

## CAPÍTULO II

### Diseño Metodológico

En el presente capítulo se desarrollarán los elementos centrales que desde el punto de vista metodológico guiarán la investigación, a saber: Planteamiento del problema de investigación, justificación, objetivos y limitaciones; además se explicitará en el tipo de técnicas utilizada para la recolección de la información y de qué manera esta fue procesada por medio de matrices de análisis para el caso de las instituciones y la legislación.

#### 1. Planteamiento del Problema

En los últimos diez años, Panamá se ha visto, como país, fortalecido con la implementación de legislaciones en favor de las personas con discapacidad. Muestra de ello es el ordenamiento jurídico que sobre personas con discapacidad dicta 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 con discapacidad. Esta Ley está reglamentada mediante el decreto ejecutivo N.º 88 del 7 de junio de 1993, publicado, posteriormente en la gaceta oficial N.º 22.310. El 27 de agosto de 1999 se aprueba la ley N.º 42 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).

En materia institucional para la atención de los problemas de discapacidad, el país cuenta con el Instituto de Medicina Física y Rehabilitación, el Instituto Panameño de Habilidad Especial. En materia educativa, la Universidad Especializada de las Américas, la cual prepara profesionales idóneos en el área de la rehabilitación integral; desde 1997 se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, actualmente Ministerio de Desarrollo Social, el cual cuenta con una Dirección de Discapacidad y, en septiembre del 2004 se conforma una secretaría sobre discapacidad a nivel de la Presidencia.

Todo lo anteriormente planteado hace pensar que hay una mayor atención e inclusión de este grupo en la sociedad, el que ha sido históricamente marginado y excluido. Pero, muy por el contrario a este supuesto, es común observar cómo individuos que presentan discapacidad son excluidos de los sistemas educativos, de mercados de trabajo, de un gozo pleno del deporte, la recreación y la cultura, entre otros elementos sociales o son aislados en pequeños grupos de pertenencia que hace casi imposible compartir con grupos no “discapacitados” en la sociedad.

Prueba de lo anterior son algunos indicadores sociales en materia de discapacidad en Panamá, los cuales han sido tomados del último censo de población y de vivienda (2000) (aunque no es muy específico y especializado sobre el tema de la discapacidad, como se verá más adelante), este nos arrojan algunos resultados en cuanto a este grupo social. De acuerdo con el censo de población y de vivienda, en Panamá existen 2, 839,177 habitantes; de ese total, son mujeres 1, 406,611 y 1, 432,566 son varones. Con relación a la población con discapacidad, dicho censo registró la suma de 52,197 personas con discapacidad, lo que representa el 1,8% de la población total del país cifra muy baja en relación con las estimaciones del 10% de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta subestimación se debió fundamentalmente por los tipos de discapacidad incluidos en dicho censo, así como por deficiencias metodológicas dentro del mismo, en donde no se abordó la medición, bajo los criterios de la clasificación de funcionamiento y discapacidades (CIF), así como de diferentes patrones culturales en donde muchas veces los padres preferían esconder la discapacidad en sus hijos (as).

Del total de la población con discapacidad, 29,236 son varones y 22,961 son mujeres; de ellos 31,258 residen en el área urbana y 20,939 residen en el área rural. 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 más con discapacidad 27,330 no poseen ningún ingreso, mientras que 13, 526 percibe un ingreso inferior a 249,00 dólares; en Panamá inferior al salario mínimo. 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. Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos:

- *¿Existe relación alguna entre exclusión social y discapacidad?*
- *¿Cuáles son las características del modelo legal-institucional de la discapacidad en Panamá?*
- *¿Cómo se caracteriza y cómo asume el modelo legal-institucional panameño el binomio exclusión-discapacidad?*

Cada una de estas interrogantes permite en primera instancia, conocer si realmente existen vínculos concretos entre las variables de estudio discapacidad y exclusión social y a su vez, identificar qué tipos de políticas públicas se están estableciendo en Panamá para

apoyar la inclusión de las personas con discapacidad, así como identificar claramente el rol que tanto las instituciones como la legislación han jugado en beneficiar o no la inclusión social a este grupo o, muy por el contrario, se puede manifestar que estas políticas sociales han institucionalizado la exclusión social.

