

Políticas Sociales en materia de discapacidad en Panamá*

Paul Antonio Córdoba Mendoza

Resumen: *La discapacidad es un asunto social en el cual están inmersas las personas con poco acceso a políticas de salud y deficiencias en los problemas de salud. A estos ciudadanos, se les condiciona y restringe la participación social imponiéndoles “barreras” sociales, culturales y físicas para la realización de muchas actividades sociales. En el caso específico de Panamá para la atención de los problemas de discapacidad, el país cuenta con el Instituto de Medicina Física y Rehabilitación, el Instituto Panameño de Habilitación Especial y en materia educativa la Universidad Especializada de las Américas, la cual prepara profesionales idóneos en el área de la rehabilitación integral. Que si bien la metodología aplicada hasta ahora parecía ser la adecuada a la diversidad de respuestas que debían brindarse en la materia, la realidad ha demostrado, que en la práctica se desaprovechan los recursos humanos y materiales, agravado todo esto porque la Ley 42 del 27 de agosto de 1999 sobre “Equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, no prevé la fuente de financiamiento correspondiente.*

Abstract: *The disability is a social subject in which the people with little access to policies of health and deficiencies in the health problems are immersed. To these citizens, the social participation is conditioned and restricted, imposing social, cultural and physical “barriers” for the accomplishment of many social activities. In the case of Panama for the attention of the disabilities problem, the country counts on the Institute of Physical Medicine and Rehabilitation, the Panamanian Institute of Special Rating and in the educative aspect the Specialized University of the Americas, which prepares suitable professionals in the area of the integral rehabilitation. That although the methodology applied until now seemed to be the adapted one to the diversity of answers that had to offer in the matter, the reality has demonstrated, that actually the human and material resources are failed to take advantage of, aggravated all this because Law 42 of the 27 of August of 1999 on “Equal opportunities for the people with disabilities”, does not anticipate the source of corresponding financing.*

En la actualidad existen pocos estudios realizados, desde la perspectiva diagnóstica, exhaustiva e inclusive sociológica, sobre la discapacidad e integración social. Esto se debe, en especial, al hecho de que es un campo de

conocimiento en construcción. Desde la sociología jurídica pocos sociólogos (as), se han dedicado a la tarea de realizar investigaciones que permita ampliar o conocer la relación que existe entre discapacidad, salud y organización de la sociedad.

La ignorancia, el miedo, el abandono y la lástima son factores sociales que se han presentado a lo largo de toda la historia en relación al tema de la discapacidad, lo cual genera los conflictos educacionales, laborales, participativos, culturales, entre otros, que afectan directamente la integración social de sujetos discapacitados.

El objetivo fundamental en este trabajo de investigación es dar cuenta del fenómeno social de la discapacidad y específicamente al problema de la exclusión social, a su vez desarrollar una estrategia que permita ampliar el marco de acción sobre las personas con problemas de discapacidad.

La discapacidad, siguiendo el criterio de la OMS, es “toda restricción o ausencia debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en forma, o dentro del margen considerado normal para el humano”. Es decir, consiste en una limitación funcional que surge como consecuencia de una *deficiencia*. Es relevante dejar claro que las discapacidades “se tienen”, pero no significa que la persona que la posee sea discapacitada.

La afirmación de la OMS permite algunas precisiones para la comprensión de la discapacidad como fenómeno social. Primero, la discapacidad expresa entre otros, los límites de los servicios y políticas de salud. Por tanto es un problema de salud. Segundo, impone barreras tanto culturales como físicas a las personas con discapacidad, en la medida que no brinda accesos adecuados a los lugares públicos, mucho menos transportes adecuados y oportunidades de recreación. Tercero, supone aunque no debe ser así, la exclusión y marginalidad en tanto se fomenta un sistema donde sólo vencen los más fuertes y eficientes.

