

Derechos humanos: utopía para las personas con discapacidad en Paraguay

*Julio Fretes, Claudia Pacheco, Adriana Zacur y Marta Codas
Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social
de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)*

Las crisis sociales, económicas y políticas, cuando son prolongadas, como en el caso de Paraguay, tienden a postergar la solución de los problemas relacionados con los grupos más vulnerables y excluidos de la sociedad, como por ejemplo las personas con discapacidad. Además contribuyen a invisibilizar la falta de acción coordinada de estos sectores y la carencia total y absoluta de políticas públicas orientadoras, así como el insuficiente y poco conocido marco legal vigente. De esta forma se produce la constante y permanente violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, con un efecto en cadena sobre éstas, sus familias y la comunidad, traduciéndose en una calidad de vida cada vez más deteriorada y que se encuentra ajena de la agenda pública del gobierno. En ese sentido, ni siquiera la declaración internacional del Año Iberoamericano de la Discapacidad ha servido para reflexionar tanto en lo público como en lo privado sobre los graves y crónicos problemas que aquejan a este sector.

ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN

Aunque Paraguay ha trabajado en aspectos legislativos y ha creado instituciones, el país aún no ha logrado los cambios necesarios que aseguren igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Se observa la repetición de la misma situación de los años anteriores, con muy poca evolución.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, ratificada en el año 2001 por Ley N° 1.925, sigue sin aplicación efectiva por parte del Estado y tampoco se advierte ningún reclamo por parte de los sectores interesados.

Un proyecto de ley para la reserva de puestos de trabajo a favor de las personas con discapacidad, en el sector público, presentado ante la Cámara de Senadores, finalmente fue promulgado el 14 de octu-

bre del año 2004, convirtiéndose en Ley N° 2.479, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en la función pública, fijando en 2% la reserva de puestos de trabajo para éstas.

Queda abierta así la posibilidad de que, mediante el trabajo concertado y coordinado entre el sector público y las personas con discapacidades y sus organizaciones, lleven a cabo la implementación de este importante avance y evitar que se convierta en una ley más meramente declarativa y sin aplicación práctica.

Existe actualmente un proyecto de ley llamado “de antidiscriminación”, presentado por el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, ante la Cámara Alta, cuyo contenido contempla en uno de sus capítulos las situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad, y plantea la posibilidad de sancionar punitivamente a los responsables de dichas acciones. Hasta ahora todavía no se ha iniciado el estudio y tratamiento de dicho proyecto. En setiembre se iniciaron foros de consulta en cinco ciudades entre personas y organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo de promover un amplio debate sobre las diferentes formas de discriminación y las posibles soluciones sociales ante estos hechos, entre los que se contemplan discriminaciones por discapacidad.

Si bien el país no cuenta con una legislación sistemática y amplia sobre la discapacidad, existen varias leyes y códigos que contemplan este tema en forma dispersa, siendo uno de los mayores problemas la falta de difusión de estas normativas, lo cual conlleva a la inaplicabilidad e incumplimiento por el no ejercicio de esos derechos.

Sector público

Ninguna de las instancias públicas, llámese Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y ni siquiera el Ministerio Público ni la Defensoría del Pueblo, cuenta con comisiones, oficinas, despachos o funcionarios encargados de atender los asuntos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad.

Siguiendo el orden de descentralización de la administración pública previsto en la Constitución Nacional, Estado, gobernación y municipios, encontramos que solamente en la Municipalidad de Asunción existe el Departamento de Capacidades Diferentes, dependiente del de Asuntos Sociales, de competencias básicas ante el colectivo de personas con discapacidad, y que ha apoyado emprendimientos de sectores privados en instancias de derechos. Este departamento actualmente se encuentra muy debilitado por falta de una política social actualizada y sistemática de las actuales autoridades municipales.

Esta situación es el reflejo de lo que ocurre a nivel de todo el país, donde, a falta de políticas públicas a nivel del Estado, las gestiones e iniciativas dependen de las personas y no de las instituciones, lo que se traduce, finalmente, en discontinuidad y dispersión de las acciones, así como escasa o ninguna incidencia.

La respuesta del sector público a los problemas relativos a este colectivo son contradictorios, a través de experiencias aisladas que no reflejan un enfoque de derechos humanos. Siguen siendo de naturaleza puramente asistencialistas, traducidas mediante asignaciones en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, sin responder a políticas y planes definidos.

La falta de inclusión de la discapacidad en la agenda del gobierno tiene como consecuencia la carencia de políticas públicas orientadas a responder con eficacia y eficiencia a los problemas del sector.

A pesar de que el año 2004 fue declarado como Año Iberoamericano de la Discapacidad por los jefes de Estado, según acuerdo firmado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2003, la repercusión e iniciativas a nivel nacional, tanto desde el sector público y de la sociedad civil, han sido escasos y de poca o ninguna incidencia.

