la debilidad del capital social de este sector, se generarán fallas de acción colectiva. Según Mancur Olson "... a menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su interés común, las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo (subrayado en el original)" (Olson 1992). Dado que la acción colectiva implica incurrir en costos y como los beneficios a obtenerse por medio de la acción son indivisibles (bien público), entonces aparece el problema del gorrero (free rider problem). Los individuos optarán por no intervenir en la acción puesto que igual se beneficiarían de ésta sin necesidad de incurrir en costo alguno. Así, habrá una débil demanda de las organizaciones con discapacidad por el reconocimiento de sus derechos. El resultado será la incapacidad de las organizaciones de las personas con discapacidad para influir políticamente y hacer llegar su voz a quienes toman decisiones que afectan sus posibilidades de inclusión laboral. Estaremos entonces ante un problema de agencia.

⁶⁵ En alusión al trabajo del filósofo Thomas Hobbes, quien sostenía que, en un estado natural, el hombre es lobo del hombre. Es decir, la competencia entre similares por el logro de un objetivo privado común puede darse en un contexto en donde no se respetan valores básicos de solidaridad.

Anexo 6 – El enfoque de desarrollo inclusivo como culminación de un enfoque de desarrollo humano sostenible⁶⁶

Por: Luis Miguel del Águila Umeres

Introducción

Desde los inicios de la civilización el hombre ha buscado satisfacer sus necesidades más inmediatas, incluidos los de su familia y los de la sociedad en que vive, como una forma de mantenerse, prolongar la especie y lograr mejores estilos de vida.

En este esfuerzo el hombre se ha valido de los recursos naturales que encontraba a su paso para alimentarse, vestirse y construir un ambiente en el cual vivir y desarrollar sus actividades. De esta manera el hombre ha ido construyendo relaciones sociales más complejas y sofisticadas, de manera individual o grupal, y ha ido transformando la naturaleza con el objeto de mejorar sus realizaciones y su calidad de vida, para lo cual ha ideado modelos de vida comunitaria que han evolucionado desde formas de vida social utópicas hasta llegar a modelos inspirados en el conocimiento y en el desarrollo de las ciencias. En este camino, nació la economía política que ha sido probablemente la primera y más influyente de las ciencias que ha servido al hombre, a la sociedad y al Estado para forjar sus primeros modelos de progreso social y de desarrollo.

Sin embargo, no ha sido sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la noción de desarrollo se convierte en tema de estudio específico cobrando una importancia tal que se constituye así en el objeto especial del trabajo de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, sean públicas o privadas. Este esfuerzo global de desarrollo, que se orientó al principio a la reconstrucción de las ciudades y de las economías de los países afectados por la guerra, recibió la colaboración de instituciones líderes de desarrollo internacional y multilateral como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que le imprimieron un sesgo particular. Luego de lograr impulsar la reconstrucción de los países afectados por la guerra, estas instituciones se orientan ahora a impulsar el crecimiento económico de los países en desarrollo, los cuales, a pesar de todos los esfuerzos y sacrificios invertidos en los últimos años, no han logrado acabar con las desigualdades, la pobreza y el deterioro ambiental que les afecta no sólo a ellos sino a todo el planeta, tomado globalmente

Este fracaso ha impulsado a las instituciones de las Naciones Unidas a plantear un nuevo enfoque de desarrollo: el desarrollo sostenible. De esta manera, sobre la base de las críticas planteadas a una visión y perspectiva estrictamente económica del desarrollo, que al final ha resultado insatisfactoria por ser muy restrictiva y parcial, los teóricos del desarrollo han visto la conveniencia de incorporar a los enfoques economicistas tradicionales una mirada más integral y holística de las cosas a fin de poder valorar los impactos sociales y ambientales que genera la actividad económica. Llegamos así a nuevo enfoque del desarrollo, el desarrollo sostenible, que además de las preocupaciones propiamente económicas del desarrollo incorpora la evaluación de sus efectos en el medio ambiente y en la vida social de sus habitantes.

Por lo expuesto, el objeto del presente artículo es examinar las características y potencialidades del enfoque de desarrollo sostenible para beneficiar a los países

⁶⁶ Este ensayo se presentó el 21 agosto del 2008 como trabajo final del curso "Enfoques de desarrollo" dictado por la profesora Consuelo Uribe, primer ciclo de los estudios de Maestría en Gerencia Social.

pobres y a sus poblaciones más vulnerables, en especial a las personas con discapacidad, que experimentan desigualdades y exclusión en grados extremos.

Para ello revisaremos, en primer lugar, el despertar de la conciencia ambiental, impulsada por conferencias de instituciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, las mismas que dieron origen al enfoque de desarrollo sostenible. Sobre esta base, analizaremos luego las relaciones que la noción de desarrollo sostenible tiene con la vida social, y sus implicancias por lograr un verdadero desarrollo humano que tenga como meta luchar contra la pobreza, sobre la base del desarrollo de las capacidades y de la expansión de las libertades de las personas. Posteriormente incorporaremos al enfoque de desarrollo humano sostenible los criterios y exigencias de un desarrollo inclusivo que tenga en cuenta las condiciones de exclusión que afectan a los grupos minoritarios, vulnerables y, dentro de ellos, a las personas con discapacidad. Terminaremos presentando las conclusiones de estos análisis, propuestas y reflexiones.

La tesis que planteamos en este ensayo es que el enfoque de desarrollo sostenible lleva implícito un enfoque de desarrollo humano, y que este enfoque de desarrollo humano sostenible, para poder atender y resolver los principales problemas que afectan a los grupos vulnerables y en especial a las personas con discapacidad (que es la población que experimenta los extremos de vulnerabilidad y pobreza), debería orientarse hacia un modelo de desarrollo inclusivo, incorporando para ello instrumentos de gerencia social basadas en una modalidad de planeamiento inclusivo.

Antecedentes

De acuerdo a lo señalado por Consuelo Uribe, podemos comprobar que el despertar de la conciencia ambiental en los enfoques de desarrollo, como base del desarrollo sostenible, ha sido promovido por diversas conferencias de las Naciones Unidas, desde la década del 70, las cuales han sido prolongadas y profundizadas por algunas ONG internacionales. Anteriormente, los economistas nunca pusieron seriamente en duda que el crecimiento industrial podría tener una expansión y desarrollo ilimitados, sin tener que preocuparse mayormente por el crecimiento exponencial de la población o por la conservación de los recursos naturales, incluido en ello las fuentes de vida animal y vegetal. Uno de los pocos estudiosos que se preocupó por esto fue Malthus cuyas profecías comenzaron a cumplirse de manera inquietante.

Para instalar las preocupaciones ambientales en la agenda política del desarrollo cabe señalar la siguiente secuencia de acontecimientos:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y que llevó a la creación del "Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente" (PNUMA), el principal programa de las Naciones Unidas encargado de los asuntos del medio ambiente.

Mediante su resolución 38/161, del 19 de diciembre de 1983, la Asamblea General propuso el establecimiento de una comisión especial que informara sobre "el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante". De esta manera en 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentó su informe (conocido como el "Informe Brundtland") a la Asamblea General, el cual, basado en un estudio de cuatro años, expuso por primera vez el tema del desarrollo sostenible, concibiéndolo como aquel tipo de desarrollo que "satisface

las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), desarrollada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, también conocida como la "Cumbre de la Tierra", llevó a la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. En esa Conferencia se aprobaron tres acuerdos importantes: 1) el Programa 21, un programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; 2) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y deberes de los Estados, y 3) la Declaración de principios relativos a los bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial.

Se observa así que, partiendo de una preocupación ambiental del desarrollo, se ve ahora la urgente necesidad de hacer compatible la actividad productiva de las empresas locales, nacionales y multinacionales con la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas. Para ello se deben analizar los impactos que causan las actividades de estas empresas así como los productos generados por ellas al consumir recursos de difícil o nula renovación, o al generar residuos y emisiones que resultan tóxicos o contaminantes para el medio ambiente.

Como veremos de inmediato, el concepto de "desarrollo sostenible", que partió de consideraciones principalmente ambientales (al analizar los efectos que tendrán las actividades y decisiones que se tomen para satisfacer las necesidades de hoy en las posibilidades de vida y generaciones futuras), lleva en sí el germen de una visión de "desarrollo humano" que lo perfecciona, visión que ya estaba presente en 1992 en la "Declaración de Río" y en el "Programa 21", documentos que hacen ver la estrecha relación que hay entre pobreza y desarrollo sostenible.

El desarrollo humano sostenible en la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" y en el "Programa 21"

Revisando algunos principios de la Declaración de Río podemos observar los gérmenes del enfoque de "desarrollo humano" que está implícito en el concepto de "desarrollo sostenible".

El primer principio de esta declaración sostiene que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y que por ello tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. El segundo principio señala que los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente y a otros Estados o zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción. El tercero señala que el derecho al desarrollo debe responder a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

El quinto principio señala que todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza, como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

El principio 22 señala que los Estados deben reconocer y apoyar la identidad, cultura e intereses de las poblaciones indígenas y de otras comunidades locales, haciendo posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. Este principio es

el que introduce el deber de los Estados de preocuparse por las poblaciones pobres, vulnerables y discriminadas, incorporándolas en los esfuerzos del desarrollo.

El Programa 21 también pone énfasis en la relación que existe entre pobreza y medio ambiente tal como se lee en la Presentación del Programa 21.

"En el curso de los dos últimos decenios comenzó a tomarse conciencia de que no pueden existir ni una economía ni una sociedad prósperas en un mundo aquejado por tanta pobreza y tan aguda degradación del entorno. Si bien no cabe detener el desarrollo económico, urge encauzarlo de modo que perjudique menos al medio ambiente. En el decenio de 1990, el desafío consiste en generar acción surgida de esta conciencia y lograr la transición a esquemas de vida y desarrollo sostenibles".

En todos estos textos encontramos los argumentos que demuestran que, para lograr un desarrollo sostenible que se haga posible en armonía y preservando el medio ambiente, es indispensable incrementar las capacidades de la gente para hacer frente a estas exigencias y participar en la toma de decisiones correspondientes. Esto significa implementar políticas para erradicar la pobreza y empoderar a todos los actores sociales, en particular a los excluidos y vulnerables, todo lo cual significa poner el acento en un enfoque de desarrollo humano.

En las líneas que siguen veremos cómo algunas instituciones del sistema de Naciones Unidas comenzaron a abogar de manera cada vez más explícita por un enfoque de desarrollo humano como única manera de poner en cuestión e ir más allá de los enfoques economicistas del desarrollo que solo han traído crecimiento económico pero que han fracasado en mejorar la calidad de vida de grandes sectores de la población.

Definición y medición del desarrollo humano según PNUD

En el primer Informe sobre desarrollo humano elaborado por el "Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo" – PNUD (2000: 31), se brinda la primera propuesta y conceptualización amplia y extensiva de lo que se entiende por desarrollo humano, la misma que, por su riqueza y precisión, transcribimos a continuación:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera.

Algunas veces, las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano -y el uso de estadísticas para medir los ingresos nacionales y su crecimiento- encubren el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente. Y esto por dos razones. En primer lugar, las cifras sobre ingresos nacionales, a pesar de ser útiles para muchos propósitos, no reflejan la composición de los ingresos ni los beneficiarios reales. En segundo lugar, los individuos generalmente valoran logros que nunca se materializan, o por lo menos no lo hacen inmediatamente, en términos de mayores ingresos o cifras de crecimiento: mejor nutrición y servicios médicos, mayor acceso a los conocimientos, vidas más seguras, mejores condiciones de trabajo, protección contra el crimen y la violencia física, horas de descanso más gratificantes y un sentimiento de participación en las actividades económicas, culturales y políticas de sus comunidades. Obviamente, la gente también

desea mayores ingresos como parte de sus oportunidades. Pero el ingreso no es la suma total de la vida humana.

Desarrollo y derechos humanos según Nelia Bojórquez

En esta sección veremos cómo el enfoque de “desarrollo humano” implica incorporar una especial preocupación por proteger y promover los “derechos humanos” de las poblaciones que son objeto de los esfuerzos de desarrollo. En la sección siguiente esta relación entre derechos humanos y desarrollo humano será más evidente gracias a las políticas de dos instituciones del sistema de Naciones Unidas.

Nelia Bojórquez, en su artículo sobre el desarrollo y derechos humanos (2005: 14-15), señala que a partir de los años 90 se comienza a cuestionar que el desarrollo sea un fenómeno apolítico y empieza a cobrar importancia la comunidad internacional que vela por los derechos humanos como un requisito para el desarrollo. Se entiende por desarrollo todo aquello que la gente decide hacer para mejorar su nivel de vida. El desarrollo deja de verse así como un proceso de arriba hacia abajo, impuesto de manera vertical, o como un acto de caridad de las organizaciones de gobierno. Comienza por el contrario a verse como un proceso de abajo hacia arriba, impulsado por las propias personas, de manera participativa.

Nelia Bojórquez señala que Amartya Sen (que es uno de los teóricos principales del enfoque de desarrollo humano) entiende que el desarrollo humano va más allá del enfoque economicista haciendo ver que las capacidades humanas de la gente son más importantes que sus propias rentas. Esto es lo que constituye el capital humano, lo cual no es sólo avanzar -afirma ella - en términos de educación y salud sino en términos de capacidades para emprender y construir el futuro. La producción de riqueza es sólo un medio pero nunca el fin del desarrollo. El índice de desarrollo humano, así como los informes de desarrollo humano del "Programa de Naciones Unidas para el desarrollo" pusieron en evidencia que el producto bruto interno no bastaba para medir el desarrollo en términos de los avances logrados en la lucha contra la pobreza. El índice de desarrollo humano debía por el contrario señalar o medir las mejoras en las condiciones de vida de la gente así como el incremento de las libertades de las personas, es decir, medir la expansión de las capacidades de la gente para vivir vidas plenas o para realizar actos que ellas consideren valiosos. El cambio social se mide ahora en términos de riqueza humana resultante.

El desarrollo humano sostenible según Amartya Sen

El desarrollo humano según Sen es aquel modelo de desarrollo que, yendo más allá de la igualdad que – según los economicistas – podría darse en términos económicos de riqueza o de renta, busca eliminar las enormes desigualdades que se dan en términos sociales en las condiciones de vida contemporáneas. Esto es parecido a lo que, en términos de sostenibilidad, se propone evitar mitigando todas aquellas situaciones de desigualdad o perjuicio que planteen amenazas a los prospectos de vida humana futura, frente a las condiciones de igualdad que se dan en la vida actual.

La idea básica del desarrollo humano - según Sen - afirma que es inaceptable cualquier tipo de discriminación o trato diferenciado que pueda darse a los diferentes grupos humanos respecto al ejercicio de sus derechos humanos y libertades que se vean menoscabadas, si se las compara con las de los demás (ANAND & SEN 1993).

