



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.01.1998
COM(1998) 15 final

INFORME DE LA COMISION

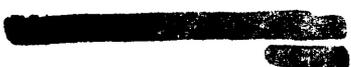
AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL Y AL COMITE DE LAS REGIONES

**SOBRE LA EVALUACIÓN DEL TERCER PROGRAMA DE
ACCIÓN COMUNITARIO EN FAVOR DE LOS MINUSVÁLIDOS
(HELIOS II)**

1993-1996

INDICE

RESUMEN	I-II
1. INTRODUCCION	4
2. RESUMEN DEL PROGRAMA HELIOS II	4
2.1 Objetivos	4
2.2 Medidas	4
2.3 Financiación	5
2.4 Estructura de la gestión del programa	6
2.5 Resumen de la participación en el programa	6
3. EVALUACION DEL PROGRAMA	7
3.1 HELIOS II como laboratorio	8
3.2 Evaluación de los procesos del programa	8
3.2.1 Participación de personas con discapacidad en HELIOS II	8
3.2.2 Eficacia de las estructuras de gestión	10
3.2.3 Relaciones estructurales entre las diversas iniciativas europeas	10
3.3 Evaluación del impacto del programa	11
3.3.1 Transferencia de conocimientos	11
3.3.2 Contribución a la creación y apoyo de redes	13
3.3.3 Contribución a la mejora de la sinergia entre las políticas europeas y nacionales	14
4. LECCIONES QUE PUEDEN EXTRAERSE	16
4.1 Valor añadido	16
4.2 Limitaciones del programa	17



4.3 Repercusiones para la acción futura.....	18
4.3.1 Medidas para fomentar un enfoque en materia de discapacidad basado en los derechos.....	18
4.3.2 Medidas tendentes a fomentar el diálogo entre Estados miembros.....	19
4.3.3 Medidas tendentes a garantizar la plena representación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en las acciones más importantes.....	19
4.3.4 Medidas tendentes a garantizar un diálogo civil real con las organizaciones no gubernamentales.....	20
5. EL FUTURO.....	21

1. INTRODUCCION

El tercer programa de acción comunitario en favor de los minusválidos, conocido como "**programa HELIOS II**", se creó mediante la Decisión 93/136/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993¹ y cubrió el período comprendido entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1996.

El apartado 3 del artículo 11 de dicha Decisión establece que la Comisión debe presentar antes del 1 de julio de 1997 un informe completo al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación y los resultados de HELIOS II.

De conformidad con el apartado 4 del artículo 11 de la Decisión del 25 de febrero de 1993 y con la sección 1.2 de su Anexo, el informe debe basarse fundamentalmente en el resultado de una evaluación independiente y objetiva de todas las medidas adoptadas en el marco de HELIOS II². Su objetivo es ofrecer un resumen de las conclusiones de la evaluación independiente y de sus repercusiones para acciones futuras en el ámbito de la discapacidad.

2. RESUMEN DEL PROGRAMA HELIOS II

2.1 Objetivos

El programa HELIOS II se creó con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y su integración. En la base de estos objetivos hay cuatro objetivos fundamentales:

1. fomentar y mejorar las actividades de intercambio y de información con los Estados miembros y las organizaciones no gubernamentales;
2. fomentar la adopción de planteamientos y medidas efectivas para conseguir que las acciones sean cada vez más eficaces y que estén mejor coordinadas;
3. fomentar la realización de una política comunitaria de cooperación con los Estados miembros y las organizaciones y asociaciones interesadas en la integración, basada en las experiencias y prácticas más innovadoras y eficaces llevadas a cabo en los Estados miembros;
4. continuar la cooperación con las ONG europeas y las ONG que se consideran representativas en los Estados miembros respectivos, a través de consejos nacionales en el ámbito de la discapacidad.

2.2 Medidas

Las medidas más importantes para conseguir dichos objetivos fueron las siguientes

¹ DO nº L 56/30 de 9.3.93.

² Por esta razón, la evaluación fue confiada por la Comisión, tras una licitación, al instituto Tavistock (Reino Unido) en cooperación con otros tres institutos de investigación: Nexus (Irlanda), ECWS (Países Bajos) y Prisma (Grecia). El informe está disponible como documento de trabajo de los servicios de la Comisión (en inglés solamente).

1. Actividades relativas al intercambio y a la información entre los Estados miembros: conferencias, seminarios, intercambio de información, visitas de estudio y cursos de formación organizados en los ámbitos de la rehabilitación funcional, la inserción educativa, la integración económica y la integración social para personas con discapacidad. Los participantes en dichas actividades fueron designados por los Estados miembros.
2. La recopilación, el intercambio y la difusión de información recogida en los Estados miembros gracias al perfeccionamiento del sistema informático de información y de documentación HANDYNET.
3. La cooperación con ONG mediante la financiación de conferencias, visitas de estudio, cursos de formación y otras actividades de cooperación a nivel europeo, la información a las ONG sobre las acciones realizadas a nivel comunitario y el asesoramiento de dichas ONG a la Comisión sobre cuestiones específicas.
4. La información y el aumento de la sensibilización de la opinión pública mediante la concesión de premios anuales a proyectos modélicos en diversos ámbitos relacionados con las personas con discapacidad y actividades en los medios de comunicación.