## 2. Justificación e importancia de la investigación

El estudio social de la discapacidad y la exclusión plantea, de hecho, la necesidad de reconocer que una persona tiene una discapacidad y es excluida socialmente, según el modelo que organiza la sociedad. Es decir, si el medio social no proporciona las facilidades que le permitan encontrarse en igualdad de condiciones para acceder a las mismas oportunidades que tienen los demás miembros de la sociedad, esta será discriminatoria y excluyente. En muchos casos, discapacidad es sinónimo de exclusión, esta exclusión en gran parte se encuentra relacionada con el acceso a empleo y uso de los servicios de salud.

Las políticas públicas para el empleo y equiparación de oportunidades, han demostrado que la legislación y las instituciones por sí solas no resuelven el problema de la inserción laboral y social de las personas con discapacidad. Estas deben acompañarse de una propuesta estratégica de acción para llevarlas a cabo, requiere a su vez de instituciones fuertes y compromiso consciente de la comunidad en su conjunto. Así que 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.

En Panamá, por ejemplo, hay legislaciones, instituciones, personal para la atención de personas con discapacidad, pero no existen niveles adecuados de intercomunicación y coordinación entre sí. De manera que hace falta garantizar que todas las instituciones y actores sociales canalicen sus esfuerzos en un programa de acción único para una mayor atención a las personas con discapacidad, incluyendo centros de documentación e investigación que ayuden a insertar, social, educativa y laboralmente, a este grupo.

Es necesario entonces que se analice y sistematice toda la información pertinente en cuanto a la discapacidad y exclusión social en Panamá. Para construir un punto de partida estableciendo, alcances y retrocesos; debilidades y fortalezas, de lo hasta ahora propuesto y

coadyuvar en una mayor inserción social de las personas con discapacidad. Por otra parte, el presente trabajo se basa directamente en el estudio de las instituciones y la legislación en materia de discapacidad -rasgos del problema no estudiado para el caso de Panamá-

### 3. Objetivos de la investigación

#### 3.1 Objetivo General

- Analizar el fenómeno social de la discapacidad, específicamente su relación con la exclusión social.

#### 3.2 Objetivos Específicos

- a) Analizar la forma en que se relacionan exclusión social y discapacidad, desde la perspectiva de algunos modelos teóricos utilizados en las ciencias sociales.
- b) Identificar los programas institucionales, tales como planes, programas, proyectos, estrategias de organizaciones gubernamentales y de ONG relacionados con la integración de las personas con discapacidad, lo que permita visualizar, cómo estas caracterizan el binomio exclusión social-discapacidad.
- c) Analizar cómo concibe y enfrenta la relación exclusión social-discapacidad el sistema legal-institucional panameño.

### 4. Metodología

La presente investigación parte de ser un estudio de carácter exploratorio, descriptivo y analítico. Este es exploratorio, toda vez que en una primera instancia su objetivo era recabar información; es decir, procuró realizar una exhaustiva revisión de la literatura existente y del material empírico sobre discapacidad y exclusión social, lo que permitió ayudar a reconocer, ubicar, determinar, con mayor exactitud la relación existente entre ambas categorías sociales, además de explicitar cómo estas han evolucionado y qué usos se les ha dado para así precisar con mayor propiedad nuestro problema de investigación.

La investigación es descriptiva ya que esta procura identificar y seleccionar, por una parte, una serie de aspectos teórico-empíricos relevantes para tratar de constatar claramente comprensiones en el objeto de estudio y con ello obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema. Es analítica, toda vez que esta pretende analizar, rigurosa y detalladamente, los resultados arrojados por la presente investigación.