Por su parte el desarrollo sostenible refleja la creencia de que el interés de las futuras generaciones debería recibir el mismo tipo de atención que reciben las generaciones presentes. En este sentido no podemos agotar nuestras reservas de recursos dejando a las generaciones futuras sin la posibilidad de disfrutar las mismas oportunidades que hoy nosotros tenemos garantizadas. El desarrollo humano sostenible, que plantea Sen, implica así que tenemos que hacer todo lo posible para asegurar que los grupos menos privilegiados tengan las mismas oportunidades de disfrutar y ejercer los derechos y libertades que gozan los sectores más privilegiados

Todos deben tener las mismas oportunidades de vivir de la manera que ellos tengan razones de valorar. Esto es un tema de igualdad de capacidades y de libertad para escoger el modo y estilo de vida que cada uno prefiere. El desarrollo consiste de esta manera en la expansión capacidades. La pobreza por el contrario consiste en no tener más opciones que escoger que el vivir un solo tipo de vida, aunque ésta no sea el tipo de vida que uno prefiera. Y esto es una injusticia inaceptable. El desarrollo humano sostenible implica así realizar los ideales de justicia social brindando a todos a la posibilidad de alcanzar igualdad y equidad en el uso de los recursos y en el ejercicio de capacidades para vivir plenamente la vida que cada uno más valore.

La integración de los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible

En el año 1998, al celebrarse el aniversario número 50 de la Declaración universal de los derechos humanos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicaron un documento (PNUD 1998) que pone en evidencia las relaciones mutuas e intrínsecas que tienen entre sí el enfoque de desarrollo humano sostenible con un marco integral de derechos humanos. En las líneas que siguen vamos a señalar algunas de esas relaciones.

Considerando que los derechos humanos son indivisibles, inalienables y universales, el PNUD aprovechó la oportunidad de esta publicación para mostrar su compromiso con los derechos humanos en tres niveles. En primer lugar trabajando en pro de la realización plena del derecho al desarrollo. Entendiendo que la pobreza es una negación fundamental de los derechos humanos, al trabajar por erradicar la pobreza PNUD está fomentando la puesta en práctica del derecho al desarrollo. En segundo lugar PNUD propicia que los derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos) sean parte del desarrollo humano sostenible poniendo así a las personas en el centro de todas las actividades de desarrollo. En tercer lugar PNUD dedica buena parte de sus programas a promover la gobernabilidad. De esta manera fortalece la participación de la gente en la adopción de decisiones en los planos nacional y local. Para ello colabora con las autoridades nacionales y las organizaciones de la sociedad civil a fin de fomentar los derechos civiles y políticos.

Por su parte Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reconoce (PNUD 1998: VI-VII) que los derechos humanos colaboran ayudando a empoderar a individuos y comunidades al fortalecer sus capacidades para hacer cosas. Al proteger estos derechos se puede ayudar a prevenir muchos conflictos que tienen su base en la pobreza, la discriminación y la exclusión social, económica y política, los mismos que afectan a la humanidad y destruyen decenios de actividades de desarrollo. Debe tenerse en cuenta esta relación de doble lado: la pobreza priva a millones de personas de sus derechos fundamentales, y a la vez las sociedades se privan de la contribución de estas personas.

Por eso, para lograr el progreso sostenible es indispensable reconocer la interdependencia que existe entre el respeto a los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia. Sólo así se puede fomentar el bienestar de las personas: sobre la base de su participación activa en la sociedad y en la justa distribución de los beneficios que resultan de ella.

El desarrollo humano sostenible resulta una estrategia de desarrollo que abarca todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

“Desarrollo inclusivo” como propuesta y alternativa crítica a los enfoques de desarrollo sostenible y de desarrollo humano sostenible

En la Presentación del enfoque de Desarrollo Inclusivo que realiza el equipo de expertos de la Plataforma de Desarrollo Inclusivo (Banco Mundial 2006)⁶⁷ se habla de las numerosas definiciones y "modelos" de desarrollo que existen y se señala que uno de los modelos más populares es el modelo de "desarrollo sostenible", que se formuló por primera vez en 1987, definiéndose como aquel modelo de "desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas."

A pesar de los avances logrados por los diferentes modelos: de desarrollo sostenible, de desarrollo humano y de desarrollo humano sostenible, que es el último modelo de desarrollo que hemos analizado, hasta ahora ninguno de ellos ha tenido éxito en "generar el bienestar de la comunidad global". La razón de ello es que "diversos grupos han sido y son persistentemente excluidos de los beneficios del desarrollo: los indígenas, los afro-descendientes, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, religiosas y sexuales, todos los grupos que comúnmente reconocemos en "situación de vulnerabilidad".

Para combatir esas deficiencias se propone el enfoque de "desarrollo inclusivo" que es un enfoque que busca superar la forma separada en que se abordan los problemas y se proponen estrategias para incorporar a los distintos sectores y actores sociales excluidos, en los esfuerzos y beneficios del desarrollo, potenciando lo que hay de común entre ellos y capitalizando lo que les puede fortalecer mutuamente.

Con este fin se propone el enfoque de "Desarrollo Inclusivo" que se orienta al diseño e implementación de acciones y políticas para el desarrollo socioeconómico y humano de todas las personas, independientemente de su status social, género, edad, condición física o mental, raza, religión, opción sexual, etc., procurando su igualdad de oportunidades y derechos, y en equilibrio con su medio-ambiente.

De esta manera el "Desarrollo Inclusivo procura aprovechar y potenciar la ampliación de los derechos y capacidades de las personas en todas sus dimensiones (económica, social, política, cultural) y en su diversidad y especificidad"; basándose "en la búsqueda y garantía de acceso universal, de la equiparación de oportunidades, de la equidad y la justicia. Valora así la contribución de cada ser humano al proceso de desarrollo" generando las condiciones necesarias para ello. El enfoque de desarrollo inclusivo promueve así "la diferencia, aprecia la diversidad y la transforma en una ventaja, una oportunidad, un derecho".

⁶⁷ Este equipo fue dirigido por Rosangela Berman Bieler (consultora del Banco Mundial) y contó con la colaboración de Sérgio Meresman, Catalina Devandas Aguilar, Luis Fernando Astorga, etc. Más detalles en: <http://pdi.cnotinfor.pt/?font=Arial&color=1&size=100&lang=1&mode=ficha>

En este marco de desarrollo inclusivo, que es un enfoque que va más allá de los enfoques tradicionales de desarrollo, yendo incluso más allá del enfoque de “desarrollo humano sostenible”, creemos que el sector de personas con discapacidad “hace un aporte sustantivo a la posibilidad de que surja un modelo de desarrollo inclusivo”.

Pensamos esto, en concordancia con el equipo de la Plataforma de desarrollo inclusivo, debido a las características del sector de la discapacidad que tiene “entre sus principios básicos la diversidad, la inclusión, la equiparación de oportunidades, la autonomía personal, la solidaridad”,

Entendemos, con el equipo de la Plataforma, que el enfoque de desarrollo inclusivo es un aporte interesante y original que puede ayudar a “remediar la propia condición de exclusión de las personas con discapacidad, entendiendo que ésta no cambiará si no cambia la calidad de vida de la población en general”.

Nuestro punto de vista personal sobre los enfoques de desarrollo

Las condiciones actuales del planeta, en el aspecto físico y ambiental (que confronta deterioro, contaminación y agotamiento de recursos naturales, incluido la extinción de importantes especies vegetales y animales), así como en el aspecto social y económico (que confronta un desarrollo industrial sin precedentes, pero también abismos de riqueza y pobreza extremas sin precedentes, con grandes injusticias sociales y bajísimos niveles en la calidad de vida de grandes sectores de la población), nos hacen ver las limitaciones de los distintos enfoques de desarrollo, incluso del más completo de ellos que es el enfoque de desarrollo humano sostenible.

También nos hacen dudar si la idea de desarrollo es en general sólo una utopía inalcanzable, que tiene como finalidad ocultar las ideologías de los grupos dominantes de la sociedad planetaria para justificar el desarrollo de las empresas multinacionales y la expansión sin límites del capitalismo global.

Frente a esta situación, abrigamos todavía las esperanzas de que aún tenemos la posibilidad de heredar un mundo mejor para nuestros hijos, un mundo en donde se puedan acortar las brechas de la desigualdad entre ricos y pobres, y en donde pueda hacerse realidad los ideales de justicia social, que se combata la discriminación, los prejuicios, la exclusión, la explotación, la dominación y opresión que afecta todavía a grandes sectores de la población nacional y mundial, en especial de los sectores más pobres y vulnerables, y entre ellos a las personas con discapacidad.

Estas esperanzas no son vanas ilusiones sino que están cifradas en la posibilidad de dar un paso más en la línea de un enfoque de desarrollo humano sostenible, pero en la dirección y con el énfasis de lograr un enfoque de desarrollo inclusivo, como el que acabamos de analizar, un desarrollo inclusivo que sea sensible a la dimensión de la discapacidad, y a las características de la exclusión que ellas experimentan.

Para que esto pueda lograrse será necesario encontrar la manera de pasar de la teoría a la práctica, es decir llevar a la realización concreta y a la construcción efectiva de infraestructuras e instituciones sociales una serie de políticas, planes, programas y proyectos basados en pautas de diseño universal y planeamiento inclusivo (DEL AGUILA 2005). Encontramos que ello es uno de los grandes desafíos actuales de la gerencia social, cuyas habilidades, capacidades y herramientas estamos adquiriendo, y esperamos que ellas nos puedan ayudar a hacer realidad este cambio radical que

busca favorecer a las mayorías más excluidas de nuestro país y del mundo. Esto, porque estamos convencidos que la única manera de derrotar la pobreza es comenzar enfrentando en primer lugar las causas de la pobreza extrema, crónica y estructural que afecta a las personas con discapacidad (YEO 2001, 2003, 2005).

Un enfoque de desarrollo que no tenga en cuenta el enfoque de capacidades y que ignore la situación y los impactos que se generan en la calidad de vida de las personas con discapacidad - por eso proponemos el enfoque de desarrollo inclusivo de manera adicional al enfoque de desarrollo humano sostenible - sería un enfoque carente de los criterios de justicia social más elementales, según opina Amartya Sen:

“A pesar que las teorías de la justicia resultan inadecuadas para proveer una comprensión satisfactoria de las desventajas de la discapacidad, el inmovible mantenimiento de estos tradicionales enfoques no sólo afecta los discursos de la filosofía, sino que también influye en el alcance de la discusión pública sobre este crítico e importante tema⁶⁸” (SEN 2004).

Por eso concluye Sen este mismo artículo afirmando que tenemos que resistir el masivo descuido de las necesidades de las personas con discapacidad debido a la confusión conceptual. Y por eso mismo se requiere que nos esforcemos por lograr claridad conceptual así como para asumir compromisos con relación al tema del desarrollo y la justicia respecto de las personas con discapacidad (SEN 2004)⁶⁹.

Conclusión

La creciente conciencia de los problemas ambientales que genera la producción económica a escala industrial y mundial, tales como la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales, llevó a los teóricos del desarrollo a proponer un enfoque de desarrollo sostenible. En este enfoque estaba presente, desde un principio, el factor humano como causa y efecto de la actividad económica y de los problemas ambientales. Esto llevó a proponer la necesidad de un enfoque de desarrollo humano sostenible que tenga a la persona humana, y ya no al crecimiento económico, como centro, fin y meta del desarrollo y de todas las actividades económicas.

Sin embargo, debido a que los enfoques anteriores de desarrollo, en particular el de desarrollo humano sostenible, han sido incapaces de lograr un verdadero desarrollo que beneficie por igual a todos los seres humanos, al excluir de estos beneficios a grandes sectores pobres, minoritarios y vulnerables de la población nacional y mundial. Debido a ello se propone ahora un nuevo enfoque de desarrollo que sea inclusivo, y que se preocupe de manera prioritaria de beneficiar a los sectores más pobres, vulnerables y excluidos.

Es en este marco de desarrollo inclusivo, que conviene llamar la atención sobre la situación de las personas con discapacidad, que, por experimentar los grados más extremos de pobreza y vulnerabilidad, deberían convertirse en los sectores prioritarios

⁶⁸ “Even though the established theories of justice turn out to be inadequate in providing a satisfactory understanding of the handicap of disability, the entrenched hold of these traditional approaches not only affects discourses in philosophy, but also influences the reach of public discussion on this critically important subject”.

⁶⁹ “We have to resist the massive neglect of the needs of disabled people through conceptual confounding. There is need for clarity here as well as for commitment”.

de los esfuerzos y de los beneficios del desarrollo, no sólo por un tema de derechos y de justicia social, sino también por una cuestión de resultados prácticos.

A fin de lograr finalmente que esta teoría del desarrollo inclusivo se convierta en un cambio real y efectivo de las condiciones de vida de las personas, se propone poner énfasis en la gerencia social, como actividad académica y vocación profesional, como un medio para gestionar de manera sostenible este cambio. Por eso somos de la opinión que deberíamos orientar nuestros mayores esfuerzos en esta dirección a fin de lograr estas metas prácticas de desarrollo y de justicia social.

Bibliografía

- ANAND, Sudhir and Amartya SEN (1993). "Sustainable Human Development: Concepts and Priorities". Human Development Report Office Occasional Papers No. 8. UNDP, New York, 1993. Sections 1, 2 and 3. Disponible en: http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/Oc8a.htm. Recuperado el 16.08.08.
- Banco Mundial (2006) Plataforma de Desarrollo Inclusivo. Website de información sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo. Disponible en: <http://pdi.cnotinfor.pt/>. Recuperado el 16.08.08.
- BOJORQUEZ, Nelia (2005) Desarrollo y derechos humanos. UAM, Universidad de Valencia. Disponible en: <http://www.uam.mx/cdi/derinfancia/1nelia.pdf>. Recuperado el 16.08.08.
- DEL AGUILA, Luis Miguel (2005) "Manual de Planeamiento Inclusivo". En: FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, pp. 67-118.
- DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana. Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. PUCP. Set. 2007.
- ONU (1987) Report of the World Commission on Environment and Development. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Recuperado el 16.08.08.
- ONU (1987) Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común ONU Disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/42/list42.htm>. Recuperado 16.08.08.
- ONU (1992) Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo ONU (1992)
- ONU (1992) Programa 21. Cumbre para la Tierra. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>. Recuperado el 16.08.08.
- ONU (2000) La Declaración del Milenio. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Recuperado el 16.08.08.
- ONU (2007) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007. Disponible en: http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf. Recuperado el 16.08.08.
- PNUD (1990) Informe sobre desarrollo humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/spanish/>. Recuperado el 16.08.08.
- PNUD (1998) La integración de los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible. Política del PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el

- Desarrollo. Disponible en: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!HUMANRI.GHT/!HUMANRI.SP/!hrfront.pdf>. Recuperado el 16.08.08.
- SEN, Amartya (1999) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Barcelona, Mayo de 2000. Traducción de "Development as Freedom", New York: Knopf, 1999.
 - SEN, Amartya (2004) Disability and Justice, Speech held at 2004 World Bank International Disability Conference, "Disability and Inclusive Development: Sharing, Learning and Building Alliances", Dec. 2004. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/214576-1092421729901/20291152/Amartya_Sen_Speech.doc. Recuperado el 16.08.08.
 - URIBE, Consuelo (2008). Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo. Lima: Fondo Editorial PUCP
 - YEO, Rebecca (2001) "Chronic Poverty and Disability". Action on Disability and Development, UK, August 2001.
 - YEO, Rebecca (2003) "To what extent are disabled people included in international development work? How can the barriers to inclusion be overcome?". Paper delivered at: "Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy". 7th – 9th April 2003, Manchester. Action on Disability and Development, UK.
 - YEO, Rebecca (2005) "Disability, poverty and the new development agenda". A Report to The Disability Knowledge and Research - KaR - Programme



Anexo 7 – Análisis de la política sobre discapacidad desde un punto de vista ético⁷⁰

Descripción breve del caso, proyecto o programa por analizar

En el Perú existen aproximadamente tres millones y medio de personas con discapacidad que equivalen al 13.08% de la población peruana total.