2.3 Financiación

El importe que se consideró necesario para realizar el programa ascendía a 37 millones de ecus. La asignación presupuestaria fue de 40,16 millones de ecus y el importe que se utilizó representó 39,74 millones de ecus.

El desglose de la financiación por año fue el siguiente (en millones de ecus):

Año	Presupuesto	Ejecución
1993	5.60	5.40
1994	10.06	10.04
1995	11.81	11.78
1996	12.69	12.52

2.4 Estructura de la gestión del programa

La Comisión se encargó de la gestión central del programa con la ayuda de una oficina externa de asistencia técnica (el equipo de expertos de HELIOS) y de varios comités consultivos, que incluían:

- *El Comité consultivo*, constituido por representantes gubernamentales de los Estados miembros;
- *El Foro Europeo de Personas con discapacidad*, constituido por los Consejos Nacionales de Personas con discapacidad y ONG europeas;
- *El Grupo de enlace*, constituido por representantes de los otros dos comités y creado para establecer una interfaz entre ellos.

A nivel nacional, los mecanismos consultivos del programa requerían un organismo nacional de coordinación que estuviera representado en el Comité consultivo y un Consejo nacional de personas con discapacidad con representación en el Foro Europeo de Personas con discapacidad. El organismo nacional de coordinación se encargó de seleccionar a los participantes en las actividades de información y de intercambio, y de apoyarlas, así como de evaluar las actividades de HELIOS II a escala nacional y local. Una parte importante de esta tarea la constituyó la organización de jornadas nacionales de información, normalmente con una periodicidad anual. Por sus diferencias de un país a otro, las estructuras de coordinación ofrecieron posibilidades bastante variadas de intercambio de coordinación y de información.

A nivel local, las actividades de información y de intercambio fueron coordinadas por miembros dirigentes elegidos entre los mismos participantes. El equipo de expertos de HELIOS tenía la importante función de prestar apoyo a los coordinadores de las actividades a nivel local.

2.5 Resumen de la participación en el programa

Las actividades HELIOS II ofrecieron a muchas organizaciones que trabajan en el ámbito de la discapacidad a nivel local, nacional y europeo la posibilidad de participar en debates e intercambios con organizaciones semejantes de otros Estados miembros. De acuerdo con esto, hubo unos **1 150 participantes centrales**, con una participación constante en las actividades del programa a lo largo de los tres años y unos **30 000 participantes periféricos**, cuya participación fue más limitada.

Participantes centrales en HELIOS II

Miembros de estructuras consultivas	Número de organizaciones	Características
<i>Comité consultivo</i>	34 *	Funcionarios de Gobiernos nacionales
<i>Foro Europeo de Personas con discapacidad</i>	17 * 13 2	Consejos Nacionales de Personas con discapacidad ONG europeas Interlocutores sociales
Grupos de trabajo	84 *	Funcionarios gubernamentales, ONG y expertos profesionales
Participantes en actividades locales		
Participantes en actividades de información y de intercambio	832*	Sobre todo organizaciones que facilitan servicios a las personas con discapacidad y a los institutos de educación
Participantes en centros HANDYNET	142	Expertos y proveedores de servicios.

Los participantes periféricos incluían a organizaciones y personas participantes en las actividades de intercambio de las ONG⁴, a los miembros de las ONG representadas en los comités consultivos del programa (856 ONG nacionales y europeas) y a candidatos de los concursos anuales de HELIOS II (unos 200 al año). Además, había participantes de las jornadas nacionales de información que organiza cada Estado miembro (no se dispone de cifras fiables), otros miembros de las organizaciones que participaron en las actividades de HELIOS II y los lectores de sus diversas publicaciones. En principio, estos incluían una amplia gama de organizaciones europeas de personas con discapacidad: la lista de correos de HELIOSCOPE y Flash rebasó las treinta mil entradas.

3. EVALUACION DEL PROGRAMA

Se exponen a continuación las conclusiones más importantes de la evaluación

* Éstas incluían a representantes de Noruega y de Islandia

⁴ Extrapolando de una muestra de informes anuales sectoriales estimados en unos 24.000 anuales.

3.1 HELIOS II como laboratorio

HELIOS II incorporó varios aspectos innovadores que impulsaron enfoques comunitarios de la política en materia de discapacidad de tres maneras importantes:

1. Si los programas de acción anteriores tendían a hacer hincapié en la mejora del “bienestar” de las personas con discapacidad, HELIOS II se centró en mayor medida en cuestiones relativas a la igualdad de oportunidades y a la integración.
2. En lugar de fomentar el cambio mediante el apoyo de acciones piloto o de proyectos de demostración, HELIOS II actuó en el marco de un modelo social de aprendizaje del cambio, basado en el intercambio local y combinado con un modelo de actuación de mayor orientación política, que se puso en práctica mediante la difusión de los conocimientos resultantes de los intercambios locales y la creación de una estructura de cooperación entre organizaciones nacionales y europeas.
3. HELIOS II fue el primer programa de acción en el que se creó una estructura formal de consulta con las personas con discapacidad y sus organizaciones.

