



## Esfuerzos hacia una sociedad inclusiva

*Marta Codas de Horvath*

*Claudia Pacheco*

Coordinadora Nacional de ONGs por la  
Promoción Social de las Personas con  
Discapacidad (CONAPRODIS)

*La articulación de una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el sector es un importante logro del año, aunque son necesarias y pertinentes las adecuaciones normativas e institucionales que garanticen mayores estándares de inclusión.*

## INTRODUCCIÓN

Paraguay es miembro de las Naciones Unidas y signatario de los programas mundiales con relación a la promoción, prevención, rehabilitación e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Esto significa que la persona portadora de alguna discapacidad debe ser beneficiaria de los mismos derechos concedidos habitualmente al común de los ciudadanos y ciudadanas. El Paraguay ha asumido un compromiso nacional e internacional de asegurar dicha igualdad.

Esto se ve reflejado en la Constitución Nacional, que establece con mediana claridad en sus disposiciones constitucionales sobre la no discriminación y el principio de igualdad de derechos para todos. En ese sentido, el artículo 58 señala que “Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas”.

Aspectos positivos y prometedores en relación a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad es la ratificación por parte de Paraguay, de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley N° 1.925 del 19 de junio de 2002). La misma posibilita actualizar el término discapacidad y enfatizar el elemento ambiental como agravante del impacto social y funcional del impedimento, comprometiendo aun más al entorno y la sociedad en lo que hace a la inclusión efectiva de las personas con impedimentos.

## ÁMBITO INSTITUCIONAL

### Poder Legislativo

Es una práctica habitual la presentación de denuncias individuales ante las Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras de Diputados y Senadores. Allí se reciben las denuncias de violación de derechos a todo ciudadano y ciudadana paraguayo/a, derivando al Poder Judicial en caso de confirmación de violación de los mismos. Sin embargo, en 4 años no se ha recibido ni una sola denuncia de violación de derechos humanos a personas con discapacidad.

La principal responsabilidad que le cabe a las cámaras es la de legislar y reglamentar los derechos constitucionales. En este sentido, la norma vigente en relación al tema de la discapacidad es la Ley N° 780/79 del Instituto

Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) la que, según el diputado Sostoa, es inconstitucional y jurídicamente obsoleta. En el año 1979 cuando se promulgó la normativa legal, el régimen político era otro y por ende las responsabilidades y políticas eran definidas en forma centralizada. Actualmente, dicha ley responsabiliza al INPRO (al decir del diputado Sostoa, una institución sin capacidad económica y política) de la reglamentación e implementación de las políticas sociales relacionadas a las personas con discapacidad, a pesar de que no tiene la capacidad técnica ni política para hacerlo.

## Poder Ejecutivo

Aunque no se han realizado acciones de impacto en el presente año 2002 con relación a la promoción de los derechos humanos para las personas con discapacidad, existen algunos momentos y eventos importantes que señalan el lento intento de delinear propuestas y acciones desde el nuevo modelo de gobierno, que con mucha dificultad se busca implementar.

Las dificultades en la política central y los conflictos entre los poderes se reflejan en el accionar dentro de las organizaciones gubernamentales. La falta de dirección y los cambios permanentes de personas que realizan gestiones dentro de la administración actual, dificultan aún la implementación de una política de Estado que reemplace una política de gobierno que podría quedar sin efecto luego de las próximas elecciones del año 2003.

En otra acción interesante en lo que hace a la necesidad de ejecutar acciones coordinadas entre las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de la Dirección de Bienestar Social, con el apoyo de la OPS, convocó a representantes de instituciones de y para personas con discapacidad, con el fin de elaborar un Plan de Desarrollo de Intervención Integral en Discapacidad. Como objetivo establece que la sociedad paraguaya trabaje para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y su propósito es contribuir al análisis e intervención integral en la problemática de la persona con discapacidad.

Con el propósito de hacer propuestas efectivas y viables, se conformaron grupos de trabajo por área específica. Posteriormente, se mantuvieron reuniones para priorizar acciones.