Debido a las especiales carencias y violaciones que este colectivo experimenta a nivel de sus derechos humanos básicos y elementales, violaciones y carencias que provienen de una sociedad que los excluye de manera tal vez inconsciente, pero sistemática, las personas con discapacidad se encuentran impedidas de alcanzar un nivel de vida digno.

Estas violaciones y carencias se expresan en una serie de hechos objetivos (prejuicios, marginación, invisibilidad, rechazo, inequidad, pobreza extrema, falta de oportunidades, etc.), los mismos que han sido suficientemente puestos de manifiesto en los últimos años por sendas investigaciones y documentos no sólo de las propias personas con discapacidad y sus organizaciones, sino también por investigadores y académicos con y sin discapacidad, y también por organizaciones internacionales o multilaterales tales como la ONU, OIT, OMS, el Banco Mundial, PNUD, UNESCO, etc.

Debido a todo lo mencionado, su situación de desarrollo humano, cultural, económico y social, se encuentra muy por debajo de los estándares de atención y acceso a la infraestructura y a los servicios públicos de los que goza el común de la población

Con el objeto de corregir esta difícil situación en nuestro país se ha planteado una política pública sobre discapacidad que está expresada en el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Este Plan tiene dos versiones. La primera, aprobada el año 2003, con una duración de cinco años. La segunda versión se aprobó el mes de diciembre del 2008.

En ambos casos esta política pública parte, o debería partir, del reconocimiento de la situación de abandono, exclusión y pobreza que experimenta en su mayor parte la población con discapacidad. Lamentablemente este reconocimiento es todavía más una propuesta teórica que una práctica institucionalizada en la realidad. Sin embargo, poco a poco se está comenzando a entender (en algunos funcionarios y sectores) que esta situación tiene su origen en barreras físicas y de actitud que la sociedad y el Estado construyen, sin darse cuenta, generando así desventajas, desigualdad y exclusión.

Componentes y resultados positivos y/o negativos para el desarrollo social.

En el proceso de los últimos 7 años se ha comenzado a tomar conciencia gradual del cambio de paradigmas que ha experimentado el concepto de la discapacidad, y con ello las políticas públicas que están asociadas a esta población, están pasando de un enfoque médico, individual, caritativo y asistencialista, a un enfoque social y de derechos. Nuestra tesis de licenciatura puede servir para aproximarnos a una discusión más amplia y detallada sobre el cambio de paradigmas del concepto de discapacidad (Del Aguila: 2007), las demandas de justicia que se encuentran detrás,

⁷⁰ Este documento corresponde al Ensayo Final que se presentó el 30 agosto 2010 como parte del Curso de Ética y Gerencia Social, que incluye pequeñas correcciones y complementos, para facilitar su comprensión.

las políticas públicas que deben desarrollarse, y las consecuencias que todo ello tiene para el desarrollo social.

Mientras en el primer caso (orientado por el modelo médico de la discapacidad) la causa de la imposibilidad de hacer cosas se encuentra en las deficiencias físicas, sensoriales o mentales de los individuos, en el segundo caso (orientado por el modelo social de la discapacidad), esta imposibilidad se debe a la incapacidad, indiferencia y errores de diseño de la sociedad y del Estado de adecuar su funcionamiento y su infraestructura de manera que las personas con discapacidad puedan tener la posibilidad de desarrollar sus habilidades y talentos al máximo de sus capacidades y potencialidades.

Un ejemplo permite entender esto mejor: en el caso de un potencial trabajador con discapacidad que es usuario de silla de ruedas, y que experimenta que la entrada de su oficina tiene escaleras que le impiden ingresar, de acuerdo al modelo médico, la causa de la imposibilidad de ingresar está en el individuo ya que éste no puede caminar. De acuerdo al modelo social, la causa de esta imposibilidad está en el error de diseño del edificio, que no previó la construcción de una rampa de ingreso.

Las consecuencias de cada uno de estos modelos es clara: en el primer caso se trata de ayudar de manera caritativa a una persona “disminuida” a causa de sus deficiencias. En el segundo caso, la sociedad y el Estado asumen la responsabilidad de esta situación de errores de diseño, y de derechos violados, y por lo tanto, se comprometen a tomar medidas que corrijan esta situación, aseguren un cambio efectivo y permitan de esta manera una verdadera igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Pero para ello sociedad y Estado deben convocar y consultar a las propias personas con discapacidad y sus organizaciones mediante procesos participativos.

La única manera de hacer realidad una democracia participativa y deliberativa es crear los mecanismos y evidenciar una verdadera voluntad de consulta y participación ciudadana, comenzando con los sectores más vulnerables y excluidos.

Jürgen Habermas (1999) y Charles Taylor (1994) han puesto énfasis en la necesidad de promover acciones participativas y deliberativas, colocando en su verdadero nivel el trabajo de la sociedad civil, para poder construir una democracia verdadera, superando así cualquier forma de “despotismo blando” o “servidumbre blanda”

La imposibilidad de la sociedad y del Estado (así como de sus autoridades) de reconocer la situación diferente y específica de las personas con discapacidad, que son vistas como menos humanos (Rorty: 2000), son errores que se deben subsanar ya que de una manera u otra afectan también a otros sectores de la población, debido al menosprecio, discriminación y trato diferenciado y desventajoso que conllevan.

Los preocupantes niveles de pobreza y exclusión que afecta a los peruanos con discapacidad afecta también a sus familias, lo que triplica el impacto de esta condición en las variables económicas y sociales de la población peruana. Combatir esta situación, que trasciende lo económico y social llegando a problemas de política, democracia y ciudadanía negada o de segunda categoría, exige pasar de una sociedad y un Estado excluyentes a una sociedad y un Estado participativos, inclusivos e incluyentes.

Cuando hablamos de una “sociedad inclusiva” estamos hablando de una “sociedad para todos”. Una sociedad para todos es una sociedad en la cual las características y las necesidades de cada uno de los ciudadanos constituyen la base para la planificación y las políticas. En este modelo de sociedad el sistema general de la sociedad se hace accesible para todos. Cuando una sociedad organiza su funcionamiento según las necesidades de cada uno de sus integrantes, ella logra movilizar el potencial de todos sus ciudadanos y, por consiguiente, fortalece su capacidad de desarrollo (ONU: 1994)

El tema de discapacidad, como piedra de toque de la inclusión, atraviesa las Metas de Desarrollo del Milenio (ONU: 2009). La autoridad o personalidad que ha hecho ver este punto con más claridad fue James D. Wolfensohn cuando era presidente del Banco Mundial, quien llegó a asegurar que las dos primeras metas del milenio - referidas a la reducción de la pobreza global a la mitad, y a la inclusión del 100% de niños en la escuela básica - no podrán ser alcanzadas si las personas con discapacidad no son incluidas en los esfuerzos del desarrollo. (Wolfensohn: 2002)

De otro lado, debemos tener en cuenta que de acuerdo a una estimación realizada por Robert Metts (2000⁷¹) para un estudio del Banco Mundial, el PBI real perdido por el Perú a causa de la exclusión de las personas con discapacidad en la década de 1992 a 2002 ha pasado de 4 mil millones de soles a cerca de 10 mil millones (aproximadamente 3 mil quinientos millones de dólares), fluctuando entre el 4 y el 9% del PBI. Esto quiere decir que la exclusión de las personas con discapacidad, en las políticas públicas de desarrollo y la lucha contra la pobreza, tiene un alto costo para el Estado.

Por estas razones se explica las consecuencias negativas que trae consigo la exclusión de las personas con discapacidad, para el desarrollo social, y por qué las políticas de discapacidad deben corregir esta situación y tener por ello un lugar prioritario en los planes de desarrollo y de lucha contra la pobreza de nuestro país⁷².

El análisis responde a una perspectiva ética que incorpora los conceptos, ideas y enfoques trabajados a lo largo del curso.

El Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, a pesar de sus buenos propósitos, está todavía lejos de entender con claridad cuál es el punto medular hacia el cual debe orientar sus esfuerzos. Y esto entre otras razones, debido a una serie de limitaciones formativas y actitudinales experimentadas por los funcionarios públicos encargados de su implementación, pero también debido a que el marco general del Plan enfrenta un problema de justicia social que no tiene clara su fundamentación ética.

⁷¹ Metts, Robert (2000) “Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank”. Social Protection Discussion Paper Series N° 0007. World Bank. Washington DC. Ver también, traducido al español: METTS, Robert (2004) “Discapacidad y Desarrollo”. Documento de Antecedentes preparado para la Reunión de la Agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo, Noviembre 16, 2004, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.

⁷² La relación pobreza y discapacidad así como el círculo vicioso que se genera entre ambas ha sido ampliamente documentada por: Elwan, Ann . (1999) Poverty and Disability: A Survey of the Literature. Social Protection Discussion Paper No. 9932. Washington, DC: World Bank

El enfoque médico de las políticas de discapacidad, que todavía es predominante a nivel de la mayoría de funcionarios públicos, se basa en la aplicación del principio de la beneficencia pero sin respetar el principio de la autonomía de los individuos⁷³.

Tenemos por un lado que, -- al diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas sobre discapacidad sin preocuparse por promover la activa participación e involucramiento de las propias personas con discapacidad --, se afecta no sólo la dignidad de los beneficiarios sino también el mejor conocimiento que ellos tienen acerca de sus necesidades, barreras, dificultades y, por consiguiente, acerca de la realidad que debe ser cambiada. Nos encontramos así en una situación en la cual se quiere hacer el bien a las personas con discapacidad, pero debido a la situación de "inferioridad" en que son vistas, no son consultadas, ni se considera que sea apropiado consultarlas.

De otro lado, debido a la discriminación crónica que se proyecta hacia ellas, muchas personas con discapacidad experimentan grandes resistencias para participar en el diseño de políticas y en la toma de decisiones de los asuntos que les afectan.

De esta manera se genera un círculo vicioso que reduce las posibilidades de este sector poblacional de desarrollar sus capacidades deliberativas y ciudadanas, y por tanto en convertirse en actores protagónicos de la institución democrática y del nuevo pacto social que requiere ser construido o reconstruido, es decir, cambiado radicalmente.

Podríamos resumir la situación de las personas con discapacidad como experimentando dos tipos de demandas de justicia, estrechamente vinculadas entre sí, a las cuales se refiere Nancy Fraser: la justicia distributiva (que tiene consecuencias en la inclusión económica y laboral) y la justicia de reconocimiento (que tiene consecuencias en lo social y lo cultural). (Fraser: 1997).

En el primer caso la situación crónica de discriminación personal e institucional hacia las personas con discapacidad opera una exclusión en las oportunidades de acceso, mantenimiento y progreso respecto al trabajo productivo, bien remunerado, libre de barreras, exclusión que se traduce en pobreza y dependencia de otros, convirtiéndolas en cargas para su familia, la sociedad y el Estado.

En el segundo caso esta situación de discriminación se traduce no sólo en una desvalorización profunda de las capacidades reales de las personas con discapacidad sino también en una serie de actitudes y sentimientos negativos que comienzan en la lástima, la condescendencia y el paternalismo pero terminan en la incomodidad, rechazo, aversión y violencia frente a la presencia de las personas con discapacidad

Por otro lado debemos reconocer, con Amartya Sen, que las personas con discapacidad enfrentan en su vida diaria una serie de situaciones que los pone en desventaja, y que es el origen de su pobreza y de su situación de desigualdad. No es posible alcanzar una verdadera justicia distributiva con equidad, a menos que se reconozcan estas desventajas (Sen: 2004) las llamadas "desventajas de ganancia" y las "desventajas de conversión". La existencia de estos 2 tipos de desventajas demuestra porqué no es posible comparar sólo los ingresos o la renta para establecer

⁷³ Para una discusión más amplia sobre los principios de la ética, a saber los principios de beneficencia, autonomía, no maleficencia y justicia, remitimos al libro de HORTAL, Augusto (2004) *Ética general de las profesiones*. Segunda edición. Bilbao: Centros Universitarios de la compañía de Jesús.

criterios de justicia que hagan honor a la situación de las personas con discapacidad, como vimos en nuestra tesis (Del Aguila 2007: 168).

La “desventaja de ganancia” tiene dos aspectos. Por una parte consiste en el hecho que a las personas con discapacidad se les suele poner demasiadas trabas a su contratación, debido a los prejuicios existentes, razón por la cual sus oportunidades de obtener empleo resultan muy reducidas, y suele ser muy difícil que se les contrate. Pero por otra parte, cuando al fin son contratadas, por lo general también se les suele pagar menos de lo que se pagaría a una persona sin discapacidad por hacer el mismo trabajo.

Por su parte la “desventaja de conversión” también tiene también dos aspectos.

El primer aspecto de esta desventaja consiste en que, para que muchas personas con discapacidad puedan hacer el mismo trabajo que hacen las personas sin discapacidad, ellas se verán forzadas a hacer mayores gastos que los demás, sea en movilidad, acomodación del lugar de trabajo, equipos, asistentes personales, etc.

De manera independiente a lo anterior, hay una desventaja adicional debido a que los ingresos que ellas obtienen tampoco les suele alcanzar para hacer las mismas cosas que las que podría hacer normalmente una persona sin discapacidad.

Estas dos desventajas explican por qué no es posible establecer una situación de justicia sobre la base de la consideración de un solo factor: un ingreso nominal igual, para las personas con discapacidad o sin ella, debido a los mayores gastos o sobre-costos que las personas con discapacidad suelen afrontar⁷⁴.

Amartya Sen muestra que así como no resulta justo, ni es un criterio de equidad para las personas con discapacidad, que se hagan distribuciones idénticas de ingresos para las personas con y sin discapacidad, ya que en la práctica las personas con discapacidad reciben menos, exactamente igual de injusto resulta la distribución equitativa de los bienes primarios de Rawls, pues no basta que las personas con y sin discapacidad reciban los mismos derechos, libertades, oportunidades, ingresos o auto-respeto, para acceder a las mismas condiciones de justicia e igualdad.

Para poder evaluar si realmente se está haciendo una distribución justa de los bienes sociales primarios, se debe tener en cuenta las circunstancias especiales que suelen afrontar las personas con discapacidad. Y esto (en lo cual coinciden Sen con Aristóteles, Nussbaum, Walzer y Hortal) es algo que por lo general no se tiene en cuenta.

Conclusiones y/o propuestas coherentes que contribuyen al desarrollo.

En el marco de lo señalado líneas arriba, el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad debe convertirse en una piedra de toque de las políticas públicas ya que busca hacer posible la inclusión de este sector mediante una serie de cambios que implican una posición ética frente a la visión y a las prácticas

⁷⁴ Esto lo han demostrado otros discípulos de Sen como: ZAIDI, Asghar and BURCHARDT, Tania (2004) 'Comparing incomes when needs differ: Equivalisation for the extra costs of disability in the UK', Review of Income and Wealth, CASEpaper 64, Centre for Analysis of Social Exclusion. February 2003, London School of Economics. y KUKLYS, Wiebke (2004) “A Monetary Approach to Capability Measurement of the Disabled. Evidence from the UK”. University of Cambridge. February 7, 2004.

activas de los funcionarios públicos y tomadores de decisiones respecto de la participación, ciudadanía, deliberación, tolerancia y consideración del otro (sea persona con discapacidad o representante de otro sector de población excluido o discriminado) como igual, con iguales derechos y obligaciones.