Los aspectos innovadores de HELIOS II hicieron que el programa en su conjunto tuviera un importante carácter experimental, que combinado con su énfasis en el intercambio y en el aprendizaje, sugerían que el programa podía verse en algunos aspectos como un ‘laboratorio’ en el que pudieran analizarse cuestiones relacionadas con la discapacidad, la igualdad de oportunidades y la integración, forjar nuevas interpretaciones y probar nuevas soluciones antes de hacerlas llegar a un público más amplio. En este sentido, era importante que la evaluación prestara una estrecha atención no sólo a los resultados del programa, sino también a los procesos con los que se lograron.

3.2 Evaluación de los procesos del programa

En esta sección, se examinan tres elementos del proceso: la participación de personas con discapacidad en el programa, su gestión y la sinergia del programa con otras acciones que se realizan en el ámbito de la discapacidad.

3.2.1 Participación de personas con discapacidad en HELIOS II ⁵

Aunque se adoptaron medidas importantes para conseguir una elevada representación de las personas con discapacidad y sus organizaciones en algunas estructuras consultivas del programa, aquéllas siguieron estando infrarrepresentadas en algunos ámbitos del programa.

⁵ Aunque uno de los centros de atención más importantes de las actividades de evaluación fue la participación de las personas con discapacidad en las actividades del programa, debe señalarse que también se expresó preocupación por la infrarrepresentación de otros grupos. Así, por ejemplo, debe reseñarse la falta de participación de los empresarios en actividades del sector económico de la integración y hubo muy pocos representantes nacionales y europeos con responsabilidades políticas en algunas actividades de intercambio de las ONG.

3.2.2 *Eficacia de las estructuras de gestión*

Al comienzo de HELIOS II, la complejidad de las estructuras del programa suscitó preocupación, por lo que las actividades de evaluación se centraron en este elemento del programa.

En general, se estuvo ampliamente de acuerdo con que el apoyo de la Comisión y el equipo de expertos de HELIOS había sido eficaz y que había tenido una buena acogida especialmente entre los participantes en las actividades del programa a nivel local. No obstante, la evaluación deja ver que se necesitan muchos recursos, sobre todo para conseguir que el nivel de participación en el programa de las personas con discapacidad sea elevado. Las necesidades de recursos que debieron tenerse en cuenta incluyeron las exigencias generales de recursos humanos y el tipo de conocimientos técnicos que se requerían y que incluían la experiencia general en el ámbito de la discapacidad y cuestiones relativas a la integración y la participación efectivas de las personas con discapacidad.

Otros ámbitos de dificultad que pudieron identificarse estaban relacionados con las estructuras consultivas del programa, así como con el nivel de comunicación que se estableció entre la Comisión y los ministerios nacionales, y, en algunos casos, entre los diferentes ministerios a nivel nacional. Una de las dificultades fundamentales que pudo apreciarse en las estructuras consultivas fueron las diferentes líneas de desarrollo que se siguieron en los dos organismos consultivos más importantes (el Comité consultivo y el Foro Europeo de Personas con discapacidad) y el hecho de que el Grupo de Enlace no fuera lo suficientemente enérgico como para solventar las diferencias entre ambos comités.

3.2.3 *Relaciones estructurales entre las diversas iniciativas europeas*

La Comisión mantuvo las relaciones estructurales entre HELIOS II y otros programas e iniciativas europeos mediante un grupo interservicios y las estructuras consultivas del programa. En algunos de los demás programas e iniciativas relacionados con el ámbito de la discapacidad se produjeron cambios importantes que hay que interpretar como consecuencia directa de los vínculos que la Comisión estableció en este nivel (véase el apartado 3.3.3).

A nivel nacional, se establecieron relaciones estructurales entre diversos programas e iniciativas europeos y las iniciativas relacionadas con la discapacidad en aproximadamente la mitad de los Estados miembros. No obstante, ha de señalarse que en los Estados miembros más grandes la responsabilidad de los diferentes programas e iniciativas comunitarios incumbe a menudo a varios ministerios, lo que limita la amplitud de la cooperación entre funcionarios en este nivel. Algunos pocos países adoptaron conscientemente la postura de animar a los participantes en HELIOS II a presentar su candidatura a otros programas o iniciativas y algunos dieron prioridad a los participantes en otras actividades europeas a la hora de elegir a los participantes de HELIOS II. Esto dio lugar a una interrelación importante a nivel local entre los participantes en el programa: aproximadamente el 60% de los participantes locales del programa HELIOS II participaban o habían solicitado una subvención de otros programas o iniciativas comunitarias. HORIZON fue la iniciativa más citada. Muchos participantes señalaron que su participación en HELIOS II les había ayudado mucho a acceder a otras actividades

europas por la información de la que dispusieron, por la posibilidad de encontrar socios y por la experiencia de trabajar a nivel europeo que habían adquirido.

Esto pone de relieve el carácter distintivo del programa HELIOS II, que, en sí mismo, no facilitó recursos para la realización de proyectos de demostración o prácticos. Sin embargo su función, consistente en ofrecer la posibilidad de intercambiar información, en promover nuevas ideas para la realización de nuevas actividades y en favorecer la adquisición de experiencia, complementó en gran medida los programas que sí lo hacían.