Debido a la baja cobertura existente en el área de la salud, se vislumbra como alternativa posible la Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC). Este proyecto está en proceso de estudio e implementación a corto plazo como proyecto piloto, y vendrá a paliar en parte la baja cobertura de atención a personas portadoras de discapacidad de escasos recursos económicos, para quienes el Gobierno no puede dar respuestas hasta el momento.

En el Foro “Discapacidad y Participación – Una cuestión de Derechos y Oportunidades” (GLARP, 2002) se puntualizó la ausencia de un protagonismo

y una participación organizada por parte de las personas con discapacidad, aunque quedó clara la importancia de la participación más activa de dichas personas en la toma de decisiones con relación a las acciones, propuestas y políticas, ya que ellas mismas son y deberían ser las agentes principales de cambio.

Es preocupante ver en los informes de los Ministerios de Salud Pública y de Educación y Cultura las estadísticas alarmantes de la gran demanda existente, y a la vez la baja cobertura de servicios en estas áreas (Ibíd.). En los Censos llevados a cabo en algunas localidades por parte de instituciones privadas, se encontró una incidencia de más de 12% de personas portadoras de alguna discapacidad. Aunque el programa de gobierno actual se proponía aumentar la cobertura de atención y mejora de la calidad de la asistencia, esto no se ha logrado ni en un 1%.

Más preocupantes aún fueron los datos del Ministerio de Justicia y Trabajo que puntualizaron la ausencia de datos y de servicios en dicho organismo gubernamental, a pesar de la ratificación del gobierno paraguayo de convenios internacionales en el área de trabajo y equidad. Como ejemplo de referencia, se señaló el Convenio N° 159 OIT de Readaptación Profesional, ratificado por Ley N° 136/91, que hasta la fecha no fue aplicada.

Un apartado especial merece el Censo poblacional llevado a cabo este año en cuanto a la forma poco efectiva de recolectar los datos de quienes son portadoras de discapacidad en las viviendas censadas, lo que nuevamente distorsionará la realidad. Este hecho no beneficiará en absoluto a las acciones que deban realizarse a favor de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta que es el principal estudio demográfico oficial realizado en Paraguay.

## LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Resaltando el papel de las ONGs en la búsqueda de mayores posibilidades de incidencia en las políticas sociales públicas, se debe señalar como un logro la reciente formación de la Coordinadora Nacional de Organizaciones no Gubernamentales por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), que tendrá como objetivos la defensa y promoción los derechos de las personas con discapacidad –contenida en el programa de acción mundial de las personas con discapacidad y las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de Naciones Unidas–, así como eventuales modificaciones y nuevas normativas.

Durante este año, los miembros de la Coordinadora se reunieron en encuentros regionales y foros de discusión sobre temas específicos, para planificar acciones y participar activamente de las reuniones a nivel nacional e ir incidiendo en las políticas públicas. El último de estos encuentros tuvo como tema los derechos humanos y la discapacidad, y logró sacar un formulario de

denuncias que será utilizado por primera vez en las ONGs y organismos públicos que lo deseen a fin de sistematizar las situaciones de violación de derechos en todos sus aspectos y a todas las edades.

## LA DISCAPACIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

A fines del año 2001 se realizó un estudio exploratorio impulsado por Global Infancia, que da cuenta del nivel de información que existe sobre prevalencia de abuso sexual en niñas y niños con discapacidad y el tipo de víctimas. Se tomaron datos en Asunción y Ciudad del Este, tanto a nivel de los establecimientos de salud y educación especial, como en tribunales y en las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENIS). En ambos casos pudo verse que, aunque existe algún conocimiento, no se lleva el registro de los casos y menos aún el seguimiento de los mismos.