Todo ello exige la aplicación de los 4 principios básicos de la ética (beneficencia, autonomía, justicia y no maleficencia) de una manera articulada, contextualizada y flexible, pero nunca dogmática o rígida.

El ejercicio de nuestra profesión, como funcionarios que trabajamos a nivel de las políticas públicas de discapacidad, exige la aplicación de los principios de la ética sobre la base de un estricto respeto y valoración a la población a la que pretendemos servir, consultándola y proponiendo mecanismos participativos que superen todo tipo de paternalismo.

Sólo de esta manera podemos contribuir a poner las bases de la construcción de una verdadera democracia y de un verdadero desarrollo humano sostenible.

Bibliografía

- DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) "El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana". Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. PUCP. Set. 2007
- FRASER, Nancy (1997) Capítulo 1 "¿De la redistribución al reconocimiento? : dilemas en torno a la justicia en una época 'postsocialista'". En *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- HABERMAS, Jürgen (1999) "Tres modelos normativos de democracia". En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, pp. 231-246.
- HORTAL, Augusto (1994) "Planteamiento de una ética profesional" y "Tres perspectivas del ejercicio profesional". En: *Ética de las profesiones. Serie 5 documentos de trabajo 18*.
- HORTAL, Augusto (2004) Capítulo 10 "Articulación de los principios". En *Ética general de las profesiones. Segunda edición*. Bilbao: Centros Universitarios de la compañía de Jesús.
- NUSSBAUM, Martha y Amartya SEN (1996) Introducción. En *La calidad de vida*. México: FCE, pp. 15-23.
- NUSSBAUM, Martha (1998) "La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los valores universales". En GIUSTI, Miguel (editor). *La filosofía en el siglo XX: balance y perspectivas*. Lima, PUCP 1998 pp.37-52.
- ONU (1994) *Hacia una sociedad para todos: Estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los impedidos hasta el Año 2000 y Años Posteriores*. Resolución No A/49/435, Anexo.
- ONU (2009) *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad*. Resolución No A/C.3/64/L.5/Rev.1 del 6 de noviembre de 2009
- RORTY, Richard (2000) Capítulo 9 "Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo". En *Verdad y Progreso*. Barcelona: Paidós.
- SEN, Amartya (2004) "Disability and Justice", Speech held at 2004 World Bank International Disability Conference, "Disability and Inclusive Development: Sharing, Learning and Building Alliances", Dec. 2004. Internet publication URL: http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/214576-1092421729901/20291152/Amartya_Sen_Speech.doc

- TAYLOR, Charles (1994) Capítulos I, IX y X. En *Ética de la autenticidad. Tres formas de malestar*. Barcelona: Paidós.
- WALZER, Michael (1993) Capítulo 1 “La igualdad compleja”. En *Esferas de la justicia*. México: FCE.
- WOLFENSOHN, James D. (2002) "Poor, Disabled and Shut Out". En: *Washington Post Journal*. Tuesday, December 3, 2002; Page A25. The Washington Post Company.



Anexo 8 – Análisis de los dos planes de igualdad de oportunidades

1.0 Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad del 2003

En las siguientes líneas vamos a presentar un breve análisis crítico del “Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad”, Plan que fue aprobado con Decreto Supremo No 009-2003-MIMDES el 2003, año que fue reconocido oficialmente como “Año de los Derechos de la persona con discapacidad”⁷⁵.

Es importante reconocer desde un principio que las dos iniciativas contenidas en el D.S. N° 049-2002-PCM que le dio origen, es decir la Declaración del año de los derechos de la persona con discapacidad y la disposición de formular un Plan de igualdad de oportunidades (en lo sucesivo, PIO), respondieron a propuestas y medidas de presión del colectivo de personas con discapacidad ante la indiferencia del gobierno de turno:

El 22 de abril del 2002, miembros de la Confederación Nacional de Discapacitados del Perú, CONFENADIP, se presentaron ante el Palacio de Gobierno y cuatro personas con discapacidad iniciaron una huelga de hambre el 24 de abril que se prolongó por más de una semana.

La CONFENADIP expresaba así su malestar con el nuevo Presidente, Dr. Alejandro Toledo, por incumplir las promesas que le había hecho a las y los ciudadanos con discapacidad. Una de esas promesas fue nombrar a dos personas con discapacidad como sus asesores en su administración.

CONFENADIP también le estaba pidiendo al gobierno que suministre US\$10 millones en ayuda de emergencia para atender los problemas de empleo, salud, educación y accesibilidad, que experimentan los peruanos con discapacidad.

Adicionalmente, CONFENADIP pedía que se reorganice el CONADIS, responsable de los temas de discapacidad.

CONFENADIP es miembro de la Organización Mundial de Personas con Discapacidad, comprometida con la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad⁷⁶.

Para entender la novedad del PIO, y el paso adelante que significó, es conveniente saber que anteriormente el artículo 7 de la Constitución Política del Estado (1993) y la Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad (1999), establecían ya un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad para las personas con discapacidad. Sin embargo, ninguna de estas normas puede considerarse por sí misma una política social de discapacidad.

A diferencia de la Constitución y la Ley 27050, y a pesar que este “Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad” no es propiamente un “programa social”, si es, un documento que reúne todas las características de una “política social”.

⁷⁵ D.S. N° 049-2002-PCM - Declaran el año 2003 como "Año de los Derechos de la persona con discapacidad". Publicada el 08.06.02.

⁷⁶ Más detalles al respecto, en: <http://www.blogperu.com/blog/19100/>

1.1 Objetivos del “Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad del 2003 - PIO”

Tal como se indica en el texto del PIO, el objetivo general del mismo es *“Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de medidas de discriminación positiva, y el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura”*.

Para el logro del objetivo planteado, el PIO focaliza su atención en los siguientes lineamientos de políticas:

- 1.- *Implementar, ampliar y asegurar la oferta de servicios de salud, de prevención y de rehabilitación, a través de asistencia social, nutricional, médica, docente y de orientación y formación profesional, así como ayudas técnicas y la entrega de ayudas compensatorias;*
- 2.- *Garantizar el acceso universal, la gratuidad y calidad de la educación, promoviendo el desarrollo físico y mental de los educandos con discapacidad bajo un marco de carácter inclusivo;*
- 3.- *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;*
- 4.- *Eliminar progresivamente las barreras de todo tipo (mentales o de actitud, físicas, comunicacionales, en el transporte, etc.) para promover la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de la sociedad;*
- 5.- *Fomentar, apoyar y promover el asociacionismo, y la activa y organizada participación de las personas con discapacidad, en todas las esferas de la actividad humana: económica, social y cultural, en la planificación y en la toma de decisiones que les compete a nivel nacional, regional y local;*

Como consecuencia de la aplicación de los lineamientos de política recién señalados, los objetivos específicos del PIO son los siguientes:

- 1) *En materia de Salud - Incrementar el acceso y la cobertura a los servicios integrales de salud y rehabilitación para las personas con discapacidad, con la participación activa de la familia y la comunidad.*
- 2) *En materia de Educación - Garantizar el acceso, la gratuidad y calidad en la educación en un marco de carácter inclusivo.*
- 3) *En materia Laboral - Promover el acceso e incremento de las oportunidades de empleo digno, dependiente e independiente, de las personas con discapacidad, a fin de contribuir a lograr su realización plena.*
- 4) *En materia de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Promover el derecho al acceso a una vivienda digna para las personas con discapacidad.*

5) *En materia de Transportes y Comunicaciones - Eliminar progresivamente las barreras físicas, comunicacionales y en el transporte.*

6) *En materia Social - Incrementar los niveles de participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de la actividad humana: económica, social y cultural, en la planificación y en la toma de decisiones que les compete a nivel nacional.*

1.2 Descripción del Plan

a. Población objetivo

La población objetivo a la que se pretende servir y beneficiar con las políticas sociales contenidas en el Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad son, en primer lugar, (como su nombre lo indica) las propias personas con discapacidad, y en segundo lugar, sus familiares, en la medida en que ellos también se ven afectados por la presencia de la discapacidad en sus hogares. En el caso de las discapacidades severas, que generan dependencia, los familiares son los que se hacen cargo de todos los gastos, necesidades y cuidados de la persona con discapacidad, destinando para ello a uno o más familiares que sacrifican valiosas horas de trabajo productivo en actividades no remuneradas, y por esta razón el núcleo familiar suele experimentar de manera directa el impacto emocional y económico de la presencia de la discapacidad en sus hogares.

La discapacidad es una condición del ser humano que lo afecta, independientemente de la edad, sexo, color de piel, estatus socioeconómico o procedencia. Nadie está libre de encontrarse en algún momento de su ciclo vital en condiciones de discapacidad.

b. Línea de base (de dónde se empieza)

Al momento de diseñarse este Plan se sabía que no había una “línea de base” clara, sino sólo estimados. Aún hoy, no hay todavía una estadística cierta y confiable sobre el número de personas con discapacidad en el Perú, ni sobre su ubicación, los tipos de discapacidad más frecuentes, sus necesidades, sus niveles de acceso a la educación, la salud o el trabajo, o sobre la manera en que la presencia de la discapacidad (no atendida) afecta la economía familiar y la economía del país. Y se sabe que sin esta información no es posible planificar ni presupuestar de manera eficiente y eficaz los diferentes programas sociales de atención que se requieren para cumplir con los objetivos trazados.

Por un lado, Naciones Unidas estima que afecta a un 10% de la población, pero por otro lado, se manejan cifras estadísticas contradictorias que van desde el 1.3 % que registró el Censo del año 1993 (INEI 1993), frente al 13.08 % que estableció el MINSA a través del Instituto Nacional de Rehabilitación - (INR 1993). Un estimado conservador basado en el 10% de la población total arroja un número estimado de 2.5 millones de personas con discapacidad. Pero si en el cálculo introducimos la presencia de las demás personas del núcleo familiar, que convive con ellas, el estimado de población que se ve afectada por la discapacidad podría cuadruplicarse y llegar a 10 millones de personas, es decir, el 40% de la población total, lo cual convierte el tema en un asunto de interés público.

Para entender el concepto de discapacidad, el PIO vislumbró el cambio de paradigmas que se ha operado (desde un enfoque médico e individual, a un enfoque social y de derechos), en la manera de entender la discapacidad. Esto se puede ver en las referencias al Clasificador Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías – CIDDM de la Organización Mundial de la Salud – OMS, de 1980 (OMS 1983), que se ha transformado desde el 2001 en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, CIF de la OMS (OMS 2001).

Tradicionalmente la discapacidad alude a una situación desventajosa, *como consecuencia de la deficiencia del individuo*, que le genera una pérdida o limitación de oportunidades para participar de la vida en comunidad en igualdad de condiciones con los demás. Ahora, con la CIF, la discapacidad, entendida como desventajas, *ya no reside en el individuo, sino en la sociedad*, es decir en los errores de los responsables del diseño de la infraestructura urbana, del transporte público etc., que generan entornos inaccesibles y excluyentes para las personas con discapacidad.

Como vimos en el capítulo anterior, este cambio de paradigmas tiene un efecto profundo en las políticas públicas, que pasan de esta manera de políticas caritativas y asistencialistas, a políticas sociales y de derechos, orientadas al desarrollo de capacidades, a la eliminación de entornos excluyentes, y a la generación de condiciones sociales que permitan una verdadera igualdad de oportunidades.

c. Duración del Plan

Si bien el Plan del que estamos hablando tuvo un horizonte o extensión de 5 años que concluyó el año 2007, con D.S. N° 015-2006-MIMDES se dispuso la formulación de un nuevo Plan de igualdad de oportunidades, con un horizonte de 10 años, el cual fue finalmente aprobado en diciembre del 2008 con D.S. N° 007-2008-MIMDES siendo llamado Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018, como veremos más adelante.

d. Localización y alcance del Plan

El Decreto Supremo 009-2003-MIMDES que aprobó el referido Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad⁷⁷ constituyó mediante sus artículos 3 y 4 una Comisión Multisectorial, encargada de su implementación y monitoreo, integrada por los siguientes 9 ministerios del Gobierno Central:

1. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, quien la presidirá;
2. La Presidencia del Consejo de Ministros;
3. El Ministerio de Economía y Finanzas;
4. El Ministerio de Educación;
5. El Ministerio del Interior;
6. El Ministerio de Salud;
7. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;
8. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y,
9. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

También estableció en su artículo 7 lo siguiente: *“Para la realización del monitoreo, seguimiento e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades, la citada Comisión Multisectorial coordinará con los Gobiernos Regionales, Locales y demás*

⁷⁷ D.S. No 009-2003-MIMDES - http://www.educared.edu.pe/especial/doc/ley/normas_generales.htm

instituciones del sector público. Para tal fin, dichas entidades deberán, dentro del marco de sus funciones y competencias, incorporar las metas y objetivos del citado Plan”.

De esta manera queda claro que la política pública que fue definida por el Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, nace del Gobierno Central pero se proyecta a los Gobiernos Regionales y Locales, teniendo de esta manera un alcance transversal y nacional.

e. Impacto a generar

El impacto que se pretende lograr con este Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, se ha descrito extensamente más arriba en la sección referida a los Objetivos del Plan, aunque se exprese sólo de manera cualitativa. Como veremos en las líneas que siguen, este Plan ha tenido severos problemas para ponerse en práctica por lo cual las metas previstas son en su mayoría todavía un futuro deseable a construir.

1.3 Análisis crítico del Plan

Como es sabido, el primer análisis crítico del PIO ha sido realizado por Pedro Francke en un estudio contratado por la Comisión especial de estudio sobre discapacidad, del Congreso de la República⁷⁸. A continuación mostramos el esquema que siguió su análisis y balance del PIO, el cual nos ha servido de punto de partida para el trabajo de análisis que nosotros hemos continuado.

1. Importancia del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)
 - 1.1 El PIO se plantea como una respuesta a la escasa visibilidad social de las PCD
 - 1.2 EL PIO en un contexto institucional de débil planificación del sector público peruano
 - 1.3 Reflexiones sobre la discapacidad en la estrategia de lucha contra la pobreza
2. Las políticas sectoriales y la discapacidad
 - 2.1 Problemática de la discapacidad aislada por sectores de servicios públicos
 - 2.2 La necesidad de un nuevo enfoque
 - 2.3 ¿Cómo se vinculan los planes sectoriales desde una lógica de intersectorialidad
3. El PIO y la prevención
 - 3.1 Es necesario que el sector salud desarrolle un programa de prevención de la discapacidad
 - 3.2 El PIO debería ser coordinado con este plan de prevención de discapacidad
4. Las limitaciones del PIO
 - 4.1 Es 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 PCD y sus familiares
 - 4.2 El PIO no ha logrado comprometer a los distintos sectores públicos
 - 4.3 El PIO no articula claramente actividades en torno a objetivos estratégicos

⁷⁸ FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, 118 pp.