Por último, hay que destacar que la metodología utilizada asumió como prioridad la utilización de técnicas cualitativas en especial para el análisis de legislación e instituciones ya que esta tendió a favorecer una estrategia de investigación relativamente abierta y no estructurada. También se apoyó la investigación con datos cuantitativos que permitieron sacar provecho de las estadísticas existentes en materia de discapacidad para establecer comparaciones entre este grupo y sus pares sin discapacidad. Ante ello, el presente trabajo de investigación permitió realizar aportes teóricos en el ámbito de las ciencias sociales, la sociología y la exclusión social, respectivamente.

#### 4.1 Fases de Investigación

El proceso de investigación partió por recabar información existente en materia de exclusión social y discapacidad; para ello se utilizaron una serie de instrumentos destinados a concentrar y resumir la información obtenida en estudios anteriores y libros especializados en el tema, así como en el propio proceso del trabajo de campo. Los medios y técnicas que se utilizaron para la recolección de datos en nuestro trabajo fueron:

- a) Revisión bibliográfica y documental.
- b) Trabajo de campo. (Más adelante se describirán las técnicas utilizadas)
- c) Análisis de la información recabada.
- d) Redacción de la tesis

##### a) Revisión Bibliográfica y Documental

Este apartado consistió en detectar, obtener y consultar las bibliografías y otros materiales que fueron útiles para los propósitos del estudio. En el mismo se extrajo y recopiló información relevante y necesaria que atañe al problema concreto de investigación. Dicha extracción y recopilación se hizo de manera selectiva y cuidadosa.

Se analizaron textos, artículos de revistas, informes, conferencias y otras publicaciones sobre discapacidad y exclusión social; para ello se trabajó en el caso de Panamá, en la Biblioteca de la Universidad de Panamá, la Universidad Especializada de las Américas, el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) y los centros de documentación de la Lotería Nacional de Beneficencia, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Desarrollo Social, de la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá y el del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

Por último, se destaca que una fuente importante de referencia la brindaron los centros de documentación de FLACSO Guatemala y Costa Rica, así como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), fue de una muy valiosa ayuda.

#### b) Trabajo de Campo (Elaboración de Instrumentos de Investigación)

En esta fase de la investigación se describirán distintos aspectos relevantes del trabajo de campo tales, como los instrumentos utilizados y las estrategias metodológicas seguidas para captar la información requerida.

##### i) Elaboración de Instrumentos

- Formulación de la entrevista

Con el fin de estudiar y caracterizar las instituciones que trabajan en el campo de la discapacidad, se formuló una entrevista estructurada a un grupo de 10 instituciones gubernamentales y 5 no gubernamentales que permitió captar información básica y abundante sobre el problema de investigación (véase anexo 1). Para la presente investigación fue de manera prioritaria caracterizar cómo conciben las instituciones la relación entre exclusión social y discapacidad y qué hacen para enfrentar esta situación. Para ello se resaltó en la entrevista cuáles son los principales aportes en materia de programas, estrategias, planes y proyectos de cada una de estas dependencias que permitan enfrentar problemas tales como la pobreza, la accesibilidad a la educación, la salud y el empleo de este grupo en desventaja social, a su vez de especificar si estas instituciones promueven otros programas sociales en torno a brindar asistencia y sobre todo promover la inclusión de las personas con discapacidad.

La entrevista se aplicó a la persona encargada de la dirección o unidad de atención a la discapacidad o en su ausencia a la dirección de trabajo social de la entidad. En dichas entrevistas, los ítems fundamentales de la misma fueron destinados a conocer:

1. El objetivo fundamental de la institución.
2. La existencia o no de alguna oficina o departamento de atención a las personas con discapacidad.
3. Si dentro del marco legal de la institución se han concebido programas de atención a las personas con discapacidad, en los ámbitos de pobreza, educación, salud, empleo.
4. Sí existen otros tipos de programas sociales destinados a brindar asistencia a las personas con discapacidad.
5. Qué tipo de población con discapacidad cubren estos programas.
6. Cuáles son los resultados obtenidos.

#### ii) Matriz de Análisis de la Legislación

Este apartado específicamente consistió en estudiar la legislación nacional en materia de discapacidad. Para ello, se recopiló la información en el centro de documentación de la Asamblea Nacional de Diputados en Panamá. La revisión del marco legal especializado en el tema de estudio tuvo como finalidad ubicar e identificar el tipo de legislación existente en el país; también tendió a analizar cómo concibe y afronta el problema de la discapacidad en su relación con la exclusión social.