Las recomendaciones emanadas de ese estudio fueron las siguientes:

- a) Profundizar indagaciones acerca de los factores sociales y culturales que se encuentran asociados al abuso sexual de niños y adolescentes con discapacidad, involucrando a instituciones académicas y de investigación.
- b) Promover que servicios municipales de protección de niños y establecimientos de salud incorporen en sus registros de atención datos referidos a discapacidad.
- c) Realizar indagaciones que permitan identificar mecanismos de detección de situaciones de riesgo y protección de niños y adolescentes con discapacidad que no se encuentran insertados en el sistema educativo.
- d) Impulsar espacios de encuentro, capacitación e intercambio que favorezcan la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y la divulgación y/o creación de servicios de atención.
- e) Estimular la participación comunitaria en tareas de vigilancia, promoción y protección de derechos de niños y niñas con discapacidad, especialmente para garantizar su incorporación oportuna al sistema educativo y el acceso a servicios de salud, pues éstos se perfilan como espacios con un gran potencial de detección, protección y prevención del abuso.
- f) Promover que los servicios de salud incorporen el enfoque de protección de derechos en la atención a niños, niñas, adolescentes y gestantes adolescentes con discapacidad.
- g) Impulsar programas de capacitación que garanticen que temas vinculados a sexualidad y riesgos de abuso sexual sean incorporados en el quehacer de las escuelas.

- h) Interesar a ONGs que trabajan temas de prevención y/o atención de víctimas de abuso sexual así como sobre educación sexual, para que incorporen en su labor el componente discapacidad.
- i) Mejorar los niveles de coordinación entre servicios educativos, establecimientos de salud y servicios municipales.
- j) Proveer capacitación sobre discapacidad al personal de órganos formales de administración de Justicia.

Se van abriendo dentro de las mismas ONGs del sector niñez, adolescencia y mujer, espacios de inclusión de la perspectiva de la discapacidad, iniciando así la búsqueda de acciones que aseguren todos los derechos para todas las personas. Para esto, se vienen realizando encuentros de reflexión y capacitación a agentes comunitarios/as en las CODENIS de todo el país en cuanto a la atención a los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, buscando así que se logre para los niños/niñas con discapacidad el cumplimiento y reconocimiento de los derechos del niño y la niña en el nuevo código.

## DERECHO AL EMPLEO Y LA PREPARACIÓN PARA EL TRABAJO

Existe un favorable marco normativo conformado por las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (1994), y la Convención de la OIT ratificada por Paraguay en lo que se refiere a la no discriminación de personas con algún tipo de discapacidad, en el momento de la selección de personal.

Sin embargo, en la práctica hemos podido constatar a través de experiencias y entrevistas realizadas a empresas y empresarios nacionales que, para lograr efectivamente estas propuestas, es de vital importancia, más allá de todo artículo impuesto por ley, intervenir sobre el modo y la actitud con que el empleador o empleadora responde a las necesidades de la persona con discapacidad, para lograr así una inclusión laboral real.

Varios son los obstáculos para el cumplimiento de dichas normativas en nuestro país, a pesar de los esfuerzos y las buenas intenciones. Es así que en lo que hace a:

- a) Las posibilidades de acceso: se siguen teniendo dificultades en cuanto al entorno físico accesible y la adopción de medidas para garantizar el acceso a la información y a la comunicación de personas con algún tipo de impedimento en la audición. El desconocimiento de sus derechos por parte de las personas con discapacidad y la desinformación de sus familias y de quienes abogan a su favor, hace aún más difícil el logro de una sociedad inclusiva.

Un reclamo permanente de las organizaciones de personas con discapacidad es la no consideración de sus necesidades/opiniones en el mo-

mento de la elaboración de medidas encaminadas a proporcionar a esas personas acceso a los servicios de información.

- b) En cuanto al componente empleo, la normativa establece que los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular, en materia de empleo. Sin embargo, en el Paraguay, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, no existe aún igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo. La ausencia de disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no evita la discriminación a las personas con discapacidad e imponen obstáculos a su empleo.

Aunque el gobierno nacional es consciente de la necesidad de apoyar activamente la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, esto no ocurre. No existen políticas claras y específicas que permitan el trabajo para todos. Además, y aunque Paraguay ha participado en reiteradas oportunidades en reuniones para el establecimiento de propuestas técnicas referidas a supresión de barreras, no se ha logrado a la fecha implementar sistemáticamente medidas que aseguren la adaptación de los lugares públicos y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan algún tipo de discapacidad.