3.3 Evaluación del impacto del programa

El impacto HELIOS II se ha examinado en relación con tres elementos:

- La medida en que fomentó la transferencia de conocimientos en materia de 'enfoques y medidas eficaces' entre los participantes a nivel local;
- su contribución a la puesta en red y establecimiento de relaciones de cooperación entre las organizaciones de personas con discapacidad;

y su contribución al desarrollo de la sinergia y la política a nivel nacional y europeo

3.3.1 Transferencia de conocimientos

La transferencia de conocimientos en un programa como HELIOS II puede tener lugar en varios niveles. Es útil distinguir entre la *transferencia como proceso* (es decir, el intercambio de información) frente a la *transferencia como resultado*: (es decir, la adopción de nuevas prácticas) y la *transferencia interna* (entre miembros del programa) frente a la *transferencia externa* (difusión de los conocimientos a un público más amplio).

A Intercambio entre participantes en el programa

Muchos consideraron el intercambio que tuvo lugar entre los participantes en el propio programa como uno de sus elementos más eficaces. La inmensa mayoría de los participantes señaló que sus experiencias de intercambio habían sido positivas. Tres cuartos de los encuestados señalaron que ahora tenían una noción más precisa de las prácticas correctas e ideas de cómo mejorar sus servicios. También se valoró positivamente el mayor sentimiento de solidaridad (90%) y el apoyo que habían recibido de otros participantes (75%).

El aprendizaje se concibió más a menudo como un cambio de actitud más que como la adquisición de información específica: una nueva visión de las cuestiones de discapacidad o una mayor apertura a nuevas ideas. La experiencia en este nivel puso de relieve algunas condiciones que resultaron más apropiadas para fomentar el intercambio intercultural e interprofesional, así como entre distintos tipos de discapacidad.

B. Difusión de los conocimientos a terceros no participantes en el programa

La información y los conocimientos adquiridos a través de las actividades del programa se compartieron con un público más amplio:

- gracias a los esfuerzos de los propios participantes cuando volvieron a sus localidades (*transferencia horizontal*) o
- gracias a los informes y las publicaciones escritos del programa (*transferencia vertical*)

Transferencia horizontal

Resulta que la mayoría de los participantes ha hecho un gran esfuerzo por compartir con otros los conocimientos que han adquirido gracias al programa. Esta comunicación tuvo lugar sobre todo mediante charlas con colegas (97%), los informes que enviaron a los miembros de sus organizaciones (73%) o mediante artículos publicados en boletines informativos (57%) o revistas dedicadas al ámbito de la discapacidad (39%). Muchas organizaciones (75%) consiguieron también que los **medios de comunicación se hicieran eco** del acontecimiento, aunque normalmente tuvieron más éxito con los periódicos o la radio locales que con la difusión a nivel nacional o por televisión y encontraron mayor aceptación en las revistas especializadas que en los medios de información general.

La falta de recursos fue el obstáculo más importante para compartir su experiencia con un público más amplio. HELIOS II no financió actividades de difusión más amplias (aparte de las jornadas informativas nacionales) y ello podía plantear problemas a las organizaciones que cuentan con personal y recursos limitados.

El papel **de los organismos nacionales de coordinación** fue especialmente importante para garantizar una difusión más amplia de los conocimientos procedentes de las actividades del programa. El 80% de los participantes en las actividades de información y de intercambio señalaron que habían compartido su experiencia de las actividades de intercambio con otros en las **conferencias de HELIOS II y en las jornadas nacionales de información.**

Difusión vertical

Además de la difusión de la información mediante el intercambio horizontal, el programa ha generado gran cantidad de material escrito.

La difusión de los materiales se realizó sobre todo mediante su envío por correo a los participantes en el programa o fueron estos mismos los que se encargaron de su distribución. Los planes de los representantes nacionales con respecto a la difusión posterior fueron diferentes: algunos previeron enviar copias de los materiales a todas las autoridades locales y regionales, mientras que otros no tenían en absoluto planes precisos de difusión. Esto plantea la cuestión más amplia de la necesidad de una estrategia concreta de difusión de los materiales generados por un programa de este tipo. La amplia difusión de los conocimientos derivados de las actividades del programa es un requisito previo importante para el debate a gran escala de los problemas.

HANDYNET fue también objeto de críticas porque se ajustaba más a las necesidades de los profesionales que a las necesidades de las propias personas con discapacidad, aunque en el transcurso del programa se adoptaron medidas, como respuesta al informe intermedio de evaluación, para que las personas con discapacidad y sus organizaciones participaran más activamente en la elaboración de la base de datos.