El presente análisis de la legislación en materia de discapacidad en Panamá entonces tuvo como objetivo no solamente cuantificar las leyes existentes en lo referente a dicha problemática, sino, lo más importante fue establecer el tipo de atributo que esta ha presentado a la hora de coadyuvar en la inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad. Para ello se precisó qué área de atención a la discapacidad cubre, así como se verificó la existencia de sanciones legales, administrativas, penales o de otra índole, destinadas a lograr el cumplimiento de las disposiciones en materia de discapacidad, y sobre todo, para esta investigación fue aún más importante, establecer si las leyes se relacionan con exclusión social y cómo afrontan esta problemática.

Una vez ubicada la legislación en materia de discapacidad, se utilizó una matriz de análisis que permitió por medio de ella identificar la naturaleza misma de la ley o su

descripción, las medidas propuestas y que resultados visibles ha obtenido desde su formulación (véase anexo 2).

### iii) Realizar el Trabajo de Campo

En este apartado se aplicaron los instrumentos y se analizó la información aportada por las entrevistas realizadas a directivos o coordinadores de departamentos, en las 15 instituciones investigadas (dependencias gubernamentales, y ONG), así como de la legislación especializada en el tema.

### b) Análisis de la Información.

En esta fase de la investigación se analizó una serie de datos cuantitativos, tomados de los Censos Nacionales de Población y de Vivienda, así como de las Encuestas Nacional de Hogares, de Estadísticas del Ministerio de Economía de Panamá y de instituciones dedicadas a atender de manera prioritaria a las personas con discapacidad.

El objetivo de recopilar y analizar la información fue que esta nos permitiera extraer datos sobre algunos indicadores sociales generales en Panamá, para confrontarlos específicamente con el del grupo de personas con discapacidad y así establecer comparaciones entre este grupo y las personas sin discapacidad.

Las dimensiones en las cuales se fundamentó la presente investigación fueron: exclusión social, discapacidad y la relación entre ambas, para cada una de estas dimensiones se seleccionaron una serie de variables que permitieron delimitar de mejor manera el campo de acción en relación con el tema de estudio. La organización general de la investigación se realizó según un cuadro de dimensiones, variables, indicadores, fuentes e instrumentos por categorías básicas lo que puede verse de manera sistematizada en el cuadro 2.

CUADRO 2  
Matriz de Investigación (Exclusión social – Discapacidad)

Dimensiones	Variables	Indicadores	Fuentes	Instrumento
Exclusión social	Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de hogares en pobreza extrema</li> <li>• % de hogares en Pobreza no extrema</li> <li>• % de hogares que no satisfacen necesidades básicas</li> </ul>	Censos Nacionales de Población y Vivienda.	Análisis de estadísticas
	Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población desocupada</li> <li>• Población activa ocupada</li> <li>• Población ocupada por categoría ocupacional</li> </ul>		
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analfabetismo</li> <li>• Cobertura de educación</li> </ul>	Encuesta de Hogares.	
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población cubierta por la seguridad social</li> <li>• Cobertura del sistema de salud</li> </ul>		
Discapacidad	Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población con discapacidad</li> <li>• Cantidad de personas con discapacidad</li> <li>• Según sexo</li> <li>• Según edad</li> </ul>	Censos Nacionales de Población y Vivienda.	Análisis de estadísticas
	Tipos de discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discapacidad visual</li> <li>• Discapacidad auditiva</li> <li>• Discapacidad física</li> <li>• Discapacidad intelectual</li> <li>• Siquiátrica</li> <li>• Órganos y sistemas</li> <li>• Múltiples</li> </ul>	Estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social y de SENADIS, IPHE.	
Exclusión Social y Discapacidad	Pobreza y Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población con discapacidad con necesidades básicas Insatisfechas y capacidad económica.</li> </ul>	Censos Nacionales de Población y Vivienda.	Análisis de estadísticas
	Empleo y Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población con discapacidad desocupada</li> <li>• Población con discapacidad activa ocupada</li> </ul>		
	Educación y Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de la población con discapacidad por años aprobados.</li> <li>• Tasa de alfabetización.</li> </ul>	Estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social y de SENADIS	
	Salud y Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de la población con discapacidad asegurada</li> </ul>		
	Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad y calidad de programas con los cuales enfrentan el binomio exclusión social-discapacidad</li> </ul>	Entrevistas a Directores	Matriz de análisis de Instituciones
	Legislaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de legislación existente en materia de discapacidad y como confronta el binomio exclusión social-discapacidad</li> </ul>	Gacetas Oficiales	Matriz de análisis de Legislación