- 4.3.1. Es más una “lista de lavandería”: Larga relación de actividades no priorizadas sin sentido estratégico
- 4.3.2 Es un plan quinquenal pero sin concreción anual en la mayoría de los sectores
- 4.3.3 Carece de una “hoja de ruta” o secuencia de actividades
- 4.3.4 El PIO actual se concentra en procesos, con poco énfasis en resultados
- 4.3.5 Carece de una metodología para su supervisión y evaluación
- 4.3.6 No identifica responsables específicos dentro de los sectores

a. Factores positivos

Encontramos que la mayor importancia de este Plan de igualdad de oportunidades es que constituye el primer esfuerzo serio y abarcante del Estado peruano por definir y establecer una política pública sobre discapacidad con un carácter transversal y nacional.

Si bien la Constitución Política del Estado (1993) y la Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad (1999), establecían el marco legal para la atención de las personas con discapacidad, sólo recién desde la aprobación de este Plan (2003) se tiene una mirada global del problema que reclama el compromiso de la mayoría de instituciones públicas, del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales, para atender las desventajas que afectan a este colectivo (desventajas que provienen de barreras físicas y de actitud construidas socialmente), y para coadyuvar a corregirlas.

Otra característica importante de este Plan es que constituye un primer esfuerzo, débil e inicial por cierto, por abandonar las tradicionales políticas asistencialistas y caritativas, propias del modelo médico, en favor de políticas sociales y de derechos, de desarrollo, de capacidades, de eliminación de barreras físicas y de actitud, y de fomento de la igualdad de oportunidades, que corresponden al modelo social de la discapacidad. Esto, implica el reconocimiento de la ciudadanía de las personas con discapacidad, y un comienzo por superar la visión de inferioridad y dependencia que se suele proyectar hacia las personas con discapacidad, en la dirección de un cambio hacia un trato más igualitario.

Otro elemento importante de este Plan, en su primera versión, es la propuesta de su necesaria implicación en las políticas generales del gobierno tales como el Acuerdo Nacional, el Plan de desarrollo y la Estrategia de lucha contra la pobreza.

Otro aspecto importante ha sido que se haya previsto la conformación de una Comisión Multisectorial a fin de encargarla del monitoreo y seguimiento de este PIO, disponiendo que esta comisión multisectorial elabore y publique un informe anual sobre los avances logrados.

También resulta importante señalar que el D.S. No 009-2003-MIMDES que aprobó este Plan establecía que, el mismo, debía ser "incluido en los Pliegos Presupuestarios de los sectores involucrados en su ejecución, desde la etapa de programación y formulación presupuestal" (artículo 2), y establecía también la necesidad de que sus lineamientos generales fueran parte de los planes operativos y planes estratégicos de los sectores y demás instituciones del sector público (artículo 6 inciso b).

Otro aspecto importante de este Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, es su inspiración participativa, habiendo convocado en su proceso de formulación a la recepción de aportes, en varias oportunidades, de representantes del

colectivo de personas con discapacidad, a pesar de los diferentes defectos que pueda haber presentado este proceso.

b. Factores negativos y debilidades

Este Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad ha tenido un carácter lírico y declarativo, por carecer de voluntad política y fuerza de ley que lo hiciera de cumplimiento obligatorio. Esto quiere decir que ha sido sistemáticamente incumplido por la mayoría de los sectores comprometidos en su implementación, los cuales no cumplieron con incorporar el PIO en sus planes estratégicos, operativos e institucionales, ni tampoco comprometieron los recursos presupuestales necesarios para su efectivo cumplimiento.

Este PIO ha sido establecido sin tener en cuenta las formalidades, ventajas y potencialidades de un plan estratégico prospectivo, con una adecuada construcción de escenarios, basándose en criterios de factibilidad y de condiciones de posibilidad del marco institucional y político⁷⁹.

El monitoreo, seguimiento e implementación del PIO reposa en instituciones de gobierno⁸⁰, sin mostrar una verdadera voluntad de promover la participación activa de la sociedad civil, es decir de las personas con discapacidad, sus familiares y sus organizaciones, en las labores de monitoreo, lo cual le resta legitimidad y es una clara debilidad pues convierte a las instituciones de gobierno en una suerte de juez y parte.

El Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad carece de una propuesta integral de diseño universal y planeamiento inclusivo, que sea mandatario y cuyo cumplimiento sea exigible, ya que precisamente este tipo de mirada inclusiva es el requisito indispensable para superar la mirada "especial" y segregada de la discapacidad, y de los programas e infraestructuras destinadas a ella. Esta mirada especial y segregada de los planificadores hace que las políticas, planes y programas no se encuentren integrados a las soluciones generales para la comunidad, lo cual tiene el efecto de encarecer y reducir los impactos esperados, con la consecuencia de desanimar a los planificadores para alentar su priorización e inclusión cuando ellos efectúen un análisis de costo efectividad o costo-beneficio.

La Comisión Multisectorial de Seguimiento de este Plan encargada del seguimiento, monitoreo e implementación de las acciones señaladas en el PIO sólo presentó los informes formales correspondientes a los años 2003 y 2004, contrariando lo dispuesto en el art. 6 inciso e) del D.S. No 009-2003-MIMDES⁸¹. No sólo faltan los informes de avances de los años 2005, 2006 y 2007, sino lo más importante es que falta un informe final de evaluación sobre los resultados, logros, alcances y limitaciones u otros

⁷⁹ Ver al respecto MEDINA VÁSQUEZ, Javier (2006). "Conceptos básicos sobre Prospectiva". En: Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, CEPAL-ILPES). Ver también los libros de LIRA, MOJICA, LOERA que se citan en la bibliografía

⁸⁰ Ver D.S. No 009-2003-MIMDES artículo 7: Para la realización del monitoreo, seguimiento e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades, la citada Comisión Multisectorial coordinará con los Gobiernos Regionales, Locales y demás instituciones del sector público. Para tal fin, dichas entidades deberán, dentro del marco de sus funciones y competencias, incorporar las metas y objetivos del citado Plan. Asimismo, dicha Comisión podrá coordinar con asociaciones de y/o para personas con discapacidad

⁸¹ Los objetivos de la Comisión son: (...) e) Elaborar un informe anual de los avances del Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel regional, sectorial y nacional.

problemas experimentados en la implementación de este Plan. Esta es una omisión importante por parte del Estado, que en algún momento cercano y pronto, tiene que ser subsanada por el Estado. El presente estudio es una contribución en esta dirección.

El PIO del 2003 sólo tiene solvencia en su formulación general, pero en su cronograma y presupuesto de ejecución, elaborados por los sectores involucrados en el desarrollo del referido Plan, se observa que carece de estructura, coordinación y lógica, siendo un listado inorgánico de medidas que se cruzan y duplican entre sí.

Como señala Pedro Francke *"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. Doscientos 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"*.

No contento con señalar el error estructural del PIO Francke propone cómo superar esto:

"... 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".

Otra debilidad que encontramos en el PIO es que tuvo un presupuesto insuficiente para atender la envergadura de sus actividades, tal como muestra el cuadro siguiente:

| Sector / Período | 2003 | 2004 - 2007 | TOTAL 2003-2007 | Distribución Porcentual |
|-------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| Sector Salud | | 25,200,892.30 | 25,200,892.30 | 58.49 |
| Sector Educación | 1,204,239.00 | 5,117,015.63 | 6,321,254.63 | 14.67 |
| Vivienda, construcción y san. | 1,297,350.00 | 4,781,550.00 | 6,078,900.00 | 14.11 |
| Sector Trabajo | 589,837.00 | 2,314,271.00 | 2,904,108.00 | 6.74 |
| Transportes y comunicaciones | 1,069,950.00 | 490,000.00 | 1,559,950.00 | 3.62 |
| Sector MIMDES | 171,300.00 | 848,600.00 | 1,019,900.00 | 2.37 |
| Totales | 4,332,676.00 | 38,752,328.93 | 43,085,004.93 | 100.00 |

Nota: Elaboración propia

Este cuadro presenta el resumen de los compromisos presupuestales de los 6 sectores implicados para implementar el PIO. Se puede observar que en orden decreciente de importancia están los sectores: Salud, Educación, Vivienda y construcción, Trabajo, Transportes y comunicaciones y por último el MIMDES. También se observa que Salud cubre casi el 60% del presupuesto total integrado de los 6 sectores.

También observamos que el sector 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 el doble que el del 2003, mientras que el de Transportes y Comunicaciones se reduce a menos de la mitad.

Como se puede observar, el sector Trabajo, recibe muy poca importancia en términos de la asignación de recursos del PIO a pesar de ser un tema clave para la equiparación de las oportunidades de las personas con discapacidad. Sin embargo, las actividades y acciones orientadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad no se circunscriben exclusivamente a las consideradas dentro del sector Trabajo, como ha mostrado el estudio de Stanislao Maldonado en el cuadro siguiente ⁸².

Recursos para la inclusión laboral de las PCD según sector (2003-2007)

| Sectores | Número de Actividades | Inversión Total | (%) | Porcentaje respecto al total de la inversión del Sector |
|--------------------------|-----------------------|-------------------|---------------|---|
| Salud | 8 | 7 040 680 | 62,83% | 27,94% |
| Trabajo | 40 | 2 904 108 | 25,92% | 100,00% |
| Transporte y Comunicac. | 1 | 445 700 | 3,98% | 28,57% |
| Vivienda y Construcción | 1 | 350 000 | 3,12% | 5,76% |
| Sector Educación | 5 | 261 450 | 2,33% | 3,01% |
| Sector Desarrollo Social | 7 | 203 400 | 1,82% | 19,94% |
| TOTAL | 62 | 11 205 338 | 100,0% | |

Cuadro elaborado para el estudio de Stanislao Maldonado

En dicho cuadro se observa que el sector Salud es el que invierte más para impulsar la inclusión laboral de las personas con discapacidad (62.83%), más incluso que el propio sector Trabajo (25.92%). Asimismo se observa cuál es el porcentaje de su presupuesto total que cada uno de los sectores invierte con este fin. De esta manera se observa que los sectores Salud, Transportes y comunicaciones y Desarrollo social invierten más del 20% de sus recursos en promover el empleo.

El siguiente cuadro nos muestra el impacto de las actividades del PIO con relación a la promoción laboral de las personas con discapacidad.

Clasificación de actividades del PIO según su naturaleza

| Tipo de actividad | Sector trabajo | Todos los sectores |
|---|----------------|--------------------|
| -Normativa | 7 | 7 |
| -Estudios/Proyectos | 10 | 15 |
| -Capacitación/Sensibilización/Difusión | 9 | 14 |
| -Coordinación/Gestión/Control/Supervisión | 14 | 22 |
| -Apoyo/Financiamiento para Emprendimientos de PCD | 0 | 4 |
| Total | 40 | 62 |

Cuadro elaborado para el estudio de Stanislao Maldonado

⁸² Maldonado Zambrano, Stanislao (2006) Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social. Ver pág. 153 y ss.

Podemos observar que, de las 62 actividades que el PIO reserva para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, la tercera parte están relacionadas con acciones de coordinación, gestión, control y supervisión, que son tareas que recaen en la burocracia estatal. Sin embargo, las actividades de apoyo y financiamiento para promover los emprendimientos de las personas con discapacidad, representan solamente el 6.5% del total.

Otra muestra de la irracionalidad en la asignación de los recursos para promover el empleo, sector clave de la igualdad de oportunidades, se observa en el siguiente cuadro:

Clasificaciones de actividades del PIO en el sector trabajo según tipo

| Tipo de clasificación | Actividades | 2003 | 2004-2007 | (%) 2003 | (%) 2004-2007 |
|--|-------------|---------|-----------|----------|---------------|
| Según Uso de Recursos | | | | | |
| -Inversión | 15 | 32 972 | 217 432 | 5,59% | 9,40% |
| -Gasto | 25 | 556 865 | 2 096 839 | 94,41% | 90,60% |
| Según Agente Destino | | | | | |
| -Personas con Discapacidad | 2 | 6 700 | 26 800 | 1,14% | 1,16% |
| -MTPE | 35 | 578 637 | 2 269 471 | 98,10% | 98,06% |
| -Otros Agentes | 3 | 4 500 | 18 000 | 0,76% | 0,78% |
| Según Tipo de Política (Hills 2002) | | | | | |
| -Prevención | 6 | 386 670 | 1 585 504 | 65,56% | 68,51% |
| -Protección | 4 | 35 300 | 64 880 | 5,98% | 2,80% |
| -Promoción | 28 | 161 167 | 620 543 | 27,32% | 26,81% |
| -Propulsión | 2 | 6 700 | 26 800 | 1,14% | 1,16% |
| Según Tipo de Actividad | | | | | |
| -Normativa | 7 | 27 189 | 19 080 | 4,61% | 0,82% |
| -Estudios/Proyectos | 10 | 21 988 | 172 632 | 3,73% | 7,46% |
| -Capacitación/Sensibilización | 9 | 15 154 | 66 616 | 2,57% | 2,88% |
| -Coordinación/ Gestión/ Control/ Supervisión | 14 | 525 506 | 2 055 943 | 89,09% | 88,84% |

Cuadro elaborado para el estudio de Stanislaw Maldonado

De esta manera se observa que los recursos del PIO en un 90% se orientan al gasto y sólo el 10% restante en inversión. De acuerdo a su destino, el 98% se orienta al ministerio de trabajo y menos del 2% a las personas con discapacidad. De igual manera, siguiendo el análisis de políticas de Hills se observa que más de las dos terceras partes se invierten en actividades de prevención, la cuarta parte en actividades de promoción, y menos del 2% en actividades de propulsión.

Para entender mejor esto último debemos tener presente que en su estudio Maldonado ha mostrado⁸³ que Hills (2002) clasifica las políticas para las personas con discapacidad de la forma siguiente:

- *Políticas de prevención:* diseñadas con el fin de reducir los riesgos de que una persona caiga en un estado no deseable.
- *Políticas de protección:* orientadas a reducir el impacto sobre el bienestar de una persona de un evento.

⁸³ Maldonado Zambrano, Stanislaw (2006) op.cit pág 132.

- *Políticas de Promoción:* dirigidas a incrementar las oportunidades de una persona para salir de un estado no deseable.
- *Políticas de Propulsión:* diseñadas con el propósito de reforzar los beneficios de salida así como evitar el retorno a un estado no deseado.

Se ignora qué porcentaje de los recursos presupuestados para ejecutar las actividades programadas en el PIO, pues los sectores no llegaron a informar esto, limitándose a indicar que estos sólo podrían estar disponibles solicitando una ampliación presupuestal.

Otro lamentable incumplimiento es que durante los 5 años que duró la implementación de este PIO, los responsables de cada uno de los sectores de la Comisión multisectorial no cumplieron con establecer metas ni indicadores que permitieran medir los avances que se iban logrando conforme a lo dispuesto por el artículo 6 inciso b del D.S. No 009-2003-MIMDES. Esta es otra omisión importante.

c. ¿En qué medida este PIO para personas con discapacidad responde a los principios de una auténtica política social?