Dentro del marco de estudio de la discapacidad, están marcadas claramente dos intervenciones científicas para abordar el problema, a saber:

El modelo médico considera la discapacidad como un problema personal directamente causado por una enfermedad, trauma o estado de salud, que requiere de cuidados médicos prestados en forma de tratamiento individual por profesionales.

El modelo social de la discapacidad considera el fenómeno principalmente como un problema creado socialmente y principalmente como una cuestión de la integración de las personas en la sociedad, donde la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el ambiente social.

Caracterizar la discapacidad como problema social implica reconocer por un lado qué es y por qué se da; por el otro, conocer con vistas a actuar, es decir que existe y qué se puede hacer para mejorar y atender a la discapacidad como problema social relevante. Además debe conocerse y reconocerse de quiénes estamos hablando, cuando se hace referencia a discapacidad y a las personas con discapacidad.

Cuando la discapacidad se analiza y atiende como problema social, se reconoce que todos los “ciudadanos normales” pueden ser “potencialmente” personas con discapacidad. Por ello, cualquier acción en materia de discapacidad y hacia las personas con discapacidad debe considerar: garantizar los derechos ciudadanos de las personas con discapacidad, promover investigaciones para conocer integralmente la relación discapacidad-rehabilitación integral, discapacidad-pobreza, entre otras, identificar los programas existentes para la atención de las personas con discapacidad.

Particularmente la responsabilidad que tiene la sociedad en la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades de todo tipo parte de reconocer que la discapacidad no es de competencia exclusiva del afectado y de su familia sino de toda la sociedad, y que la misma afecta a un número “importante” de personas, pues más allá de las cifras lo que importa no es solo cuantos son, sino que se ve amenazado aquello que es relevante para la comunidad: la dignidad de que debe gozar el ser humano como tal.

Indicadores Sociales de la Discapacidad en Panamá

En Panamá existen según el último censo de población, (2000) 52,197 personas con discapacidad

Que 26,403 personas con discapacidad en edad escolar, no han completado la primaria; mientras que 5,769 personas con discapacidad no han completado la educación secundaria.

De la población de 10 años y mas con discapacidad 27,330 no poseen ningún ingreso, mientras que 13,526 percibe un ingreso inferior a B/. 249.00

Por otro lado, los ocupados en alguna rama de la economía, el 49% trabaja por cuenta propia, es decir no tiene salario base; un 3.5 % son trabajadores familiares. Esto hace que la gran mayoría de las personas discapacitadas perciba ingresos muy bajos.

Políticas de empleo e inserción laboral

Hay que señalar que las políticas de empleo o inserción laboral y de rehabilitación de las personas con alguna discapacidad surgen en la mayoría de los países europeos, para atender la necesidad de inclusión social de los veteranos heridos de guerra. En Alemania, la legislación sobre empleos para personas con discapacidad inicia en 1919. La misma estuvo orientada a promover el empleo digno y decente, mediante una estipulación legal que fomentaba entre las empresas la contratación preferentemente de víctimas de guerra. En 1924 estas disposiciones se amplían a otros grupos de personas con discapacidad.

Por su parte, en Bélgica, las normas legales para la protección de los derechos de las personas con discapacidad iniciaron en 1903, con la promulgación de una ley sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo. En 1919 Bélgica, al igual que Alemania, introdujo en la legislación un programa de atención para los heridos de guerra. En los Estados Unidos, en un primero momento, la legislación sobre personas con discapacidad tiende a concentrarse en las medidas para los veteranos de guerra como la ley Smith-Sears de 1918 y la ley de seguridad social de 1935 que garantiza los primeros fondos para la rehabilitación de civiles.