C. *Aplicación de los conocimientos por los participantes en el programa*

Aunque muchos participantes (el 53% de los participantes en las actividades de información y de intercambio y el 56% de las ONG encuestadas) indicaron que habían podido adoptar prácticas innovadoras en sus organizaciones como resultado de las actividades del programa, con arreglo a sus expectativas o por encima de ellas, para muchos participantes la puesta en práctica de las ideas era un proyecto a largo plazo. Algunos señalaron que se había iniciado un proceso de cambio y que se habían modificado las actitudes en las organizaciones en que trabajaban, un prelude fundamental del cambio. No obstante, la puesta en práctica de las ideas requiere recursos y, en este sentido, señalaron que el programa les había ayudado de dos maneras:

- reforzó las convicciones que los participantes tenían ya sobre nuevos planteamientos, a veces proporcionando el material adicional con el que convencer a los colegas y obtener una financiación local;
- el programa ayudó también a muchos a acceder a otro programa europeo, facilitando los recursos para la realización de nuevos proyectos.

D. *Contribución del programa a una evolución más amplia de las políticas y de las prácticas*

Las encuestas a los participantes en el programa pusieron de manifiesto que casi la mitad de ellos creía haber tenido cierta influencia en la evolución política a nivel local (48%) o nacional (43%), aunque esto no respondía a sus expectativas. Sin embargo, muchas organizaciones creían que el programa había mejorado su imagen pública, lo que, según esperaban, haría que en el futuro tuvieran más influencia. Este elemento estaba también estrechamente relacionado con la contribución del programa en materia de interconexión (puesta en red) y aumento de las posibilidades de influencia de las organizaciones de personas con discapacidad, que se discute en el próximo apartado.

3.3.2 *Contribución a la creación y apoyo de redes*

Las redes de organizaciones de personas con discapacidad tienen un papel importante que desempeñar para conseguir los objetivos más importantes del programa. La medida, por ejemplo, en que HELIOS II pudo contribuir a transferir los conocimientos en Europa dependió en gran medida de la capacidad de las organizaciones participantes en las actividades de intercambio para difundir información a un público más amplio, lo que a su vez dependía de su capacidad de interconexión. Algunos participantes opinaron también que la contribución más eficaz que el programa podía hacer a largo plazo para fomentar la igualdad de oportunidades y la integración de las personas con discapacidad era ofrecer a las organizaciones de personas con discapacidad la posibilidad de crear una plataforma eficaz, o grupo de presión, que presionara en favor del cambio a nivel nacional y europeo.

Hay suficientes indicios que sugieren que las estructuras consultivas del programa HELIOS II, junto con las actividades que financió, han contribuido de manera importante al nivel de interconexión existente entre las organizaciones que se ocupan de los problemas de las personas con discapacidad, mediante el fomento de las redes existentes o estimulando la interconexión de nuevos grupos de participantes.

competencia de la Unión y que afectan directamente a la calidad de vida de las personas con discapacidad. Esto ha fomentado un diálogo más amplio sobre estas cuestiones tanto entre los diferentes servicios de la Comisión como entre ésta y las organizaciones de personas con discapacidad.

Durante los dos últimos años, desde que se inició la "segunda generación" de iniciativas comunitarias, se han realizado intervenciones efectivas y se han adoptado medidas visibles para tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad en otros programas comunitarios. Esto puede verse como un indicador de la contribución de HELIOS II para conseguir una sinergia entre las políticas en materia de discapacidad a nivel europeo. Se observaron cambios en las iniciativas y programas comunitarios para tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, por ejemplo en SÓCRATES, LEONARDO y TIDE, y se establecieron relaciones estrechas con HORIZON a nivel nacional, lo que hizo que muchos participantes coincidieran en ambos programas. Tras la finalización de HELIOS II, otras Direcciones Generales de la Comisión han puesto en marcha algunas nuevas actividades, lo que constituye un paso importante en el camino hacia la generalización de las cuestiones de discapacidad; ejemplos de ello son los grupos de trabajo sobre educación, deporte y turismo y la distribución del material a que dieron lugar las actividades de intercambio en el sector de la educación.

B. Influencia en la elaboración de la política a nivel nacional y local

Durante el programa HELIOS II, muchos Estados miembros estaban inmersos en un proceso de puesta en práctica o de consideración de cambios políticos importantes que habrían de incidir en la calidad de vida de las personas con discapacidad. Fue difícil determinar hasta qué punto el programa HELIOS II influyó en ello. Los cambios de las condiciones socioeconómicas y de los sistemas de asistencia social fueron a menudo más decisivos, por ejemplo en cuestiones relativas a disposiciones financieras y de servicios para las personas con discapacidad.

Sin embargo, los representantes nacionales de varios Estados miembros señalaron que HELIOS II influía en la elaboración de la política nacional de las siguientes maneras:

- Facilitando información y modelos de práctica;
- Indicando en qué ámbitos es necesario desarrollar la política nacional;
- Poniendo a disposición un foro en el que las diversas partes puedan discutir la política;
- Creando las condiciones necesarias para que cambie la política (en este caso, se indicó que era pertinente que las políticas comunitarias fueran claras);
- Fortaleciendo las direcciones políticas que ya se estaban debatiendo;
- Aumentando el apoyo y la solidaridad entre organizaciones de personas con discapacidad y reforzando sus posibilidades de influir en el cambio.