A pesar de todos sus defectos, este Plan responde a los principios de una auténtica política social, por lo siguiente:

- Brinda orientaciones generales para los funcionarios públicos (tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales y locales) a fin de que ellos sepan cómo comportarse ante los diversos problemas que presenta el abordaje de la situación de las personas con discapacidad y puedan tomar las mejores decisiones, tendientes al desarrollo e inclusión de las PCD, tratándolos como auténticos ciudadanos.
- Permite enfrentar la situación de pobreza y exclusión que afecta a un importante sector de la población (en este caso integrado por las personas con discapacidad), lo cual es una vieja aspiración de las políticas sociales desde su mismo origen.
- Busca el bienestar de las personas con discapacidad en la medida en que se orienta a lograr la mejora de su calidad de vida.
- Los objetivos del Plan se orientan a eliminar las barreras físicas y de actitud que impiden o dificultan a las personas con discapacidad lograr el desarrollo de sus capacidades, incrementar su participación en los distintos aspectos de la vida social, económica, cultural; lograr una verdadera igualdad de oportunidades etc., todo lo cual, tomado en conjunto, constituyen medios para construir su ciudadanía entendida como ejercicio de derechos.
- El cambio de paradigmas del concepto de discapacidad, al que nos hemos referido más arriba, implica un cambio en la orientación de las políticas de discapacidad pasando de un enfoque médico, individual, asistencialista, caritativo y paternalista, (basado en un trato desigual y discriminatorio que implica una asimetría entre superiores que asisten e inferiores que son asistidos), a otro enfoque que es más bien social y de derechos, y que se basa en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad con los demás (en un sentido horizontal, y de igual a igual) superando cualquier trato discriminatorio.

Como ha hecho ver Héctor Béjar en el texto del curso Políticas Sociales y Desarrollo (BEJAR 2008)⁸⁴: "No todos los individuos de una sociedad son ciudadanos. La

⁸⁴ BÉJAR, Héctor (2008) Políticas Sociales y Desarrollo. Texto del curso Políticas Sociales y Desarrollo de la Maestría en Gerencia Social. PUCP 2008

facultad de ejercer derechos se ha ido ampliando en círculos concéntricos desde los aristócratas frente al rey, luego la burguesía comercial e industrial frente al rey y finalmente los trabajadores frente a los patrones o al Estado. Al comienzo la ciudadanía estuvo restringida a los varones y después abarcó también a las mujeres; pasando de los adultos a los jóvenes y de éstos a los adolescentes. En países de formación multicultural como el Perú, la ciudadanía fue restringida al comienzo a los varones adultos, alfabetos y propietarios de origen blanco español, para ir ampliándose a las mujeres, los indígenas, los analfabetos y los jóvenes" (pág. 7).

Uno de los últimos grupos que en el Perú está recibiendo un reconocimiento de su ciudadanía, es el grupo de las personas con discapacidad. Y a pesar de todo, experimentan una ciudadanía restringida, no sólo por las restricciones que experimentan al momento de votar sino en general para ejercer sus derechos (por ejemplo, las personas con discapacidad intelectual o psicosocial). En años pasados una pareja de sordomudos adquirió notoriedad, gracias a la televisión, debido a la negativa inicial de un funcionario municipal de autorizarles su matrimonio, que luego fue subsanada por otros.

El otro asunto importante que se menciona en el PIO, es que hay una estrecha relación entre discapacidad y pobreza. Con el nuevo enfoque social de derechos, que está implícito en el "modelo social de la discapacidad", la pobreza también resulta ser, ya no un producto de la deficiencia de los individuos, de la fatalidad o el destino, sino que es un producto de la discriminación, la exclusión y las barreras físicas y de actitud, que son una construcción social, y que afectan a los individuos con discapacidad porque limitan severamente sus posibilidades de acceso, participación, desarrollo, e inclusión social.

Tal como explica Amartya Sen (1999), la pobreza no significa solamente la escasez de recursos materiales o económicos sino que expresa principalmente la incapacidad de las personas de poder elegir el estilo de vida que ellas más prefieren. En ese sentido, en la medida que el PIO para personas con discapacidad se plantea como meta ayudar a superar la situación de pobreza y exclusión que afecta a las personas con discapacidad, en esa misma medida este Plan tiene como objeto el desarrollo de capacidades de estas personas, en el sentido de la ampliación de sus derechos y libertades, lo cual significa hacer posible el verdadero ejercicio de sus derechos ciudadanos, y la realización de su plena ciudadanía. Por eso, el mencionado Plan es una auténtica política social, al menos en sus objetivos.

d. Conclusiones preliminares del análisis del PIO del 2003:

- El PIO para personas con discapacidad del 2003 constituye un primer esfuerzo por abandonar las tradicionales políticas asistencialistas y caritativas (modelo médico), en favor de políticas sociales orientadas al desarrollo de capacidades, eliminación de barreras físicas y de actitud, y fomento de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (modelo social).
- El PIO tiene una orientación transversal e inclusiva que abarca a todos los sectores de la administración pública nacional, regional y local. No obstante ello, como ha mostrado Francke, la transversalidad es un tema que no ha sido entendido ni puesto en práctica por los diferentes sectores de la administración pública, razón por la cual ha quedado como una meta pendiente, como ideal por cumplir.

- El PIO vincula las condiciones de discapacidad y pobreza, y propone integrar la solución de su problemática en el marco y las estrategias del Acuerdo Nacional y, por lo tanto, de las políticas general de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- El PIO para personas con discapacidad es una primera propuesta orientada a hacer posible el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad que están consagrados en los artículos 2, 7, 16, 23 y 59 de la Constitución Política del Estado (1993) así como en la Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad (1999).
- Este Plan constituye la primera política pública seria de nuestro país en materia de discapacidad pues busca, a través de medidas promotoras, compensatorias y positivas, generar una nueva cultura inclusiva, incrementar las posibilidades de acceso y participación de las personas con discapacidad, promoviendo sus derechos fundamentales bajo un enfoque transversal y descentralista.
- El PIO para personas con discapacidad ha tenido muchos errores y debilidades: 1) no llegó a establecer metas ni indicadores, debido en parte a la falta de estadísticas sobre discapacidad; 2) no llegó a ser incorporado mayoritariamente en los planes estratégicos, operativos e institucionales del sector público; 3) careció de una auténtica voluntad política que comprometiera recursos para su cumplimiento efectivo; 4) consciente de estas limitaciones, la Comisión Multisectorial de seguimiento dejó de informar sobre los avances de los últimos años, sin presentar un informe de evaluación final del Plan; 5) su elaboración y diseño careció de una estructura orgánica y de coordinación de los sectores entre sí; 6) presentó serias debilidades en el proceso participativo de la sociedad civil (personas con discapacidad) para la formulación, ejecución y monitoreo del Plan, etc.
- A pesar de todas las deficiencias que pueda tener esta primera formulación e intento de ponerlo en práctica, este PIO para personas con discapacidad significa un importante paso adelante en reconocer los derechos ciudadanos de las personas con discapacidad.
- El PIO es una propuesta inicial que debe ser mejorada gradualmente con el tiempo.

2.0 Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad - 2008

2.1 Presentación

El 23.12.08 se aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y se conformó una Comisión Multisectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento, mediante D.S. No 007-2008-MIMDES. Este PIO es el que se encuentra actualmente vigente y por esta razón constituye el centro del presente estudio. Considerando sin embargo que el PIO no ha tenido una generación espontánea, ha sido necesario realizar una mirada panorámica de su primera experiencia para poder situarnos mejor en el contexto actual.

A diferencia del primer PÍO, que nació como una respuesta del Estado a una exigencia planteada por las organizaciones de PCD (ante la hicie ineficacia de la Ley General de la persona con discapacidad y ante la ausencia de lineamientos de política que sirvieran de guía e inspiración a todo el sector público), el nuevo PIO nace en el marco de la Declaración del “Decenio de las personas con discapacidad en el Perú”, que es una propuesta planteada por la Comisión especial de discapacidad del Congreso de la

República⁸⁵ - CODIS - ante el fracaso del primer PIO y con la voluntad de relanzarlo, renovándolo, en un horizonte mayor, de mediano plazo (10 años).

Este nuevo Plan se publicó 7 meses después que entró en vigor la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (el 3 de mayo del 2008), Convención que fue ratificada por el Perú y que complementa las políticas establecidas por el PIO. Si bien la Convención es mencionada en el texto del PIO, este PIO va a requerir ajustes adicionales a fin de poder armonizarse con diversos artículos de la Convención ya que muchos de estos artículos no han sido debidamente adoptados en el proceso de elaboración. Esto se explica en razón que la elaboración del nuevo PIO se inició antes de la aprobación final de la Convención, y sin estar pendiente de su avance.

El Plan de igualdad de oportunidades – PIO – consta de dos partes generales: la primera parte, es el texto del Decreto Supremo que aprueba y regula el PIO, y la segunda parte, es el texto mismo del mencionado PIO, que describe las líneas maestras de su aplicación, y de las medidas que se requiere adoptar para lograrlo.

2.2 Descripción de la parte normativa del nuevo PIO

El Decreto Supremo que aprueba el PIO tiene las siguientes características:

- Define la finalidad del PIO, y encarga a los sectores que participaron en su elaboración, adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.
- Constituye una Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y monitoreo de sus acciones para asegurar su adecuada implementación.
- Asimismo señala cuáles son los 9 miembros de esta Comisión.
- Esta Comisión Multisectorial está presidida por el Viceministerio de la mujer.
- El Consejo nacional para la integración de la persona con discapacidad - CONADIS - está encargado de la Secretaría Técnica de la Comisión.
- Los 7 ministerios restantes son los Ministerios de Trabajo, de Salud, de Educación, de Relaciones Exteriores, de Vivienda y Construcción, de Transportes y Comunicaciones, y de Economía y Finanzas.
- El artículo 6 del Decreto Supremo señala a continuación las 8 funciones de la Comisión Multisectorial Permanente.
- Estas funciones son: 1) el desarrollo de las labores de seguimiento y monitoreo; 2) incorporar las acciones del PIO en los planes operativos y estratégicos de los respectivos ministerios; 3) reorientar las acciones del PIO cuando la implementación ponga en evidencia situaciones no previstas en el proceso de elaboración; 4) dispone también elaborar un informe anual de los avances del PIO; 5) coordinar con los demás sectores del Estado la realización de acciones que contribuyan al cumplimiento de las metas del PIO; y 6) por último canalizar los aportes de la sociedad civil, por intermedio de la Secretaría Técnica (CONADIS), para el monitoreo y seguimiento del PIO.
- Un asunto que merece una mención especial es, por un lado, el encargo de la Comisión Multisectorial de 7) elaborar los indicadores y metas del PIO, que permitan evaluar el logro de los resultados esperados del PIO, y por otro lado 8)

⁸⁵ D.S. N° 015-2006-MIMDES - Declaran los años 2007 al 2016 como el “Decenio de las personas con discapacidad en el Perú” (y disponen la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad para el período 2007-2016). Publicado el 13.12.06.

asegurar la asignación del presupuesto necesario para cumplir con eficiencia y eficacia las acciones propuestas en el PIO.

Estos dos últimos temas son de una importancia fundamental ya que el tema de los indicadores y las metas es un asunto que quedó pendiente del anterior PIO del 2003, y como es sabido, sin metas ni indicadores resulta imposible poder monitorear los avances en la ejecución del PIO.

Asimismo, el tema de la asignación presupuestal es fundamental por dos razones: porque pone en evidencia la voluntad política de los sectores comprometidos en su cumplimiento, y porque el financiamiento presupuestal es el elemento fundamental que permite la efectiva realización de las acciones contenidas en el PIO.

2.3 Descripción de las medidas generales y concretas del nuevo PIO

El texto del nuevo PIO tiene la siguiente estructura:

- I. Presentación
- II. Principios
- III. Antecedentes
- IV. Políticas Públicas Nacionales en Discapacidad
- V. Discapacidad en cifras
- VI. Marco Normativo
- VII. Áreas de intervención desde el Estado:
 - A. Salud
 - B. Educación.
 - C. Desarrollo Social
 - D. Trabajo
- VIII. Monitoreo y Seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades
- IX. Perspectivas del PIO 2007-2016

ANEXO I - Glosario de términos

ANEXO II – A (Salud)

ANEXO II – B (Educación)

ANEXO II – C (Desarrollo Social)

ANEXO II – D (Trabajo)

El nuevo PIO reconoce, de manera expresa, los principios rectores enunciados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; tales como, el respeto de la dignidad inherente, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, la no-discriminación y la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

En su parte central el nuevo PIO presenta cuatro (4) áreas de intervención: salud, educación, trabajo y desarrollo social, como veremos a continuación.

En su sección denominada “anexo” el nuevo PIO presenta una matriz de acciones públicas que desarrollan cada una de estas 4 áreas de intervención.

Veamos lo esencial de cada una de estas áreas de intervención, priorizando sus ejes temáticos y las acciones generales que se derivan de cada área de intervención:

Ejes de la temática Salud

- Prevención de discapacidades.
- Acceso a los servicios de salud.
- Apoyo a las actividades y programas científicos.
- Fortalecimiento de los servicios de medicina de rehabilitación.
- Servicios de intervención temprana.

Acciones Generales de Salud:

- Reducir las deficiencias físicas, mentales y sensoriales en la población en general.
- Reducir las consecuencias negativas, tanto físicas, psicológicas como sociales de la discapacidad en personas afectadas.
- Mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud.
- Fortalecer los servicios de medicina de rehabilitación del Ministerio de Salud.
- Promover y apoyar los programas y actividades científicas orientadas a la prevención y reducción de consecuencias negativas de las discapacidades.
- Lograr servicios de intervención temprana con énfasis en la orientación familiar.

Ejes de la temática Educación

- La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.
- La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así, a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.
- La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.

Acciones Generales de Educación

- Diseño e Implementación de Políticas Educativas Inclusivas (artículo 22 de la Ley N° 27050).
- Acceso, Permanencia y Éxito de los Estudiantes con Discapacidad Incluidos en el Sistema Educativo Nacional (artículo 23 de la Ley N° 27050).
- Accesibilidad a la Información y Uso de los Recursos Tecnológicos (artículo 24 de la Ley N° 27050).
- Eliminación de las Barreras que Limitan a los Estudiantes con Discapacidad el Ingreso, Permanencia, Evaluación y Certificación en los Establecimientos Públicos y Privados (artículo 25 de la Ley N° 28164).
- Diseño e Implementación de Medidas Especiales para la Admisión de Personas con Discapacidad en Universidades e Instituciones Superiores Pedagógicas (artículo 26 de la Ley N° 28164).

Ejes de acción en la temática Desarrollo Social

- Contribuir a desarrollar capacidades y facilitar los procesos de emprendimiento social de los pobres a través de una adecuada educación, nutrición, protección y promoción familiar, procesos de integración y promoción de una cultura de paz.
- Contribuir a desarrollar capacidades y superar la pobreza, promoviendo la igualdad y generación de oportunidades con un enfoque territorial a través del desarrollo y

mejora de la infraestructura básica y productiva, la generación del empleo, el mejor acceso al mercado y el desarrollo de capacidades económicas para la competitividad.