Para cada una de las variables, de las tres dimensiones propuestas, se seleccionaron una serie de indicadores que permitieron de mejor manera caracterizar la relación existente entre exclusión social y discapacidad.

De lo anteriormente señalado, se debe destacar que los indicadores presentados hacen referencia directa a condiciones tanto de carencias, como de necesidades de las personas desde un marco general, así como de poco acceso a oportunidades sociales que tienen las personas con discapacidad. En donde la falta de acceso directo a un recurso social como un trabajo formal y remunerado, es una cadena que lo arrastra a ir desmejorando sus condiciones de vida.

Es por ello que estudiar indicadores tales como empleo y la forma en que las personas acceden a él es importante para la presente investigación, toda vez que un empleo formal proporciona acceso a ingresos económicos estables, lo que permite afrontar problemas tales como la pobreza y carencia de necesidades. Esté a su vez no proporciona únicamente ingresos, sino que con un empleo formal se puede acceder a otras ventajas sociales, tales como la seguridad social, lo cual permite determinar grados de atención médica y de programas de asistencia en materia de salud en la población, crédito, etc. La importancia del indicador educación se fundamenta en que puede ser la puerta de entrada para obtener un empleo formal y bien remunerado, así como ser el camino necesario para transitar hacia un ejercicio de la ciudadanía social.

Es por medio de las variables personas con discapacidad y tipos de discapacidad que se pretende no solo cuantificar la cantidad de personas con discapacidad existentes en el país, sino, también al relacionarlos con las variables de la dimensión exclusión social, se proyecta establecer la cantidad de personas de este grupo que no posee acceso a una serie de recursos que les permita afrontar de mejor manera su condición de persona con discapacidad.

Por último, al analizar la legislación y las instituciones en materia de discapacidad, se pretende ubicar cómo estas han caracterizado la exclusión social y la discapacidad, amén de establecer qué medidas y acciones han propuesto estas y qué resultados han obtenido en la inclusión de las personas con discapacidad, lo que permite en cierta forma establecer si las mismas han sido de alguna manera efectivas a la hora de ser aplicadas en beneficio de este grupo social.

## 5. Limitaciones en el Desarrollo de la Investigación

Consideramos que las limitaciones que se encontraron a lo largo de la presente investigación es no contar con el tiempo disponible para realizar un mayor número de entrevistas exhaustivas a informantes claves, como lo son las personas encargadas de las oficinas o departamentos de atención a las personas con discapacidad y con ello tener una mayor comprensión de sus programas sociales de inclusión.

Otra de las limitaciones en el estudio fue el no poder determinar con mayor precisión los grados de exclusión social en que se mueven las personas con discapacidad en Panamá a través de determinados periodos de tiempo toda vez que no se pudo contar con estadísticas fiables sobre discapacidad en décadas anteriores lo que impidió realizar un trabajo comparativo entre periodos y poder observar si las legislaciones e instituciones creadas en los últimos años han apoyado significativamente la inserción social de las personas con alguna discapacidad.

Por último al trabajar con la primera encuesta nacional de discapacidad no se pudo trabajar directamente con la base de datos, sino con el informe final realizado por la Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS), lo que impidió manipular las variables lo que permitiera especificar de mejor manera como se comporta la exclusión social en una población tan heterogénea desde el punto de vista étnico como el panameño.