En Panamá, la legislación sobre las personas con discapacidad se cristaliza en 1951 mediante la ley N° 53, la cual crea el Instituto Panameño de Habilidadación Especial (IPHE) con el objetivo de desarrollar la habilitación de la población con necesidades especiales, por medio de programas de educación especializada. Dicha institución evolucionó hasta desarrollar estrategias integrales de atención a las personas con discapacidad entre las cuales se incluye la inserción laboral. También cuenta el ordenamiento jurídico sobre personas con discapacidad con la ley N° 1 del 28 de enero de 1992, que en su artículo 14 establece beneficios a favor de los empleadores que contraten personal discapacitado. Esta ley es reglamentada a través del Decreto Ejecutivo N° 88 del 7 de junio de 1993 (Gaceta Oficial N° 22.310).

A diferencia del caso Europeo, la legislación relativa a las personas con discapacidad, estuvo centrada en la educación y la rehabilitación. Igualmente, la inserción laboral de las personas con discapacidad no estuvo determinada por la guerra y sus secuelas sino por la preparación que había obtenido mediante un proceso de educación para el trabajo. Esta diferencia marca íntegramente las corrientes de investigación, educación y atención de las personas con discapacidad en ambas regiones y países.

Equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad

El 27 de agosto de 1999 se aprueba en Panamá, la ley N° 42, reglamentada por el Decreto Ejecutivo No 88, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, la cual busca lograr una equidad total (salud, educación acceso a la cultura, al deporte y garantizar el derecho al trabajo). Pero ¿Se esta cumpliendo con el Decreto Ejecutivo No. 88?, según el cual las personas con discapacidad tienen derecho a:

- * La información y comunicación, mediante la contratación de personal idóneo y especializado en la comunicación oral, manual, gestual, visual y táctil.
- * Las compañías telefónicas instalarán aparatos especiales para las personas con pérdida auditiva u otra discapacidad.
- * Las edificaciones y espacios de uso publico se diseñarán en forma tal que sean accesibles y practicables a las personas con movilidad reducida u otra discapacidad, tomando en consideración las condiciones de acceso, camino, uso, orientación, seguridad y función habilidad.
- * Las aceras de los edificios y espacio de uso público tendrán superficies uniformes, planas, continuas, con acabados antideslizantes, sin escalones e incluir rampas de acceso en las esquinas.
- * Todo edificio, sea propiedad privada o publica, debe tener servicios sanitarios para personas con discapacidad.
- * Los autobuses existentes destinarán dos de sus puestos delanteros para personas con discapacidad, niños, mujeres embarazadas y adultos mayores.
- * Debe existir rampas y pasamanos en área específica para facilitar la movilización de las personas con discapacidad.

Las políticas públicas para el empleo y equiparación de oportunidades, han demostrado que la legislación por sí sola no resuelve el problema de la inserción laboral y social de las personas con discapacidad. Las mismas deben acompañarse de una propuesta estratégica de acción para llevarlas a cabo, en tanto las personas con discapacidad tienen limitaciones físicas, psíquicas o sen-

soriales que tienen su origen en problemas de salud, que no son contemplados por las contrataciones y mecanismo de inserción laboral.

Para alcanzar una adecuada inserción laboral y social de las personas con discapacidad, la sociedad en su conjunto debe jugar un papel fundamental en la inclusión de las personas con discapacidad y de las que se encuentran en riesgo de ellas, para producir un verdadero desarrollo humano sostenible en el país.

Los estados deben asegurar la prestación de la atención médica eficaz a las personas con discapacidad, estos deben esforzarse por proporcionar programas dirigidos por equipos multidisciplinarios de profesionales para la detección precoz, la evaluación y el tratamiento de las deficiencias. En esa forma se podría prevenir, reducir o eliminar sus efectos perjudiciales. Esos programas deben asegurar la plena participación de las personas con discapacidad y de sus familias en el plano individual y de las organizaciones de personas con discapacidad.

Sociedad accesible

Para ello, es decir lograr una sociedad en la cual las personas con discapacidad puedan participar sin obstáculos, se deben suprimir las barreras existentes y evitarlas en el futuro la cual es una empresa difícil pero posible. Su aplicación no es cosa que pueda hacerse en un plazo inmediato ni depende solo de los poderes públicos o de la sociedad civil o de los interesados, ha de ser trabajo continuado y compartido.