- Mejorar y asegurar el acceso de los grupos vulnerables y en situaciones de emergencia a los servicios sociales brindados por el MIMDES, como forma de contribuir a la reducción de la extrema pobreza.
- Contribuir a superar las diversas formas de inequidad, exclusión y violencia social, especialmente de la infancia, la adolescencia, la mujer y el adulto mayor ejerciendo su función rectora en el marco de un Sistema Descentralizado de Garantías para el Desarrollo Humano y Social que articule los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.
- Establecer un Sistema del Sector para la Provisión de Servicios Sociales que implemente los Planes Nacionales, reestructurando las actuales formas de financiamiento, monitoreo, articulación y ejecución de los programas sociales a su cargo e implementar una gerencia social participativa por resultados. Asimismo, implementar un sistema de gestión descentralizada con un enfoque territorial de los programas sociales del sector, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado; así como, consolidar al MIMDES como un organismo rector, moderno, eficiente y eficaz en su organización que garantice la transparencia, la neutralidad política y la ética en la gestión pública promoviendo servidores públicos conscientes y responsables.

Los objetivos antes señalados se enmarcan dentro de los siguientes ejes de la política nacional para la superación de la pobreza:

- Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.
- Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Establecimiento de una red de protección social.

Acciones Generales de Desarrollo Social

- Cumplimiento de los programas y plataformas de acción suscritos por el Perú en las conferencias mundiales relativas a la Temática Discapacidad.
- Inclusión de las Personas con Discapacidad por medio de la familia – comunidad.
- Estudios, análisis e investigación de la Temática Discapacidad.
- Estrategias de Descentralización.

Ejes de la temática Trabajo

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, promueve el trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, sin discriminación, fomentando especialmente la micro y pequeña empresa como base del desarrollo económico con igualdad; dando preferente atención a los grupos humanos denominados “personas vulnerables”.

Según la Ley N° 27711 - Ley Orgánica del Ministerio, tiene entre sus funciones:

- Fomentar, establecer, dirigir, supervisar y evaluar la política socio-laboral, orientada al empleo con protección social, especialmente en los sectores con

mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, como son las Personas con Discapacidad, menores y las mujeres de escasos recursos.

- Proponer y evaluar la política de bienestar y seguridad social en coordinación y concertación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a la Seguridad Social y con las organizaciones representativas.
- Formular, evaluar y supervisar la política de empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo y reconversión laboral que se orienta a garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente de grupos vulnerables como los jóvenes, las Personas con Discapacidad y las mujeres que trabajan.
- Establecer sistemas de generación de información en materia de empleo, formación profesional y protección social, y difundir esta información entre los agentes del mercado laboral.

De esta forma, los **ejes de acción** que guiarán las actividades a realizar en favor de las Personas con Discapacidad son:

- Acceso al mercado de trabajo en igualdad de Oportunidades, en igualdad de condiciones, a través de dependencias y programas implementados en el Sector trabajo.
- Sensibilización a la sociedad, respecto a la Persona con Discapacidad en el ámbito laboral.
- Elaboración, promoción y difusión de normas laborales aplicables a Personas con Discapacidad.
- Erradicación de actos discriminatorios hacia la Persona con Discapacidad en el ámbito laboral.
- Promoción de la inserción laboral de Personas con Discapacidad, en los sectores públicos y privados, a través de creación de normas que faciliten e incentiven la contratación de este grupo vulnerable.

Acciones Generales en los ámbitos laboral y empresarial

1. Medidas de protección en el ámbito laboral: Promover que los centros de trabajo tengan acciones preventivas a fin de evitar accidentes de trabajo y problemas del tipo medio ambiental, que puedan generar discapacidad en el trabajador.
2. Fortalecimiento de las Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad: Implementación de los beneficios de acreditación, requisitos y funcionamiento de las Empresas Promocionales de acuerdo a lo establecido por el artículo 39 y siguientes de la Ley General de la Persona con Discapacidad.
3. Atención preferente de las Personas con Discapacidad: Se brindará atención preferente a la Persona con Discapacidad, en todos los servicios que brinde el sector trabajo.
4. Formación laboral de las Personas con Discapacidad: Promover la realización de programas de formación y capacitación laboral de manera descentralizada.
5. Búsqueda de la inserción laboral de las Personas con Discapacidad: Promover beneficios laborales de las Personas con Discapacidad.
6. Promoción de la inserción laboral: Promover eventos sobre el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad, para la inserción laboral, bajo la perspectiva de inclusión y de responsabilidad social.
7. Fomentar la inserción laboral de las Personas con Discapacidad: Establecer líneas de acción para el cumplimiento de la normatividad respecto de la contratación de personas con discapacidad.

8. Difusión de la temática de discapacidad en el aspecto laboral para Personas con Discapacidad: Sensibilización a la sociedad, difundiendo las habilidades de las Personas con Discapacidad en el ámbito laboral.
9. Promoción de productos elaborados por Personas con Discapacidad y Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad: Promoción de la comercialización de los productos manufacturado por las Personas con Discapacidad por los gobiernos regionales y locales.
10. Facultad sancionadora frente a casos de discriminación laboral de las Personas con Discapacidad: Fortalecer la legislación de prevención y erradicación de discriminación y la capacidad de sanción del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ante casos de discriminación contra las personas con discapacidad.



Anexo 9 - Oficio del MEF que comunica la habilitación de la estructura funcional programática sobre discapacidad, para poder registrar gastos sobre discapacidad

2010-01-E00534

| | | | | |
|--|------|--------------------------------------|-----------------------------|---|
| | PERÚ | Ministerio de Economía y Finanzas | Viceministro de Hacienda | Dirección Nacional del Presupuesto Público |
|--|------|--------------------------------------|-----------------------------|---|

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACION ECONOMICA Y SOCIAL DEL PERU"

Lima, **05 FEB. 2010**

OFICIO N° 154 -2010-EF/76.14

Señor
GUILLERMO CESAR VEGA ESPEJO
Presidente
Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
Presente.-



Asunto : *Habilitación de Estructura Funcional Programática*
Referencia : *Oficio N° 3062-2009-PRE/CONADIS*

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita se autorice a los diferentes Pliegos, el registro del desarrollo de sus actividades en el tema de Discapacidad, con la utilización de la estructura funcional Programática:

| | | |
|------------------------|-----------|---|
| Programa Funcional | : 051 | Asistencia Social |
| Sub Programa Funcional | : 0114 | Desarrollo de Capacidades Sociales y Económicas |
| Actividad | : 1031752 | Promover el Desarrollo e Integración de la Persona con Discapacidad |

Al respecto, cabe indicar que los códigos planteados, se encuentran registrados en las Tablas Maestras del Sistema de Gestión Presupuestal, por lo que los Pliegos del Sector Público, en el marco de lo establecido en los artículos 40° y 41° de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, pueden habilitarlos para el registro del gasto del desarrollo de las actividades en el tema de la Persona con Discapacidad.

Por lo antes indicado, consideramos que en su calidad de Secretario Técnico de la Comisión Multisectorial Permanente encargada del monitoreo y seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009 – 2018, corresponde comunicar a los diferentes Pliegos de los Sectores que forman parte de la citada Comisión, la utilización de la estructura funcional programática en referencia.

Válgome de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor deferencia.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección Nacional del Presupuesto Público
[Signature]
ROGER DÍAZ ALARCÓN
Director General



Anexo 10 - Directriz Presidencial N° 27 de Costa Rica. Adoptada por el Poder Ejecutivo y publicada en el diario Oficial La Gaceta N° 21 del 30 de enero de 2000

Resumen ejecutivo: El artículo primero de la Directriz N° 27 establece que, todas las instituciones públicas deben conformar Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad (CIMAD) y rendir cuentas sobre su funcionamiento al CNREE, en su condición de ente rector en materia de discapacidad en Costa Rica.

En este contexto, uno de los propósitos principales de la CIMAD es definir políticas y planes institucionales en materia de discapacidad, necesarios para la orientación y el reforzamiento de las acciones del Estado en el eficaz ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos de las personas con discapacidad.

La Directriz expresa una serie de disposiciones técnicas de acceso a servicios públicos esenciales como los de salud, educación y transporte así como al empleo, los recursos productivos, al deporte, la cultura, la recreación, etc.

El informe señala que existen unas 125 CIMAD, distribuidas entre las entidades del gobierno central, instituciones autónomas y municipalidades (gobierno local).

El CNREE –junto a otras instituciones públicas- desarrolla toda una estrategia de cobertura nacional, enfocada hacia la sensibilización, información, capacitación y asesoramiento técnico a estas comisiones, garantizando el derecho de participación activa de las personas con discapacidad y sus organizaciones, en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de sus planes y políticas institucionales.

Entre las entidades públicas que ya cuentan con sus políticas y planes institucionales en discapacidad, se deben destacar: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Costarricense de Electricidad (entidad pública responsable del servicio de electricidad y telecomunicaciones) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (entidad pública responsable de la formación para el empleo).

DIRECTRIZ N° 27

En virtud de las facultades y atribuciones que les confieren el artículo 140, incisos 3), 18) y 20) de la Constitución Política y los numerales 25 párrafo primero y 27 párrafo primero de la Ley General de la Administración Pública,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

Considerando:

1°--Que a la luz de los mandatos de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley N° 7600 y de la realización, por parte del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, en agosto del 2000, de un Foro Nacional en el cual, dado un amplio proceso de consulta, se definieron los contenidos de los que deberán ser las políticas nacionales en materia de discapacidad.

2°--Que existe la necesidad de redoblar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y mejorar su calidad de vida.

3°-Que la presente directriz conlleva una acción programática de cumplimiento e implementación total de al menos diez años plazo. **Por tanto,**

Emiten la siguiente,

DIRECTRIZ:

1°.-**Todas las instituciones públicas deberán:**

- ◆ Conformar y consolidar las Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad, y rendir cuentas sobre su funcionamiento al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- ◆ Definir políticas institucionales en materia de discapacidad. Definir planes y presupuestos institucionales de corto, mediano y largo plazo en materia de discapacidad.
- ◆ Propiciar mecanismos ágiles de información veraz, comprensible y accesible a los diversos tipos de discapacidad.
- ◆ Promover dentro de todo comunicado institucional construcción de una imagen social real y positiva de las personas con discapacidad.
- ◆ Readecuar, dentro de todas las instituciones que brinden servicios, sus edificaciones, rampas, baños, ascensores, entre otros, para el acceso de personas con movilidad restringida. Asimismo, las nuevas construcciones deberán planificarse tomando en cuenta las necesidades de acceso de la población con discapacidad.
- ◆ Promover la capacitación a funcionarias y funcionarios como estrategia para hacer accesibles todos los servicios institucionales a las personas con discapacidad.
- ◆ Adoptar normas o reglamentos técnicos que faciliten a la población con discapacidad el acceso y movilización, tanto en las vías públicas, como en espacios recreativos, monumentos históricos y patrimoniales, parques nacionales, reservas e instituciones públicas y privadas de servicio público.
- ◆ Promover, de acuerdo a las funciones de cada institución pública, medidas compensatorias que incluyan programas especiales para la población con discapacidad (subsidios, préstamos y fondos especiales, para el acceso de las personas con discapacidad a diferentes servicios, ayudas técnicas, medios de transporte o al trabajo).
- ◆ Propiciar el uso de nuevas tecnologías que brindan servicios de apoyo a las personas con discapacidad, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- ◆ Incorporar la perspectiva de género y de la discapacidad en los programas formativos y de atención a las familias en general.
- ◆ Promover la participación de la persona con discapacidad, en la toma de decisiones que inciden en su desarrollo.
- ◆ Propiciar una comunicación permanente con las organizaciones de las personas con discapacidad.
- ◆ Apoyar la creación y el fortalecimiento de organizaciones que agrupen a personas con discapacidad.
- ◆ Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional e internacional, a fin de potenciar el desarrollo de programas de investigación sobre los aspectos sociales,

económicos y de participación que influyan en la vida de las personas con discapacidad y de sus familias. Estas investigaciones deberán abarcar, entre otros aspectos, la disponibilidad y eficacia de los programas existentes, la necesidad de desarrollar y evaluar los servicios y las medidas de apoyo, así como el desarrollo de la tecnología.

- ◆ Propiciar la consecución de recursos económicos, materiales y humanos en el exterior para la financiación de proyectos y programas nacionales en materia de discapacidad.
- ◆ Reconocer el Lenguaje de Señas Costarricense -LESCO- como una forma de comunicación oficial de la población sorda del país.
- ◆ Apoyar la construcción de la Escuela Fernando Centeno Güell y el Centro de Recursos.

2°-El Ministerio de Educación Pública deberá:

- ◆ Incluir contenidos sobre discapacidad en el marco de la diversidad, como eje transversal del currículum en los programas de educación preescolar, primaria y secundaria.
- ◆ Hacer las gestiones pertinentes para promover la incorporación de contenidos sobre discapacidad en los planes de estudios de las diferentes carreras universitarias.
- ◆ Garantizar el acceso de la población con discapacidad a los diversos niveles educativos de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y en ambientes menos restringidos.
- ◆ Consolidar que la estructura administrativa, en todos los niveles del sistema educativo, que garantice los servicios de apoyo (ayudas técnicas, equipo, recursos auxiliares, asistencia personal y servicios de educación especial) y las ayudas técnicas requeridas por los estudiantes con discapacidad, en su proceso educativo.
- ◆ Fortalecer los programas de incentivos para los estudiantes con discapacidad, que faciliten su acceso a la educación.

3°-El Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, deberán según corresponda:

- ◆ Establecer y fortalecer, con la participación de todas las entidades involucradas, los planes nacionales de prevención de accidentes laborales, de tránsito, de recreación, en el deporte y en el hogar, así como de enfermedades y deficiencias que pudiesen generar discapacidades.
- ◆ Crear perfiles epidemiológicos adecuados y confiables, en cada una de las regiones del país para facilitar el análisis, la vigilancia y la definición de servicios y estrategias de atención.
- ◆ Detectar la discapacidad y atender en forma temprana y oportuna a niñas, niños, jóvenes y adultos con discapacidad.
- ◆ Garantizar el acceso de la población con discapacidad a la seguridad social ya los diversos servicios de salud de acuerdo con sus necesidades, de manera que se brinde una oferta global y de calidad.
- ◆ Fortalecer los procesos de descentralización y acceso a los servicios de atención especializada.

- ◆ Fortalecer el otorgamiento de ayudas técnicas y medicamentos necesarios para mejorar su calidad de vida.
- ◆ Promover la formación de profesionales en salud especializados. Propiciar la implementación de la estrategia de rehabilitación basada en la comunidad en los niveles de atención primaria, con la capacitación y supervisión de especialistas.
- ◆ Ampliar la cobertura del Régimen de Pensiones No Contributivas, para que beneficie a la población con discapacidad que esté en condición de pobreza, abandono y/o riesgo social.
- ◆ Desarrollar programas comunitarios, dirigidos a la población con discapacidad mental, en especial aquella que se encuentra institucionalizada.
- ◆ Desarrollar, revisar y actualizar las normas o los reglamentos técnicos para la habilitación y acreditación de servicios de atención a la población con discapacidad, tanto en el ámbito público como en el privado.