Los ámbitos de influencia política incluían las políticas antidiscriminatorias, la igualdad de oportunidades, las nuevas tecnologías, la formación, el asesoramiento sobre las distintas

vías administrativas y la preparación para el trabajo, así como la creación de nuevos comités y comisiones interdepartamentales. Las prioridades de cambio variaban de un país a otro; en muchos países los cambios legislativos estaban en curso o se estaban examinando de acuerdo con la filosofía de la igualdad de oportunidades, pero las políticas de empleo tenían también gran prioridad en varios Estados miembros, sobre todo la búsqueda del equilibrio justo entre los talleres protegidos, las iniciativas de empleo protegido y las de empleo "apoyado". Otras cuestiones que se tuvieron en cuenta fueron la accesibilidad (transporte, edificios), la educación y la formación, el apoyo a los padres y las familias, y los servicios de asistencia a las personas con discapacidades más graves.

4. LECCIONES QUE PUEDEN EXTRAERSE

HELIOS II constituyó un enfoque innovador de la intervención comunitaria en un ámbito importante de la política social. La evaluación indica que a pesar de sus limitaciones el programa ha contribuido de manera importante a realizar algunas mejoras en el ámbito de la discapacidad, aunque puede que muchas de estas mejoras tarden algún tiempo en cristalizar. Las conclusiones más importantes del programa se incluyen en tres grandes secciones:

- el valor añadido de HELIOS II
- las limitaciones del programa
- las implicaciones para la acción futura

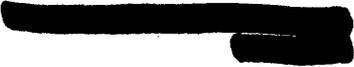
4.1 Valor añadido

A nivel europeo, el valor añadido del programa se reflejó en:

- la creación un acervo de conocimientos sobre los contextos políticos y las prácticas innovadoras;
- el aumento de la comunicación, sobre todo entre profesionales de los diferentes países, lo que les permitió evaluar sus resultados, fomentar la autoevaluación y contextualizar sus prácticas.;
- el apoyo y la solidaridad entre las organizaciones de personas con discapacidad, lo que permitió a muchas de ellas participar de manera más eficaz en estructuras y programas europeos;

A nivel nacional, el principal valor añadido del programa ha sido:

- el fomento del interés y de la creatividad en el ámbito de la discapacidad mediante la confrontación de los participantes con soluciones alternativas y nuevos modos de enfocar problemas comunes;
- el fortalecimiento de la solidaridad, el apoyo y la comunicación entre los propios participantes, tanto en diferentes Estados miembros como entre ellos. Esto ha contribuido a romper el aislamiento de las personas con discapacidad, los cuidadores inoficiales y los profesionales de este ámbito;

- 
- el fomento de la solidaridad en formas de acción más o menos politizadas. Esto ha dado a las organizaciones de personas con discapacidad el sentimiento de que cuentan a la hora de decidir y les ha ayudado a hacer valer su influencia ofreciendo argumentos, aumentando la capacidad de persuasión y mejorando el perfil de sus grupos de presión;
 - se aumentó el conocimiento y la autoconciencia tanto de los usuarios como de los profesionales, ya que en algunos casos se reunían por primera vez;
 - la creación de una noción más adecuada de buena práctica, relacionada en particular con la participación activa de las personas con discapacidad en la prestación de servicios y en la mejora de la política.

No obstante, la puesta en práctica efectiva de dicho proceso tiene que verse con una perspectiva a largo plazo.

4.2 Limitaciones del programa

Las limitaciones más evidentes de HELIOS II dependen del propio diseño del programa, que, centrado sobre todo en el **intercambio**, con recursos limitados, **dependió en gran medida de los participantes a nivel nacional y local** para poder provocar un cambio 'real' (en términos de servicios para las personas con discapacidad y de política en materia de discapacidad), en lugar de fomentar simplemente el debate y aumentar el conocimiento de los problemas.

También dependió en gran medida de los participantes nacionales para **conseguir la participación y la consulta** reales de las personas con discapacidad. Una consecuencia de ello fue que el programa tendió a reproducir en sí mismo dificultades que afectan directamente a las personas con discapacidad y que pueden encontrarse en todo el ámbito de las políticas y las prácticas en materia de discapacidad. A pesar de todos los esfuerzos realizados, estas limitaciones no se superaron en ningún momento, lo que refleja la desigual aceptación de una filosofía de acción que considera a las propias personas con discapacidad como los agentes fundamentales del proceso de cambio y de mejora, y una infraestimación del nivel de recursos adicionales que se requieren para apoyar su participación directa.

También podrían haberse aprovechado mejor las posibilidades que ofrece el programa para difundir sus conocimientos a un público más amplio mediante **una estrategia más clara de difusión**, sobre todo de los materiales elaborados hacia el final del programa.

Podría haberse adoptado un enfoque más estratégico en el ámbito de la **concienciación de la población** y haber dedicado más recursos a este aspecto. No es fácil conseguir que los medios de comunicación se hagan eco de las actividades en el campo de la discapacidad y, a pesar de algunos éxitos en este ámbito, el programa se dirigió sobre todo a los ya implicados en las cuestiones relativas a la discapacidad.

El aumento de la **solidaridad** y de la **cooperación** a nivel europeo en cuestiones de discapacidad parece no haber sido tan importante a nivel de los Gobiernos nacionales, en parte porque los procesos de consulta del programa favorecieron la comunicación bilateral

[REDACTED]

con la Comisión más que la colaboración efectiva entre representantes nacionales. Puede que el Grupo de alto nivel sobre la discapacidad, que se creó en el marco de la Nueva estrategia en materia de discapacidad logre impulsar con mayor éxito este proceso.