La accesibilidad al medio físico implica suprimir barreras urbanísticas, arquitectónicas y del transporte, reconociendo a las claras la necesidad de desplazarse que tienen todos los individuos.

La accesibilidad a la educación tiene como base contribuir al desarrollo de las personas que, por definición, son todas educables.

La accesibilidad al trabajo, aparece como uno de los mecanismos integradores más eficaces por ser considerados como de los más necesarios para la independencia de las personas afectadas.

La accesibilidad a la vida social pone de manifiesto facetas menos visibles pero trascendentes para el desarrollo y la dignificación de la persona, tales como la familia, la convivencia en el barrio, las actividades culturales y recreativas, así como la formación de variados tipos de vínculos inherentes a cada una.

Recomendaciones

* Que el Estado, ejercitando su rol indelegable como responsable de las políticas públicas debe proponer la reorganización de las estructuras institucionales existentes y los recursos genuinos que posibiliten la implementación de un Sistema Único de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad mediante la integración de políticas y de recursos institucionales y económicos afectados a esa temática.

* La atención de las personas con discapacidad debe garantizar, cualquiera sea su naturaleza y el origen de su discapacidad, el acceso a su rehabilitación integral, para lograr la participación más amplia posible en la vida social y económica, así como su máxima independencia.

* Que se unifique la ayuda pública y privada, disponiendo la normatización del reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de discapacidad y unificando los procedimientos para el otorgamiento de las prestaciones

Bibliografía

Arnaiz Inzunza, Jaime y Ximena Báez, Tuñón, 2002, La integración social como modelo teórico metodológico para la observación de programas sociales, Santiago: Universidad Diego Portales.

Barton, Len, s.f., Análisis social de la discapacidad ¿Romanticismo o realismo? Londres: Universidad de Sheffield.

Barrón, Len, 1998, Discapacidad y sociedad, Madrid: Fundación Paidea y Ediciones Morata.

Beriain, Josetxo, 1996, La integración en las sociedades modernas, Barcelona, Anthropos.

Casado, Demetrio, 1995, “Ante la Discapacidad, Glosas Iberoamericanas, Lumen Editores, Buenos Aires.

Castillo Fernández, Dídimo y Silvia Orea Hernández, 2001, “La integración social y laboral de las personas con alguna discapacidad”, en Trabajo Social, Nueva Época N° 3, México: Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México.

Corzo, R., 1995, “La discapacidad y su impacto en la familia”, Primer Congreso Internacional, la discapacidad en el año 2000, México D.F.

Foucault, Michael, 1997, “El Nacimiento de la Clínica, Siglo veintiuno Editores, Buenos Aires.

García, Ojeda, M., et al., 1993, “La integración social del discapacitado. ¿Teoría o realidad?”, Encuentro por la Unidad de los Educadores Latinoamericanos, Conferencias Especiales: La Habana.

Goffman, E. 1993, Estigma. La identidad deteriorada, Amorrutu Editores, Buenos Aires.

Instituto Interamericano del Niño, 2002, “La inclusión de la niñez con discapacidad”, Documento de Trabajo de PRODER. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.

Pantano, Liliana, 1993, “La Discapacidad como Problema Social” EUDEBA Editorial, Buenos Aires.

PNUD, 2000, Discapacidad, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago: PNUD.

Schalock, Robert L., 1999, “Hacia una nueva concepción de la discapacidad”, III Jornada Científica de Investigación sobre Personas con Discapacidad, Universidad de Salamanca, España.

Schorn, Marta, 2003, “La capacidad en la discapacidad: sordera, discapacidad intelectual y autismo”, Lugar Editorial, Buenos Aires.

(pies de página)

* Presentado en el II Congreso Centroamericano de Ciencia Política, Guatemala, octubre de 2005.