En su calidad de empleador, el Estado paraguayo no ha logrado en forma consistente crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público. No obstante, cabe señalar que desde 1993 se han iniciado acciones y proyectos en municipalidades y gobernaciones para el empleo de personas con capacidades diferentes, aunque no han logrado a la fecha tener un impacto relevante en la problemática de la inclusión laboral. Existen algunos programas, nuevamente de alcance limitado, que buscan incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado.

## HACIA UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

Las personas con discapacidad constituyen una minoría discriminada desde hace mucho tiempo, que sólo en los últimos años ha comenzado a ser tenida realmente en cuenta por el gobierno y las organizaciones sociales nacionales. La creación de múltiples organizaciones ha sido una respuesta a las necesidades de contar con un espacio desde donde luchar por los derechos humanos, la integración, la equiparación de oportunidades y más recientemente, la inclusión social y educativa de las personas con capacidades diferentes.

Sin embargo, las acciones realizadas no satisfacen los derechos integrales de las personas con discapacidad, ya que exige muy poco de la sociedad y “acepta” al decir de Sasaki (1997) “de brazos cruzados” a las personas “diferentes”.

Hay preocupación e interés por parte de un número cada vez mayor de organizaciones por lograr una sociedad para todos y todas, respetuosa de los derechos humanos esenciales.

Una sociedad que no discrimina es no sólo un espacio asegurado y adecuado para todos y todas, sino también es una sociedad que fortalece las actitudes de aceptación de diferencias, valoriza, convive y coopera con la diversidad y contribuye a que la comunidad sea más justa, satisfactoria y por ende saludable.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones presentadas a continuación fueron elaboradas en el mes de noviembre de 2002 en un encuentro sobre inclusión socioeducativa del Mercosur, Bolivia y Chile, donde se vuelven a rescatar los derechos fundamentales de todos los individuos y se hace énfasis en lo siguiente:

- Es prioritario solicitar el más alto apoyo político-institucional de parte de las autoridades nacionales competentes, para la planificación participativa y concertada de políticas públicas en el área de la promoción de derechos de las personas con discapacidad.
- El referido apoyo –que incluye la disponibilidad de recursos reales técnicos y económicos– es el requisito para la formulación, coordinación y ejecución de las políticas nacionales, ya que la carencia de las mismas redundará en la no superación de las violaciones antes mencionadas. Deberá garantizarse el respeto a los derechos que asisten a los niños y niñas, jóvenes y adultos/as con discapacidad.
- Debe continuarse y profundizarse en el proceso de adecuación de las normativas nacionales y de planificación de políticas públicas para la inclusión desde una perspectiva de derechos fundamentales.
- Es necesario asegurar la participación de las personas con capacidades diferentes, sus familias, sus organizaciones, así como las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, los planes de acciones y los programas dirigidos a la inclusión social, educativa y laboral de todas las personas con discapacidad en el país.
- Las políticas que se definan e implementen deber ser de carácter público, de manera a garantizar su continuidad más allá de los periodos de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

Actas de los foros de discusión y reuniones de la Coordinadora Nacional de ONGs para la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), del 6 de abril, 5 de junio, 8 de agosto y 12 de noviembre de 2002.

- APADEM-TELETON (1990): Censo por muestreo en Cordillera. Asunción
- Declaración “Hacia una estrategia para la inclusión educativa y social de la infancia y adolescencia con capacidades diferentes”. En: Taller de especialistas del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 21 y 22 de noviembre de 2002, Instituto Interamericano del Niño (OEA).
- Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Dakar, 1990).
- Declaración de Managua (1993).
- Declaración de Salamanca sobre principios, políticas y práctica para las necesidades educativas especiales (1994).
- Declaración de San Luis sobre inclusión internacional (2002).
- Documento Base de Reforma Educativa (1998).
- Fundación APAMAP (1996): Censo por muestreo en Alto Paraná.
- Informe final y recomendaciones del “Foro discapacidad y participación, una cuestión de derechos y oportunidades”. GLARP IIPD, 9/10 de setiembre de 2002.