Acciones desde las organizaciones de la Sociedad Civil

Existieron varios esfuerzos de la Conaprodís durante el primer semestre del año, a través de contactos directos y cartas dirigidas al sector público competente en el área, tratando de instar al gobierno para que declare, en el mes de mayo, tal como se había acordado en Santa Cruz, Año Iberoamericano de la Discapacidad, sin lograr una respuesta efectiva.

La sociedad no logra dar seguimiento a sus acciones y esto se refleja claramente en los grupos de personas con discapacidad, así como de las organizaciones que apoyan los derechos de las personas con discapacidad, y por el desgaste que sufren en sus acciones no logran una incidencia importante y sistemática.

Recién en el mes de agosto se dio a conocer un decreto del Poder Ejecutivo en virtud del cual se asigna al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Bienestar Social, la elaboración y ejecución de una serie de eventos relacionados con el Año Iberoamericano de la Discapacidad. Dichos eventos comprenden conferencias, reuniones, seminarios y talleres de capacitación y concientización en temas relacionados con la discapacidad, como son: clasificación internacional de las funcionalidades aprobadas por la Organización Mundial de

la Salud (OMS) o conferencias sobre accesibilidad en los medios de transporte y accesibilidad de la información y la comunicación. De cualquier modo, estas acciones son dispersas y no responden a ningún plan que efectivamente dé respuesta a este colectivo.

Se observa que las definiciones de discapacidades en Paraguay todavía siguen un enfoque centrado en el individuo, sin contemplar las barreras ambientales y culturales que determinan un impacto en lo individual. Esto determina y genera acciones claramente asistencia- listas, en detrimento de los derechos humanos elementales.

Cabe destacar que dentro de las ordenanzas municipales se contempla que las edificaciones no tengan barreras arquitectónicas. Sin embargo, no hay seguimiento, supervisión ni control eficaz al respecto, de modo que esta situación persiste. Tampoco hay una política establecida de eliminación progresiva o alternativa de las barreras en edificaciones antiguas, inclusive de edificios públicos u otras instancias dependientes del Estado a las que personas con discapacidad física no tienen acceso, y por ende se convierten en dependientes para tramitaciones u otros.

Desde la Dirección de Bienestar Social, con patrocinio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), continúa el proceso de consolidación y expansión de la estrategia de rehabilitación con base comunitaria, iniciada en el año 2002.

Esta misma dirección se encuentra impulsando, con asistencia de la Red Intergubernamental de Cooperación Técnica (Ricotec), la conformación de un Consejo Nacional de la Discapacidad, con escasa respuesta por parte del sector interesado.

En el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2002 se incluyeron algunos indicadores que identifican el número de personas con discapacidad, aunque hubo cuestionamientos metodológicos que restan credibilidad y confiabilidad a los resultados.

Participación cívica

Desde el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se han realizado acciones específicas tendientes a estimular la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Sin embargo, los esfuerzos son aislados y no responden a soluciones sistémicas ni estructurales. Las principales barreras siguen siendo sociales y de acceso físico. Tampoco existe información en braille o mediante lenguaje de señas, tanto para los boletines de votos como para las propuestas electorales, lo que sigue generando situaciones de exclusión.

Para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos, primero es necesario que esté informado al respecto. En ese sentido ni la Constitución Nacional ni las leyes están editadas en formatos accesibles: braille, audio o digitales.

Trabajo

No obstante la igualdad de contratación prevista tanto en la Constitución Nacional y el Código del Trabajo, en este terreno las personas con discapacidad se encuentran totalmente excluidas. La carencia de una política, y por ende del marco legal adecuado que proteja, estimule y desarrolle el trabajo de la personas con discapacidad, las deja fuera del mercado laboral. Las principales barreras son la falta de formación y capacitación de la personas con discapacidad, la falta de adecuación y adaptación de los puestos de trabajo, la inaccesibilidad de los medios de transporte y la falta de régimen legal reglamentario.

De acuerdo a la disposición del artículo 78, inciso c y el artículo 79 del Código del Trabajo vigente, la discapacidad física o mental sobreviniente del trabajador es causal de terminación del contrato de trabajo, sin responsabilidad alguna del empleador, con lo cual el trabajador discapacitado y su familia quedan automáticamente marginados en una situación de mayor necesidad.

Existen algunas organizaciones que realizan acciones para ubicar a sus miembros en puestos públicos y privados. Sin embargo, estas acciones son aisladas e insuficientes, por lo que el índice de participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo es prácticamente inexistente.

Educación

La Ley General de Educación plantea el desafío de la educación para todos, ratificado tanto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como por otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no existen acciones generales eficaces que aborden la educación de niños, niñas y jóvenes con todo tipo de discapacidad. A pesar de que en el discurso público se menciona la educación inclusiva, la realidad nos demuestra que muchos niños y niñas con discapacidad quedan excluidos del sistema educacional, donde las principales barreras son de accesibilidad física, de transporte y de materiales adaptados.