4.3 Repercusiones para la acción futura

Estas repercusiones deberían verse en el contexto de la nueva estrategia comunitaria en materia de discapacidad que se presentó en la comunicación de la Comisión de 30 de julio de 1996, en la Resolución del Consejo de 20 de diciembre de 1996 y en la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de abril de 1997.

La evaluación de HELIOS II facilita información útil sobre las medidas que deben adoptarse para aplicar la nueva estrategia.

4.3.1 *Medidas para fomentar un enfoque en materia de discapacidad basado en los derechos*

El nuevo marco político en el ámbito de la discapacidad, que se basa en los principios de ciudadanía y de igualdad requiere que se **siga investigando** y analizando el carácter estructural de las desventajas y discriminaciones que padecen las personas con discapacidad. En la evaluación se hace hincapié en esta necesidad. Se necesitan también estrategias tendentes a garantizar que se difunde ampliamente la información recopilada a nivel central.

Además, la aplicación efectiva de dichas estrategias requerirá que los Estados miembros cooperen activamente. Esta es la razón por la que la Comisión, en el marco del Grupo de alto nivel sobre la discapacidad, ha iniciado un debate sobre los medios apropiados para reunir conclusiones procedentes de la investigación y experiencias en el ámbito de la discapacidad.

Está claro también que el apoyo y la difusión de prácticas innovadoras podría desempeñar también un papel en el desarrollo del nuevo enfoque. La evaluación sugiere que deberían realizarse **acciones específicas y experimentales** tendentes a conseguir la igualdad de derechos, impulsadas por los consumidores, orientadas hacia el apoyo y con un enfoque de planificación personalizada. Dichas acciones no se superpondrían con ningún otro de los programas o iniciativas comunitarios existentes y podrían constituir un medio adecuado para conseguir los objetivos de la Unión. A partir de los conocimientos procedentes de los intercambios de HELIOS II y de los principios establecidos en la Nueva estrategia europea en materia de discapacidad, el 8 de abril de 1997, la Comisión publicó una convocatoria de propuestas de proyectos de organizaciones y asociaciones no gubernamentales de personas con discapacidad⁹.

A raíz de esta convocatoria, la Comisión seleccionó más de 100 proyectos piloto y actividades de intercambio que proponen medios innovadores para que las personas con discapacidad hagan valer plenamente sus derechos y que se están realizando actualmente en la Unión Europea.

⁹ DO n° C 109/18 de 8.4.97.

4.3.2 *Medidas tendentes a fomentar el diálogo entre Estados miembros*

El principal objetivo de la Comisión es adoptar un enfoque integrado y coherente de la discapacidad, tal como se indica en la Resolución del Consejo sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías. Dicho enfoque requiere también estructuras integradas.

La evaluación pone de relieve que las Estructuras creadas en el marco del seguimiento de la Comunicación del 30 de julio de 1996 y de la Resolución del 20 de diciembre de 1996, así como el Grupo de alto nivel y el Foro Europeo de Personas con discapacidad constituyen esfuerzos importantes para la formalización de los canales de comunicación. No obstante, se insiste en que dichas estructuras deben ser verdaderamente participativas para no alejarse de los usuarios o convertirse en una red directiva "cerrada" a nivel europeo poco transparente para las personas con discapacidad, los profesionales y los administradores a nivel local. Es también importante que se creen en los Estados miembros estructuras participativas semejantes que funcionen como "antenas" de las estructuras comunitarias.

La coordinación implica también la creación de canales de comunicación eficaces entre las autoridades públicas (europeas, nacionales) y los demás grupos de interés, así como el fomento de la sinergia entre programas e iniciativas comunitarios.

Para fomentar la planificación estratégica y la coordinación interdepartamental a nivel político y ejecutivo es también necesario seguir ampliando las capacidades estratégicas y ejecutivas de la Comisión. La evaluación pone de relieve la necesidad de crear una estructura que pueda avanzar ideas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, proponer direcciones estratégicas a la Comisión para que tenga en cuenta estas cuestiones y establezca una relación activa con diversas Direcciones para fomentar las políticas en materia de discapacidad, y garantice la sinergia entre los programas sectoriales que incluyen disposiciones sobre las personas con discapacidad.

El nuevo Grupo de alto nivel, el Observatorio y el Foro Europeo de Personas con discapacidad son pasos importantes para garantizar que el debate continúe a nivel europeo, pero que requieren que la propia Comisión haga grandes esfuerzos para responder a sus iniciativas, para establecer lazos efectivos entre las muchas áreas de trabajo relacionadas directamente con los intereses de las personas con discapacidad y para coordinar la política.