4°-El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá: Propiciar servicios de apoyo laboral para personas con discapacidad

- ◆ Propiciar servicios de apoyo laboral para personas con discapacidad o que la adquieran, que incluyan la evaluación, la orientación, la adaptación de puestos de trabajo y la colocación en el empleo.
- ◆ Facilitar información sobre las condiciones del mercado de trabajo a las personas con discapacidad, mediante sistemas electrónicos de intermediación.
- ◆ Promover el autoempleo como una opción laboral y productiva de las personas con discapacidad y de su entorno familiar, a través de la micro y pequeña empresa, facilitando el acceso al crédito.
- ◆ Desarrollar las condiciones para que las personas con discapacidad utilicen el teletrabajo como una modalidad laboral adecuada y facilitadora de su inserción productiva.
- ◆ Promover la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo Laboral de la Población con Discapacidad, con recursos públicos, privados y de la cooperación internacional, a fin de facilitar la incorporación de las personas con discapacidad a la producción y al empleo, ya sea en el autoempleo, en el empleo competitivo o en otras modalidades productivas.
- ◆ Fomentar la creación de estímulos para aquellas empresas que contraten personal con discapacidad.
- ◆ Propiciar la legislación requerida para regular el funcionamiento de los talleres protegidos y de otras experiencias similares.
- ◆ Mejorar el perfil laboral de los adultos jóvenes con discapacidad, a través de procesos de capacitación para el empleo que faciliten su pronta incorporación laboral.

5°-El Patronato Nacional de la Infancia deberá:

- ◆ Garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, que lo requieran, a los servicios de protección creados para este sector de la población que se encuentre en situación de abandono. Los servicios antes mencionados deberán contar con las condiciones necesarias para cumplir con las normas de habilitación y funcionamiento.

6°-El Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos deberá según corresponda:

- ◆ Promover la creación de programas para brindar atención a personas con discapacidad adultas y adultas mayores en situación de abandono y riesgo social.
- ◆ Garantizar subvenciones o becas a personas con discapacidades severas, que se encuentran en condición de pobreza.
- ◆ Fortalecer programas de vivienda de interés social que garanticen una vivienda adecuada a las personas con discapacidad en condición de pobreza.

7°-El Ministerio de Obras Públicas y Transportes deberá:

- ◆ Aplicar las medidas pertinentes para garantizar que los concesionarios del transporte público (modalidad de taxis), cumplan lo establecido por la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, con respecto al transporte accesible, así como con la Ley de Concesión de Taxis.
- ◆ Promover que los gobiernos locales y los empresarios readecúen las terminales y paradas de autobuses y taxis.
- ◆ Promover la inclusión en la legislación relativa al transporte remunerado de personas, modalidad de autobuses, las especificaciones técnicas necesarias para que los servicios sean accesibles a todas las personas.
- ◆ Promover la creación de una nueva categoría de servicios especiales de transporte para personas con discapacidad.
- ◆ Establecer la obligatoriedad de que los conductores de servicio público reciban capacitación sobre la atención al cliente con discapacidad, como requisito para obtener y renovar licencias-
- ◆ Garantizar una señalización accesible (braille, ser audible, por colores o símbolos gráficos) para las personas con discapacidad: semáforos audibles, rutas, horarios y tarifas.

8°-El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes deberá:

- ◆ Adoptar medidas encaminadas a asegurar que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades que el resto de la población para participar en las actividades culturales, recreativas y deportivas.
- ◆ Garantizar que las instalaciones y espacios para actividades culturales, deportivas y recreativas sean accesibles.
- ◆ Promover la creación de espacios que favorezcan el ejercicio físico y la recreación como estilos de vida saludables para la población con discapacidad.

9°-El Banco Central de Costa Rica deberá:

- ◆ Realizar esfuerzos para que las emisiones monetarias, tanto en papel como en moneda, tengan los tamaños y formas que permitan a la población con discapacidad visual acceder a su uso.

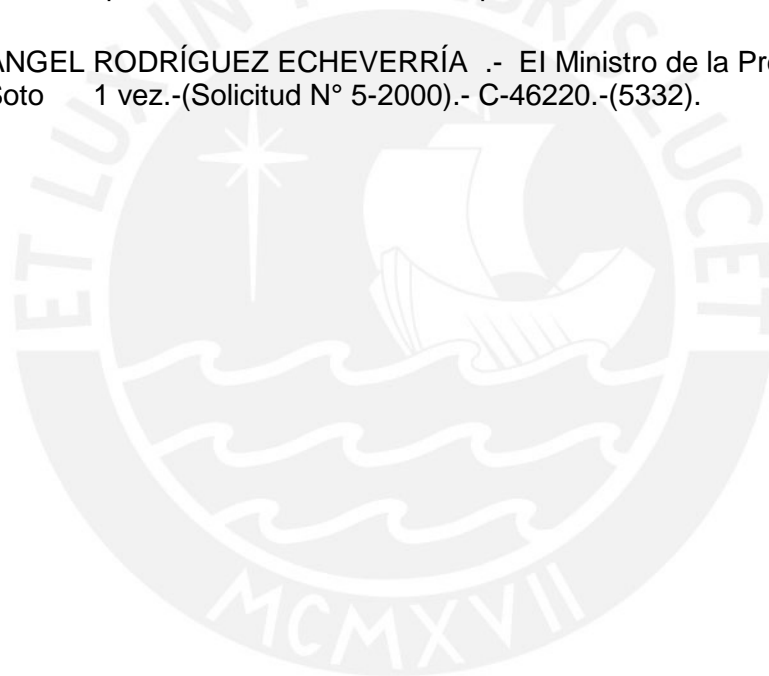
10.-El Instituto Costarricense de Turismo deberá:

- ◆ Fomentar a Costa Rica como destino turístico accesible a la población con discapacidad.
- ◆ Incorporar en los servicios turísticos el componente de accesibilidad.
- ◆ Propiciar el acceso físico a instalaciones turísticas nacionales, hoteles, restaurantes, parques, museos y otros.
- ◆ Adoptar normas o reglamentos técnicos que permitan la certificación a las entidades privadas que brindan servicios turísticos y que cumplen las condiciones de accesibilidad para la población con discapacidad.

II.-El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial deberá:

Brindar la capacitación y formación suficientes y necesarias a los funcionarios públicos, con ocasión de hacer cumplir en debida forma los dictados y contenidos de la presente directriz, así como los de la Ley número 7600, denominada "Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad".

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA .- El Ministro de la Presidencia, Danilo Chaverri Soto 1 vez.-(Solicitud N° 5-2000).- C-46220.-(5332).



Bibliografía

1. BACH, Michael (2002) "Social Inclusion as Solidarity: Rethinking the Child Rights Agenda". The Laidlaw Foundation. Perspectives on social inclusion working paper series. Toronto, Ontario, Canada.
2. Banco Mundial (2006) Plataforma de Desarrollo Inclusivo. Website de información sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo. Disponible en: <http://pdi.cnotinfor.pt/>. Recuperado el 16.08.10.
3. Banco Mundial - Bibliografía sobre discapacidad <http://go.worldbank.org/L7EYWC6G40>
4. BARNES, Colin (1991) "Disabled People in Britain and Discrimination: A Case for Anti discrimination Legislation". Hurst and Co in Association with the British Council of Organisations of Disabled People, London.
5. BARNES, Colin (1997) "A Legacy of Oppression: A History of Disability in Western Culture". CHAPTER 1 (In 'Disability Studies: Past Present and Future' edited by Len Barton and Mike Oliver (1997); Leeds: The Disability Press, pp. 3 – 24).
6. Congreso de la República (1999) Ley 27050, Ley General de la persona con discapacidad (1999)
7. "Declaración de Río: Diseño universal para un desarrollo inclusivo y sostenible", proclamada en Río de Janeiro, Brasil, el 12 de diciembre del 2004, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Diseño Universal "Diseñando para el Siglo XXI. <http://www.inlatina.org/educacion-inclusiva/doc-materiales/la-declaracion-de-rio.doc>
8. DEL ÁGUILA, Luis Miguel (2005) "Manual de Planeamiento Inclusivo". En: FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, pp. 67-118
9. DEL AGUILA, Luis Miguel (2007) "El concepto de discapacidad y su importancia filosófica. Investigación sobre un aspecto fundamental de la condición humana". Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Filosofía. PUCP. Set. 2007
10. DEL AGUILA, Luis Miguel (2009) "Discapacidad: Un nuevo enfoque de políticas de inclusión y desarrollo". En Brújula No 19, Dossier de derechos humanos. Revista de la Asociación de egresados y graduados de la PUCP. Set. 2009, p. 49-59.
11. DFID (2000) Disability, poverty and development – DFID, Department for International Development of UK, 2000.
12. EDAMAT (2008) Una herramienta práctica para transversalizar efectivamente la discapacidad en las políticas y en la práctica. <http://www.lcint.org/?lid=3698>
13. ELWAN, Ann. (1999) Poverty and Disability: A Survey of the Literature. Social Protection Discussion Paper No. 9932. Washington, DC: World Bank
14. FRANCKE, Pedro, Carlos CORDERO y Luis Miguel DEL ÁGUILA (2006) Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007: Balance y Propuestas. Lima: Fondo Editorial del Congreso / Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, 118 pp.
15. GALIANI, Sebastián (2006). "Políticas Sociales: Instituciones, Información y Conocimiento" (Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales 116). En: Documento en línea (consulta 6 de mayo de 2008).
16. GONZÁLEZ R., Rodolfo (2002) "Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América -- San José, C.R.". Instituto Interamericano de Derechos Humanos / CAPEL, 2002. (Serie: Cuadernos de Capel, No. 47). <http://www.electionaccess.org/publications/briefings/cuaderno47.pdf>

17. Handicap International & Christoffel-Blindenmission (2006) Making PRSP Inclusive <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172608138489/MakingPRSPInclusive.pdf>
18. Handicap International - Making PRSP Inclusive - <http://www.making-prsp-inclusive.org/>
19. HARDEE, Karen y Otros (2004) "El círculo de la política: Marco para el Análisis de los Componentes de Planificación Familiar, Salud Reproductiva, Salud Materna, y Políticas de VIH/SIDA". En USAID Documentos de Trabajo de POLICY No. 11.
20. INEI (2007) "Censos Nacionales: XI Censo de Población y VI de Vivienda".
21. INR (1993) "Prevalencia de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías en el Perú, 1993". Instituto Nacional de Rehabilitación. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/deficiencias-1993.htm>
22. KLIKSBERG, Bernardo (1999). "Hacia una Gerencia Social Eficiente". En: Gestión y análisis de políticas públicas, N° 15, pp. 163-170.
23. LIRA, Luis (2006). "Las escuelas de planificación y el proceso decisorio público" En: Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, pp. 30-50.
24. LOERA, Armando (2000). "La planificación estratégica en la gerencia social. Notas para la sesión INDES". Lima: BID, INDES-FONCODES, pp. 1-32.
25. MAJONE, Giandoménico (1997) Capítulo I: "Análisis de las políticas y deliberación pública". En Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-56.
26. MALDONADO, Stanislao (2006) Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social. Comisión especial de estudio sobre discapacidad del Congreso de la República. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2006. 256 p
27. MEDELLÍN, Pedro (2004). "La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad" (Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales 93).
28. MEDINA VÁSQUEZ, Javier (2006). "Conceptos básicos sobre Prospectiva". En: Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, CEPAL-ILPES).
29. METTS, Robert (2000) "Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank". Washington DC. World Bank. Social Protection Discussion Paper Series N° 07.
30. MIMDES (2003) D.S. No 009-2003-MIMDES - Aprueban el Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad 2003-2007. 22.06.03.
31. MIMDES (2004) Primer informe anual de avances Año 2003. Comisión Multisectorial de Seguimiento y Monitoreo. Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007. Agosto de 2004.
32. MIMDES (2005) Informe de gestión 2004. Comisión multisectorial de seguimiento y monitoreo del Plan de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad 2003-2007.
33. MIMDES (2008) D.S. N° 007-2008-MIMDES - Aprueban Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y conforman Comisión Multisectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento. Publicado el 23.12.08.
34. MOJICA, Francisco José (2006). "Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica". En: Revista Med. Bogotá: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Vol. 14, No. 1, pp. 122-131.
35. MOKATE, Karen Marie (2001). "Convirtiendo al "monstruo" en aliado: la evaluación como instrumento de gerencia social". En: Documentos de trabajo del INDES.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Noviembre 2003 (versión modificada). Serie de Documentos de Trabajo I-23.
36. MORRIS, Jenny (1991) "Pride Against Prejudice: Transforming Attitudes to Disability". The Women's Press Ltd, London, 1991.
 37. NAVARRO, Hugo y Otros - CEPAL (2006). "Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza - Aplicación metodológica". En: Documento en línea (consulta: 28 de agosto 2008).
 38. OACDH (2010) Vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía para los observadores de la situación de los derechos humanos. Serie de Capacitación Profesional N° 17. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de las Naciones Unidas.
 39. OEA (1999) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las PCD. Aprobada con Res. AG/RES. 1608 (XXIX-O/99)
 40. OIT (2002) Discapacidad y estrategias de lucha contra la pobreza: Cómo asegurarse de que el acceso de las personas con discapacidades a un trabajo decente y productivo forma parte del proceso de los DELP (planes y estrategias de reducción de la pobreza). Hans Roeske. OIT. Documento de discusión. Nov. 2002.
 41. OMS (1983), "Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad". Organización Mundial de la Salud. 282 pp. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales; Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO. 1983.
 42. OMS (2001), "Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud", Grupo de Clasificación, Evaluación, Encuestas y Terminología, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza, 2001.
 43. ONU (1993) Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Aprobada con Resolución 48/96.
 44. ONU (1994) Hacia una sociedad para todos: Estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los impedidos hasta el Año 2000 y Años Posteriores. (Este documento forma parte del Informe sobre la Ejecución o Implementación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos; Informe del Secretario General. (A/49/435, Anexo) del 27 de septiembre de 1994). <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disltss0.htm>
 45. ONU (2006) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Aprobada con Resolución A/RES/61/106, del 13 de diciembre de 2006
 46. ONU (2008) Incorporación de la perspectiva de la discapacidad en el programa de desarrollo. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. Doc. E/CN.5/2008/6. <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1110>
 47. ONU - Bibliografía sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la discapacidad - <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1500>
 48. SEN, Amartya (1999) "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta, Barcelona, Mayo de 2000. Traducción de "Development as Freedom", New York: Knopf, 1999.
 49. SEN, Amartya (2004) "Disability and Justice", Speech held at 2004 World Bank International Disability Conference, "Disability and Inclusive Development: Sharing, Learning and Building Alliances", Dec. 2004. Internet publication URL: http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/214576-1092421729901/20291152/Amartya_Sen_Speech.doc
 50. TOVAR, Teresa (2008) "Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales". Consulta: 30 de abril de 2009. <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=1010>
 51. TOVAR, Teresa (2009) Introducción a la Investigación en Gerencia Social. Texto del curso. Maestría de gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú.
 52. UPIAS (1976). "Fundamental Principles of Disability", (London: Union of the Physically Impaired Against Segregation - UPIAS).

53. WOLFENSOHN, James (2002) Poor, Disabled and Shut Out. En: Washington Post Journal. Tuesday, December 3, 2002; Page A25. The Washington Post Company.
54. YEO, Rebecca (2001) "Chronic Poverty and Disability". Action on Disability and Development, UK, August 2001.
55. YEO, Rebecca (2005) "Disability, poverty and the new development agenda". A Report to The Disability Knowledge and Research - KaR - Programme
56. ZEVALLOS, Ricardo (2004) Las políticas públicas sobre discapacidad a un año del plan. Lima, 8 de setiembre del 2004. Risolidaria.
<http://www.risolidaria.org.pe/modulo/upload/discapacidad/derechos/31143587doc.doc>