En materia de educación, las acciones principales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para poder cumplir con las leyes nacionales y acuerdos internacionales refrendados por el país han sido el

análisis de la propuesta curricular de los diferentes niveles y modalidades de educación especial, proponiendo ajustes tendientes a favorecer el acceso y la permanencia de los educandos conforme a sus diferencias individuales. Para poder asegurar esa permanencia existe la propuesta de un plan de capacitación del personal técnico y administrativo de la Dirección de Educación Especial del MEC, y otra de formación continua con cursos de especialización a los agentes educativos de la educación especial, además de la incorporación de las necesidades educativas especiales en el currículo de formación docente inicial. Se nota un esfuerzo de este sector, pero sus acciones aún no han tenido el impacto esperado. Del 10% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, sólo el 2% recibe algún tipo de educación, y no siempre acorde a sus necesidades.

La atención educativa de las personas con necesidades especiales no solo constituye un reto para el sistema educativo, sino que es un indicador de su capacidad y eficiencia.

Dentro de las acciones para iniciar el proceso de educación inclusiva se han realizado algunos esfuerzos para contar con cursos a distancia dirigidos a docentes en servicio de las áreas de educación inicial, educación escolar básica, nivel medio, educación especial, educación de jóvenes y adultos, licenciados en Ciencias de la Educación, psicólogos y profesionales afines del ámbito público.

En años anteriores, y por un corto período de tiempo, la Dirección de Educación Especial utilizó la figura de maestros integradores (nominados de esta forma porque en este tiempo histórico el proceso era denominado de integración al sistema regular), con buenas y alentadoras experiencias en un porcentaje significativo de niños, niñas y escuelas regulares, pero esta estrategia se diluyó por falta de recursos humanos suficientes. Lo que no se ha tenido en consideración como política obligada de inclusión es la eliminación de las barreras arquitectónicas presentes en la mayoría de los locales escolares, para los casos de niños y niñas con discapacidad física, así como las adecuaciones técnicas de apoyo al desarrollo de actividades curriculares.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, por su parte, ha convocado a organizaciones públicas y privadas del área para reuniones de propuestas de políticas públicas. Las acciones están siendo de poco impacto, principalmente por el desgaste de las organizaciones ante este tipo de convocatorias que se superponen y duplican a partir de diferentes instancias y que tienen escaso direccionamiento de gestión.

En síntesis, la falta de políticas públicas y organización interna del Estado que responda con enfoque de derecho subjetivo y no meramente asistencialista a los problemas relacionados con la discapacidad tiene como consecuencia que los elementales derechos de educación, trabajo y salud de este colectivo sufran constantes menoscabos y violaciones. En ese sentido, la falta de datos estadísticos sobre dichas violaciones no significa que no existan, sino que es una muestra más de la invisibilidad del problema y la desinformación y falta de confianza del colectivo hacia el sector público.

Sociedad civil organizada

Las organizaciones de y para personas con discapacidad son las que ofrecen una mayor variedad de bienes y servicios para el sector, aunque la mayoría cuenta con asistencia económica del Estado. Pocas son las entidades con capacidad de auto sustento y auto gestión capaces de realizar sus actividades fuera del modelo asistencialista. Como consecuencia, cada organización, como es de esperar, actúa en función de las necesidades más acuciantes de su colectivo, dispersándose los recursos económicos en actividades desconectadas y muchas veces repetitivas, cuyo verdadero impacto en el sector se desconoce por la falta de una política e instancia orientadora de esos recursos.

Hasta ahora no se ha podido cohesionar, unificar, planificar las metas, objetivos y actuaciones de estas organizaciones con miras a obtener una mayor incidencia ante el sector público, una mejor eficiencia en sus gestiones y, en consecuencia, una mejor calidad de vida para el colectivo.

RECOMENDACIONES

- Incluir la discapacidad en la agenda pública y determinar específicamente el área de competencia dentro de la estructura del Estado y del gobierno.
- Crear la Comisión Nacional de la Discapacidad, con participación del sector público y privado, asegurando la colaboración de las personas con discapacidad, a fin de constituirse en el foro que impulse y monitoree la elaboración y aplicación de las políticas, planes, recursos y legislación relativos a la discapacidad.
- Elaborar el Plan Nacional de la Discapacidad, conjuntamente entre el sector público y privado, basado en un modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad, sin perjuicio de seguir aplicando el sistema asistencialista como paliativo de las emergencias.

- Fortalecer las organizaciones de y para personas con discapacidad, orientando la gestión de éstas hacia planes y objetivos consensuados y buscando la paulatina autogestión de las entidades.
- Convocar, involucrar e integrar a las personas con discapacidad y sus organizaciones en la elaboración y ejecución de las políticas y planes nacionales e institucionales.
- Adecuar la legislación e instituciones existentes a fin de responder desde el sector público con mayor eficiencia y eficacia.