4.3.3 *Medidas tendentes a garantizar la plena representación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en las acciones más importantes*

Una cuestión básica importante que se desarrolla en la Nueva estrategia en materia de discapacidad es el principio de generalización, que implica que la política global de la Comunidad se formulará teniendo en cuenta las necesidades, los intereses y la participación de las personas con discapacidad. La importancia de este principio se ha visto fortalecida por los resultados de la Conferencia Intergubernamental. El artículo 6 A del Tratado de Amsterdam establece que "el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra toda discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico,

religión o creencias, minusvalía, edad o tendencias sexuales". La declaración vinculada con el artículo 100 A prevé que "las instituciones comunitarias, al elaborar medidas con arreglo al artículo 100 A, deberán tener en cuenta las necesidades de los minusválidos". Las lecciones extraídas de HELIOS II dejan ver también que no pueden garantizarse los intereses de las personas con discapacidad en las actividades más importantes si no se adoptan medidas de fomento de su plena participación. Dichas medidas incluyen:

- unos **recursos suficientes**: algo especialmente necesario porque las organizaciones de personas con discapacidad tienen a menudo un presupuesto muy limitado y dependen en gran medida de donaciones;
- **el aumento de la accesibilidad**: la experiencia de HELIOS II demuestra que todavía sigue habiendo gran incompreensión en cuanto a las necesidades de acceso de las personas con discapacidades físicas, sensoriales o mentales. Esta cuestión incluye la disponibilidad y presentación de la información sobre las actividades, la posibilidad de acceder a los edificios y el transporte, así como la duración y la programación de las actividades. También se refiere a la actitud de los demás participantes en las actividades;
- **el control**: sólo puede evaluarse la accesibilidad de las acciones más importantes si la participación de minusválidos es objeto de un control adecuado, que incluye la consideración de la medida en que las personas con discapacidad son participantes activos en las organizaciones subvencionadas en el marco de los programas e iniciativas comunitarios;
- **la disponibilidad de los conocimientos y de la formación**: el papel del asesoramiento de expertos para reforzar las capacidades y aumentar las posibilidades de que las personas con discapacidad intervengan e influyan en los cambios de las políticas que les afectan ha demostrado ser fundamental. Debería pensarse en facilitar a las personas no familiarizadas con el ámbito de la discapacidad una **formación adecuada** para que fueran conscientes del significado que para las personas con discapacidad tienen las actividades de que son responsables.

4.3.4 Medidas tendentes a garantizar un diálogo civil real con las organizaciones no gubernamentales

La garantía de una representación adecuada de las cuestiones de discapacidad en las actividades más importantes requiere también la existencia de mecanismos adecuados que permitan a las organizaciones de personas con discapacidad solicitar que se realicen acciones apropiadas. HELIOS II ha contribuido a ello de manera importante creando canales directos de comunicación entre la Comisión y las ONG y entre las propias ONG, así como facilitando apoyo informativo y técnico y recursos. No obstante, muchas de las organizaciones pertinentes siguen dependiendo en gran medida de la financiación comunitaria para mantener su nivel de actividad y sus posibilidades de seguir funcionando depende en gran parte de que se continúe la acción en este ámbito. Por esta razón, de conformidad con las disposiciones presupuestarias establecidas en 1997, la comisión ha adoptado las medidas necesarias para facilitar un apoyo financiero adecuado al programa de trabajo del Foro Europeo de Personas con discapacidad y de las ONG europeas de coordinación.

5. EL FUTURO

HELIOS II ha abierto muchas puertas, identificado muchas opciones y comenzado importantes procesos de fomento del diálogo europeo sobre la discapacidad. Tal como se indica en las conclusiones de la evaluación, ahora debe continuarse el proceso de diálogo, formalizarse lo que se ha conseguido y seguir adelante en las direcciones más prometedoras que se han identificado en el programa..

La Comisión ha identificado ya las medidas más importantes que deben adoptarse para desarrollar esta política y las ha incluido en su Nueva estrategia en materia de discapacidad. No obstante, la evaluación final facilita también información inestimable sobre algunos requisitos previos para que la estrategia tenga éxito, el modo de seguir aplicándola y algunas advertencias sobre sus posibles limitaciones o carencias.

La Comisión se basará en la experiencia adquirida con HELIOS II y se centrará en los siguientes aspectos:

- a) garantizar la plena aplicación de la Nueva estrategia en materia de discapacidad, tal como se establece en la Comunicación de 30 de julio de 1996 sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía y la Resolución del Consejo de 20 de diciembre de 1996, en particular por lo que se refiere al principio de integración de las cuestiones relativas a la discapacidad en todas las acciones y programas comunitarios pertinentes y a la cooperación con los Estados miembros y las ONG;
- b) incluir en la Nueva estrategia europea en materia de discapacidad algunos elementos que no se habían identificado anteriormente, en particular con respecto a la necesidad de realizar una investigación estructural sobre la exclusión que padecen las personas con discapacidad;
- c) examinar la viabilidad de secundar la Nueva estrategia en materia de discapacidad y hacer balance de la experiencia adquirida con HELIOS II; estudiar la posibilidad de presentar una nueva propuesta legislativa al Consejo que tenga en cuenta los resultados de la Conferencia Intergubernamental y los primeros resultados de los proyectos piloto en 1997, así como el Tratado de Amsterdam cuando se ratifique.

ISSN 0257-9545

COM(98) 15 final

DOCUMENTOS

ES

04 05

N° de catálogo : CB-CO-98-013-ES-C

ISBN 92-78-30121-3

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo