

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

**PROGRAMA CENTROAMERICANO DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**3ra PROMOCIÓN  
2005-2007**

*Discapacidad y Exclusión Social en Panamá: Entre  
Instituciones y Legislación, el Individuo Excluido*

PAUL ANTONIO CÓRDOBA MENDOZA

Tesis presentada al Programa Centroamericano  
de Postgrado en Ciencias Sociales, para optar  
por el grado de Maestría.

**San José, agosto de 2007**

## Introducción

La discapacidad y la exclusión social son dos categorías de análisis aparentemente muy relacionadas, en las cuales están inmersas por un lado, personas con deficiencias en problemas de salud, y por otro, aquellos sectores que por múltiples impedimentos, ya sea de índole social, política y económica, no pueden satisfacer sus necesidades básicas o acceder a una ciudadanía social plena. Ahora bien, las personas con discapacidad, en la mayoría de los casos por su limitación física, mental o sensorial y por barreras que la misma sociedad les impone, presentan altos grados de exclusión social toda vez que presentan poco acceso a empleo, educación, accesibilidad a sitios públicos, entre otras desventajas sociales.

En la mayoría de los casos, a estos ciudadanos se les condiciona y restringe la participación social, imponiéndoseles “barreras” sociales, culturales y físicas para la realización de muchas actividades generales. Las personas con discapacidad son excluidas socialmente y estas han presentado problemas estructurales que las han condicionado históricamente. A ello se le suma también las etiquetas, las estigmatizaciones que los han marcado de por vida por el solo hecho de ser diferentes y colocados en una posición de inferioridad, lo que conduce a tratarlos como personas incapaces de valerse por sí mismas, potenciarse y desarrollarse.

Sumado a lo anterior, la ignorancia, el miedo, el abandono, la lástima, son factores sociales que se han presentado a lo largo de toda la historia en relación con el tema de la discapacidad, lo cual genera conflictos educacionales, laborales, participativos, culturales, entre otros, que limitan directamente la integración social de personas con discapacidad, impidiendo su inclusión en la sociedad como personas sujetas de derechos sociales, en donde las instituciones y las legislaciones por su parte no se han mostrado del todo aptas para apoyar la inclusión de este grupo.

La relación entre discapacidad y exclusión social parecen evidentes. Sin embargo, es poco común encontrar análisis científicos donde se encuentren insertas estas variables, de manera que se pueda encontrar ejercicios de reflexión profundos sobre el tema. Por ello se pretende relacionar el tema de la discapacidad como problema de la sociedad, con la situación de exclusión social en diferentes instancias que vive este grupo.

El presente estudio se fundamenta particularmente en la responsabilidad que tiene la sociedad en la prevención, la rehabilitación, la equiparación de oportunidades y inclusión de todo tipo, la cual debe partir de reconocer que la discapacidad no es competencia

exclusiva de la persona con discapacidad y de su familia, sino de toda la sociedad. A su vez que afecta a un número "importante" de personas, pues más allá de las cifras, lo que importa no es solo cuántos son, sino que se ve amenazado aquello que es relevante para la comunidad: la dignidad de que debe gozar el ser humano como tal.

Por ello para lograr una sociedad accesible; es decir, sin exclusión, dentro de este grupo, y lograr que las personas con discapacidad puedan participar sin obstáculos, sin ser excluidas socialmente, se deben suprimir las barreras existentes y evitarlas en el futuro; esto 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 por toda la sociedad.

Así que para estimular una inclusión en la sociedad de este grupo, se debe garantizar la accesibilidad a un empleo formal, a la seguridad social, a la educación, al medio físico, lo que implica suprimir barreras histórico-estructurales, actitudinales, urbanísticas, arquitectónicas y del transporte, reconociendo las claras necesidades que tiene este colectivo de participar dentro de la ciudadanía social. La accesibilidad al trabajo aparece como uno de los mecanismos integradores más eficaces por ser considerado como de los más necesarios para la independencia de las personas con discapacidad. Un trabajo formal brinda acceso a la seguridad social, al crédito necesario para obtener vivienda; brinda un mayor estatus ante familiares y la sociedad. La accesibilidad a la educación tiene como base el ideal de contribuir al desarrollo de las personas que, por definición, son todas educables. La accesibilidad a la vida social pone de manifiesto facetas menos visibles pero trascendentes para el desarrollo y la dignificación de la persona, la convivencia en el barrio, las actividades culturales y recreativas, así como la formación de variados tipos de vínculos inherentes a cada una.

En fin, a lo largo de la historia ha sido muy común el pensar, a priori, la existencia de una inseparable relación entre discapacidad y exclusión social, pero para darle un peso científico a esta afirmación el presente trabajo de investigación pretende argumentar, describir y analizar en un primer punto, cual ha sido la relación existente entre exclusión social y discapacidad. Para ello se ha realizado una revisión de cómo han evolucionado los paradigmas tanto de discapacidad como exclusión social a través de la historia. De ello depende que se pueda, como primer paso, poder brindar una explicación del por qué las personas con discapacidad han sido excluidas socialmente.

Un segundo elemento central de la presente investigación es describir y analizar las implicaciones que han tenido las instituciones y la legislación sobre las personas que

presentan algún grado de discapacidad en Panamá. Para ello se estudiará la legislación existente en el ámbito nacional en materia de discapacidad y las políticas institucionales de atención a las personas con discapacidad. Todo ello, con el objetivo establecer claramente como éstas conciben y afrontan el binomio exclusión social-discapacidad y con ello comprender si las políticas públicas e institucionales de atención a la discapacidad han beneficiado, realmente, la inclusión de este grupo o si por el contrario, están institucionalizando la exclusión social.

Por último, debemos mencionar que el presente trabajo de investigación se diferencia de otros de la misma materia, en la medida en que este, pretende relacionar las variables exclusión social y discapacidad como categorías de análisis; a su vez, intenta contribuir a ordenar y sistematizar la legislación existente en la materia de discapacidad y analizar, planes, programas, proyectos y estrategias de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales sobre la atención y asistencia a este grupo en Panamá.

## CAPÍTULO I

### Perspectiva Teórica

En este capítulo se analizará, en un primer momento, algunos antecedentes que explican cómo las personas con discapacidad han sido excluidas socialmente a lo largo de la historia. En un segundo momento, y desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la sociología, en particular, se estudiará cómo han evolucionado en el ámbito académico los paradigmas de la discapacidad y la exclusión social. Todo ello, con el afán de construir una relación que resulte plausible entre ambas categorías y que esta se constituya en un modelo de referencia teórico para el presente estudio.

#### 1. Antecedentes del Problema

A lo largo de la historia, a las personas con discapacidad se les ha asociado con individuos “enfermos” a los cuales en muchos casos se les debe lástima y en otros son vistos como entes repulsivos e indeseables, y en ambos casos como individuos no productivos para la sociedad.

Desde la Antigüedad, se puede apreciar que las personas con discapacidad eran marginadas, excluidas e incluso asesinadas, tan solo por el hecho de ser diferentes física, mental o sensorialmente. A manera de ejemplo claro, en la antigua Esparta: “La decisión de dejarlos con vida o no se tomaba en un cenáculo de sabios que examinaban al recién nacido, si estaba bien conformado, se decidía educarle. En caso contrario, era precipitado a un lugar los apotemas literalmente lugar para depositar niños deformes” (Gómez, 2001:98)

En *La República* de Platón, este los describe de una manera trágica: “En cuanto a aquellos, cuyo cuerpo está mal constituido, se los dejará morir y se castigará con la muerte a aquellos cuya alma es indeseable” (Casado, 1995:115). Para Casado la propuesta de Platón está motivada por conveniencias funcionales, pero no cabe excluir una motivación selectiva de carácter racista.

Se aprecia claramente en las anteriores argumentaciones como en algunas sociedades antiguas era normal el infanticidio cuando se observaban anomalías en los niños y las niñas. También cabe considerar que serían razones prácticas, relativas incluso a la supervivencia colectiva, las que inspiraron el despeñamiento de los niños de apariencia endeble del monte Taigeto y de adultos mayores en la antigua Roma. Toda vez que en

estas sociedades imperaban constantemente guerras por el control político y económico de territorios.

Tras la aparición de la Iglesia cristiana, se condena el infanticidio, pero se alienta a atribuirles a las personas con discapacidad el origen de cualquier suceso sobrenatural y se les denominan endemoniados o endemoniadas, personas poseídas por el demonio y otros “espíritus infernales”, los cuales eran sometidos a prácticas exorcistas, siendo en todo caso víctimas de la exclusión social y la violencia extrema del pensamiento radical religioso de la época en donde se creía que: “El fenómeno de la discapacidad se debía a posesiones demoníacas, la asociación al mal era la premisa sobre la cual descansaban las atrocidades cometidas contra este sector de la población, las inspecciones a los recién nacidos eran rigurosas en la búsquedas de signos de alguna discapacidad, esto con la intención de que en caso de existencia de algunas de ellas, el niño o la niña eran eliminados físicamente y se informaba a la madre que había nacido muerto” (ODHAG, 2005:23).

Con el advenimiento de la Revolución Industrial, el factor producción pasó a constituir la base de apoyo sobre el cual se sostenía la economía. Por consiguiente, las personas eran valoradas en la medida de su capacidad de producción. Si no eran productivas, no tenían ninguna oportunidad y por lo tanto, eran discriminadas y excluidas. La solidaridad social quedó a un lado, la producción, el comercio organizado y la expansión dejó de lado a todo aquel que no podía integrarse a esa corriente. El trabajo industrial señalaba ahora quién era persona con discapacidad y prácticamente no tenía oportunidad de integrarse al sistema económico.

Posterior al periodo antiguo y pasada la Edad Media, es hasta finales del siglo XVIII que surgieron las primeras instituciones para la atención de las personas con discapacidad, cuando el rey Luis XVI de Francia funda el centro denominado “los trescientos,” donde se enseñaba algún tipo de oficio a los mendigos de su ciudad, que en su gran mayoría eran ciegos y sordos. Todo esto estaba caracterizado por atención de tipo segregada y en donde la enseñanza hacía énfasis en oficios manuales.

Más adelante, con la creación de una escuela para sordos en 1755 y la creación, en París, en 1784, de la primera escuela para ciegos, la atención a las personas con discapacidad marcó un hito en la historia educativa<sup>1</sup>. “A partir de 1872 se incrementó la

---

<sup>1</sup> Durante el siglo XIX se crean y perfeccionan algunos sistemas de comunicación para personas con déficit sensorial como lo fue el sistema braille para los ciegos y el método oralista para los sordos, herramientas positivas para propiciar los procesos educativos.

atención integral debido a la urgencia que estas personas pudieran satisfacer sus necesidades básicas utilizando sus potencialidades” (MINJUFA, 2004: 103).

## 2. Evolución Histórica de los Paradigmas de Discapacidad y Exclusión Social

### 2.1 Paradigmas de Discapacidad

Dentro del marco de estudio de la discapacidad, en los últimos cincuenta años están marcadas claramente dos intervenciones paradigmáticas para abordar el problema; por un lado, el paradigma médico o de la rehabilitación, y por el otro el paradigma de los derechos humanos<sup>2</sup>. En cuanto al paradigma o modelo médico de atención a la discapacidad, este emerge en la primera mitad del siglo XX específicamente, los años 40 y 50. Este modelo de atención a las personas con discapacidad partía desde una perspectiva asistencial y rehabilitatoria; es decir, era destinado a integrar, “habilitar,” a la sociedad a aquellos individuos con deficiencias físicas, mentales o sensoriales.

El siglo XX, marca entonces el inicio del desarrollo de la rehabilitación y de apoyos técnicos que permiten, en cierta forma, la integración del individuo con discapacidad; es así que al terminar la Segunda Guerra Mundial, algunos países designaron a sus mejores médicos y científicos a la curación y reintegración de soldados lesionados y desarrollaron la disciplina formal de la rehabilitación. Este modelo paradigmático fue denominado el modelo médico o rehabilitatorio, el cual 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” (ODHAG, 2005:26).

Es en este periodo cuando se inicia en los países desarrollados la creación de instituciones sociales destinadas a la rehabilitación de las personas con discapacidad, mediante la aprobación de legislaciones referentes a la integración social, desde la perspectiva rehabilitatoria de este marginado grupo, además de iniciarse las primeras escuelas especiales para personas con algún grado de discapacidad.

---

<sup>2</sup> Se debe destacar que los principales modelos de atención a las personas con discapacidad, son el resultado de las condiciones sociales, económicas, políticas y filosóficas que se dieron en cada tiempo. Entre estos modelos destacan el modelo tradicional, el de rehabilitación, el de autonomía personal y el modelo de la inclusión y de los derechos humanos. Para esta investigación se desarrollará las contradicciones entre el paradigma de rehabilitación y el de los derechos humanos, siendo este último el que se analizará desde la perspectiva de las ciencias sociales.

Se debe tener claro que este paradigma de la rehabilitación de finales de la posguerra y propio de una época de bonanza (Estado benefactor), excluía a personas que no gozaban de un empleo formal y por ende no participaban de los derechos proporcionados por la seguridad social; es decir, que los procesos de habilitación y rehabilitación, propios de una época en que los servicios médicos, asistencialistas aumentaban, no beneficiaba a todas las personas con algún impedimento físico, mental o sensorial, pues solo se beneficiaban mayoritariamente, aquellos que gozaban de seguridad social y sus beneficiarios directos, trabajadores formales que aportaban a la seguridad social, esposas, hijos, madres y otros familiares del asegurado.

El segundo modelo de atención a las personas con discapacidad es el referido paradigma o modelo social o de derechos humanos,<sup>3</sup> el cual surge a partir de la segunda mitad del siglo XX, a finales de los años 60 e inicios de los 70, con este paradigma de atención a la discapacidad, se observó en la mayoría de las sociedades un importante proceso de transformación conceptual-práctica, en torno a la manera en que son concebidas las personas con discapacidad.

Dicho proceso ha significado transitar del modelo rehabilitatorio, que representaba el modelo médico, al paradigma de los derechos humanos y sociales. El concepto pasa de la segregación-integración al principio de la inclusión; de la objetivación y superposición de la deficiencia, a la dignificación de la persona, donde se valora su condición de ser humano; del enfoque asistencialista, al concepto de sujeto de derechos; en fin, a todo esto se le ha denominado modelo social de atención a la discapacidad.

El modelo social de atención a la discapacidad considera entonces el fenómeno principalmente como un problema creado socialmente y sobretodo como una cuestión de la integración-inclusión de las personas en la sociedad, donde la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el ambiente social. Ahora bien, estos dos paradigmas de abordaje del fenómeno social de la discapacidad tanto el médico como el social tienen diferencias importantes; es decir: “El modelo asistencialista se basa en la separación, en muchos países se establecieron escuelas segregadas, para los ciegos o las personas con discapacidad física. La rehabilitación era un tema común, y las escuelas solían apoyar programas de creación de

---

<sup>3</sup> Este modelo considera que la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto o el entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere de la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida social.

empleo básico, como tejidos o fabricación de aparatos de prótesis, entre otros. El legado de esta época sigue siendo evidente en la región en términos de apoyo a la rehabilitación de las personas con discapacidad física, mental o sensorial. Por su parte, el modelo de los derechos humanos se basa en la inclusión y en transformar las instituciones separadas. Enfatiza así el derecho de los individuos a integrarse social y económicamente” (Massiah, 2004:36).

Para Ernest Massiah, en el modelo rehabilitatorio-asistencial, la gente es etiquetada según sus discapacidades. Su condición se basa en ser capaz de demostrar diversas discapacidades, físicas, intelectuales y sensoriales, mientras que el modelo social se caracteriza por realzar el derecho que tiene la persona con discapacidad en gozar de una vida digna e inclusiva.

Ahora bien el estudio de la discapacidad como problema social es entonces de naturaleza reciente; esto se debe, en especial, al hecho de que es un campo de conocimiento en construcción. En la actualidad existen algunos estudios realizados sobre la discapacidad desde la perspectiva psicológica. Trabajos de Marta Schorn 1999 y 2003; desde la política y movimientos sociales, trabajos de Demetrio Casado 1995 y 1990; desde la sociología, trabajos de Liliana Pantano, 1987; Len Barton, 1998, Jean Francois Gómez 2001 y Mike Oliver 1998, entre otros, muestran el estudio de la discapacidad como fenómeno social. Se debe destacar que desde la perspectiva de las ciencias sociales, pocos investigadores (as) se han dedicado a la tarea de realizar investigaciones que permitan ampliar o conocer específicamente la relación existente entre discapacidad y exclusión social.

En cuanto a estudios específicos dentro de las ciencias sociales, destacan los trabajos que desde la psicología a realizado Marta Schorn, ella ha analizado cómo las barreras psicológicas, entendidas estas como dificultades que ocasionan inconvenientes u obstáculos en el psiquismo de una persona o sociedad, en la discapacidad son un mecanismo de “contradefensa,” el cual afecta a la persona con discapacidad, a la familia y a la comunidad. Mecanismo que surge como respuesta directa a la invasión de angustia o a la aparición de un efecto traumático de una representación inaceptable. Las barreras psicológicas en las personas más que una defensa son una “contradefensa,” el cual para ella lleva implícito un “sentimiento de resentimiento, que se oculta muchas veces bajo la apariencia yo no necesito nada de nadie, todo lo puedo hacer por mi mismo o yo voy a ser mejor que cualquier otro, tales sentimientos y fantasías de omnipotencia no le permiten al

sujeto ser tal cual es, ni la aceptación de una ayuda necesaria y metafóricamente un tejido casi metálico hace distancia e impide el acercamiento a la persona” (Schorn, 2003:10).

En la familia este mecanismo de “contradefensa” actúa desde el diagnóstico de discapacidad en el hijo con horas, días o meses de gran desorientación y hasta confusión; las actitudes más corrientemente encontradas son desde sobreprotección, rechazo o indiferencia; algunas familias se arrullan, arman barreras tan altas que no posibilitan que otras personas lo asistan para que ese hijo pueda conformarse en una persona sólida: “Frasas secretamente guardadas tales como ¿Por qué nos tocó la desgracia de tener un problema así? ¿No es justo cuáles son las cosas que hemos hecho mal en la vida? ¿Por qué Dios nos ha castigado? Son emociones y pensamientos tan crueles que harán que ese hijo perciba su vida como terrible y el ser diferente, una realidad, que no tiene salida, ni solución. Irá creciendo en él la desconfianza, la negación el dolor.” (Schorn, 2003:12).

En el caso de la sociedad, tampoco está poco preparada para encarar el tema de la discapacidad. Esto hace que las personas asuman actitudes discriminatorias contra estas personas y contribuyan a construir muros, siendo la exclusión los ladrillos de esa muralla; como consecuencia, tiende a construir barreras físicas y actitudinales que no permiten la inclusión de las personas con discapacidad; a su vez que estas no gocen de los beneficios, de ser ciudadanos “potencialmente normales”, es así que en la mayoría de los casos, no pueden acceder fácilmente a espacios públicos, aceras, escuelas transportes, y se les priva también de acceder a un buen empleo remunerado.

Marta Schorn también se refiere a temas relacionados con la discapacidad y la capacidad, términos que para ella no son excluyentes en si mismos sino complementarios a partir de los cuales se interroga acerca de los modelos de vinculación entre familia e hijos con capacidades diferentes, el difícil arte de la convivencia, sexualidad y crecimiento, violencia social y discapacidad, discriminación e integración, trabajando tanto con referencias teóricas y clínicas.

Por su parte, Demetrio Casado analiza la discapacidad desde tópicos de carácter general y político (imagen, movimiento social, cultura, burocracia pública, reparto de responsabilidades e igualdad de oportunidades). Para este autor, la percepción relativa a los fenómenos de la discapacidad viene en la mayoría de los casos mediatizada por falsas representaciones que nos hacemos de estas. Al respecto agrega: “La gente común, por ejemplo, suele estar impregnada de la imagen de las personas con discapacidad en circunstancias de menesterosidad económica y social” (Casado, 1995: 20).

Casado dice que las etiquetas influyen también en el concepto ajeno, solidificándolo. Ello constituye una obvia barrera tanto para el desarrollo del diagnosticado, como para un aprovechamiento social. Para él, culturalmente existe una larga tradición de calificaciones orientadas a legitimar el control y la exclusión social de diferentes.

Los sociólogos Liliana Pantano, Len Barton, Jean Francois Gómez han manifestado que la discapacidad es producida debido a que en el medio social no existen las facilidades que les permitan a estas personas estar en igualdad de condiciones para acceder a las mismas oportunidades que tienen los demás miembros de la sociedad, imponiéndoles barreras que no les posibilitan desarrollarse y potenciarse como ciudadanos “normales”.

Por eso, la discapacidad tiene un fuerte vínculo con lo social, ya que es el entorno el que agudiza la discapacidad y las actitudes sociales hostiles hacia las personas con deficiencias, pues se les excluye innecesariamente de la participación en la sociedad. Para cambiar esto, se debe impulsar o implementar políticas que permitan conocer y tener una nueva visión de las personas con discapacidad, dejando atrás barreras que actúan negativamente en el individuo e impulsando la igualdad de oportunidades.

En criterio de Ernest Massiah quien ha realizado trabajos sobre el tema de la discapacidad y la inclusión de este grupo en cuando a educación, desarrollo y transporte urbano, las limitaciones existentes que tienen las personas con discapacidad para poder potenciarse y desarrollarse en la sociedad como persona independiente son muchas: “Los niños con discapacidad carecen de acceso a la educación en especial en áreas rurales. Muchos de ellos solo pueden asistir a escuelas especiales segregadas y solo unos pocos completan la secundaria o entran en instituciones de educación superior. En el mercado de trabajo, las personas con discapacidad que son capaces de superar la discriminación del mercado laboral para obtener un empleo enfrentan barreras y sistemas de transporte inaccesibles que convierten el viajar al trabajo en un desafío. En suma, la mayoría de las personas con discapacidad quedan, en efecto, excluida de participar en el desarrollo su país”. (Massiah, 2004:38).

En cuanto al problema de la discapacidad, desde las relaciones de poder, marginalidad y exclusión social, trabajos de Jaime Andréu Abela, José Ortega Ruiz y Ana María Pérez Corbacho, muestran que la forma de relacionarnos con las personas con discapacidad está influida, en la mayoría de los casos, por experiencias basadas en las connotaciones que le imprimimos a la definición de discapacidad. Las personas con discapacidad han sido receptoras de una cantidad de respuestas discriminantes por parte de la sociedad: “Las discapacidades genéricamente se han definido en las relaciones de poder, marginación y

dependencia. Estas condiciones de marginación y dependencia, según diferentes perspectivas, coinciden en afirmar que las personas con discapacidad necesitan ayudas especiales para poder integrarse de una forma normal en la sociedad, y al recibir estas ayudas se convierten a su vez en dependientes, ya que de otra forma quedarían siempre excluidas al no poder realizar determinadas funciones; por lo tanto, partiendo de esta visión y adoptando una posición ecléctica, llegan a la conclusión de que las personas con discapacidad siempre serán dependientes en sociedades, o de otra forma quedarán relegadas a posiciones marginales, con lo cual nunca podrán superar los obstáculos arquitectónicos, sociales, económicos y culturales que existen en la sociedad”(Abela, 2003:77).

Para cerrar este apartado sobre estudios realizados, desde el paradigma social o de derechos humanos de la discapacidad, este, al igual que en el modelo anterior o de rehabilitación, presenta sus contradicciones, ya que a pesar que en este periodo se crearon legislaciones a favor de las personas con discapacidad, tales como: oportunidades de poder acceder a un empleo formal, a la educación inclusiva, mayor atención de salud, a edificaciones y espacios de uso público tales como aceras y autobuses, estas no han dado los frutos esperados, ya que se han mantenido por otra parte las barreras de tipo histórico-estructurales, que impiden el pleno goce de los derechos sociales de este grupo, situación que no permite a las personas con discapacidad el acceso a empleo. Persisten también barreras administrativas, políticas, jurídicas, del espacio físico, del transporte público, de la información y la comunicación de los servicios de apoyo y las ayudas técnicas, del desarrollo científico y tecnológico, que restringen o limitan, el ejercicio de la ciudadanía de las personas con discapacidad y las restricciones al ejercicio ciudadano, sin olvidar también las de tipo actitudinales.<sup>4</sup>

## 2.2 Paradigmas de la Exclusión Social

En cuanto a la categoría de análisis exclusión social, esta ha sido definida y redefinida desde los últimos cuarenta años. Su uso corriente se popularizó en Europa en los primeros años de la década de los setenta específicamente en Francia, aunque en regiones como Latinoamérica ya se utilizaba para finales de la década de los sesenta la concepción de

---

<sup>4</sup> Al referirnos a barreras actitudinales, hacemos referencias a las actitudes negativas que tienen las personas sin discapacidad, sobre las personas con discapacidad de tratarlos como sujetos incapaces de valerse por sí mismos, potenciarse y desarrollarse como individuos poseedores de derechos sociales.

“masa marginal”<sup>5</sup> para definir ciertos grupos que quedaban excluidos de todo el crecimiento económico propio de un periodo de bonanza en esos años de posguerra.

En sus estudios sobre la categoría de masa marginal, Nun plantea (2003), que después de la Segunda Guerra Mundial, el paradigma de la modernización se convirtió en uno de los puntos de referencia centrales del pensamiento social latinoamericano, sea que se estuviese a favor o en contra de sus postulados. Este paradigma explica el cambio de las sociedades avanzadas modernas, después de la Segunda Guerra Mundial y su evolución, económica, social y política.

Los científicos sociales defensores de este modelo de modernización consideran muchas de sus ventajas, por una parte, para los economistas representa la existencia de un crecimiento sostenido per cápita proveniente de los llamados procesos de industrialización; por otro, los sociólogos se enfocan en el proceso por el cual las sociedades primitivas evolucionan y se convierten en sociedades industrializadas modernas, con una estructura social mayormente compleja, en la cual se difundían valores como la racionalidad. Desde el punto de vista de los politólogos, estos analizan cómo este proceso incide en la institucionalización de una democracia representativa, en la cual el dominio cacical sucumbe ante la formación de burocracias desarrolladas mediante las instituciones y en donde se consolida el Estado-nación. Todos los estudios anteriores, apuntalan que ese ha sido el camino recorrido por los países desarrollados para entrar en un proceso de crecimiento sostenido y es en este sentido en que para alcanzar a los países de primer mundo, las naciones subdesarrolladas están llamadas a seguir una serie de etapas que los del “primer mundo” ya habían recorrido antes.

Para autores del pensamiento social latinoamericano, críticos del paradigma de la modernización, y desde distintos enfoques, como Raúl Prebisch, de la corriente cepalina, y en torno a la idea de centro-periferia, manifestaba por medio de estudios, que el sistema mundial tiende a concentrar los beneficios de funcionamiento en unas zonas llamadas centros y los perjuicios, en otras llamadas periferia, lo cual contribuía a agrandar la brecha que separaba a estas economías de las desarrolladas, lo cual invalidaba la idea de que los países subdesarrollados podrían alcanzar a los desarrollados siguiendo los caminos recorridos, por esto “la base exclusiva de dicha contraposición está en la transferencia de

---

<sup>5</sup> Cfr. José Nun (2003).

plusvalía de la periferia al centro y en la concentración de capital que se lleva a cabo en el centro” (Giner, 2002: 232).

Hay que destacar que el llamado paradigma de la modernización, si bien por una parte propició el crecimiento económico; por otra, favoreció un aumento de las desigualdades sociales en las naciones del llamado primer mundo, tal es el caso de los Estados Unidos, el cual arrastró a las del resto del continente. Es en este marco de confrontación de paradigmas que se plantea, desde la sociopolítica latinoamericana, el tema de la marginalidad, en donde las primeras definiciones señalaban que: “Al comienzo, se llamó marginales a los asentamientos urbanos periféricos (villas miseria, callampas, favelas, rancheríos, etc.), que proliferaron a partir de la segunda posguerra. Los referentes ecológicos eran bastante claros: designaban viviendas situadas al borde de las ciudades y carentes de ciertos requisitos mínimos de habitabilidad” (Nun, 2003:19).

De lo anterior se desprende que en los inicios se consideraba marginal a todo habitante de una vivienda que no gozara de las condiciones mínimas habitacionales, lo que simplificaba al máximo un proceso de mayor envergadura y profundidad. Por ello con el afán de darle otro uso más concreto al concepto de marginalidad Nun en (1969) introduce la noción de masa marginal, utilizando como centro de análisis el pensamiento marxista de ejército industrial de reserva propio del materialismo histórico que Salvador Giner explica así, “El concepto de ejército industrial de reserva fue utilizado por Marx para designar los efectos funcionales de la súper población relativa en la fase del capitalismo que estudió. Propuse que se denominará, en cambio, masa marginal a la parte de la súper población relativa que, en otras situaciones, no producía esos efectos funcionales” (Nun, 2003: 24).

Es pertinente señalar que para Marx el ejército industrial de reserva dentro de su teoría tiene unos efectos funcionales para el capitalismo; este era utilizado para definir o hacer referencia. “Al conjunto de la fuerza de trabajo que permanece fuera del mercado de trabajo y que sirve para cubrir las necesidades de más trabajo en las fases de expansión del capitalismo, al tiempo que mantiene el exceso de oferta de fuerza de trabajo que permite abaratar los salarios” (Giner, 2002: 232).

El ejército industrial de reserva mantiene una relación directa con las crisis causadas por la superproducción capitalista, lo cual es producto de la caída de la demanda, y esta se manifiesta sacando del mercado laboral formal a los obreros “sobrantes” y es en los periodos de expansión del crecimiento de producción capitalista que este mismo ejército industrial de reserva permite a los dueños del capital mantener salarios bajos y fuerza de trabajo disponible.

Dándole la vuelta a la argumentación de Marx, para Nun lo que se define como la masa marginal, hace referencia a grandes grupos de personas que quedan fuera del proceso de acumulación capitalista y que el mercado laboral no puede ni podrá de ninguna forma garantizarle un salario bien remunerado, estable y con seguridad social, lo que sería contrario a lo que Castel llama una “sociedad salarial o de pleno empleo.”<sup>6</sup> Es decir, en la actualidad ni en los periodos de mayor auge de expansión del sistema capitalista y de mayor demanda en la producción esta masa marginal no logrará un empleo formal.

Ahora bien, en nuestros días, al no existir una sociedad salarial y debatir sobre una creciente precarización del empleo en general para todas las personas, los sujetos con discapacidad se ven obligados a pertenecer cada vez más a esta masa marginal y quedar mayormente excluidos de los mercados formales de trabajo, por su posición de “desventaja” física, síquica o sensorial y no poder competir en igualdad de condiciones con sus pares que se encuentran también luchando por salir de la precariedad.

En cuanto al concepto propio de exclusión social, este aparece como categoría de análisis en Europa. La aparición de la categoría de “exclusión social” como tal se plantea específicamente en Francia, a inicios de la década de los 70 del pasado siglo XX, con trabajos de Pierre Massé y posteriormente con Rene Lenoir 1974, en su libro *Lex Exclus: un Francais sur dux* en momentos de gran prosperidad económica en Francia, como en casi toda Europa, denominado como los “Treinta gloriosos.” Para Lenoir el fenómeno de la exclusión era concebido con gran inquietud y su principal eje era qué hacer con aquellos ciudadanos que permanecían al margen del crecimiento económico de aquella época de bonanza: “Los excluidos eran allí los que habían quedado a la vera del camino del progreso general, pobres testimonios andrajosos de un pasado del que la mayoría de los sectores populares había podido escapar” (Nun; 2003:29).

En este caso los excluidos, eran aquellas personas que carecían de seguridad social, las cuales por ende no estaban insertas formalmente en los mercados de trabajo y no gozaban de los beneficios que ofrecía el llamado estado de bienestar, así como también de la creciente inestabilidad de los vínculos sociales, tales como la solidaridad entre individuos y grupos.

Posterior a los análisis de Nun (masa marginal) y los de Massé y Lenoir (exclusión), en la actualidad autores como Hilary Silver 1994, José Félix Tezanos 2004 y Juan Pablo

---

<sup>6</sup> Citado por José Nun, para Robert Castel una sociedad de pleno empleo o salarial no es simplemente una sociedad donde la mayoría de los trabajadores son asalariados, sino una sociedad de pleno empleo, crecientemente homogénea, donde el trabajo asalariado brinda estatus, dignidad y protección y donde aparece así un nuevo tipo de seguridad ligada al trabajo y ya no solo a la propiedad.

Pérez Sainz y Mainor Mora Salas 2004 desde FLACSO Costa Rica, entre otros, han realizado trabajos sobre la exclusión social y las desigualdades sociales desde diferentes, tópicos, hipótesis, concepciones ideológicas y teorías muy diversas.

Los autores mencionados concuerdan con Nun en que es posterior al periodo de la posguerra cuando se inicia en casi toda Europa el desarrollo de los Estados de bienestar, conocido este como un conjunto de instituciones destinadas a promover legislaciones y políticas sociales, las cuales mejoraran la calidad de vida de los ciudadanos (as) y coadyuvaran en la promoción de la igualdad de oportunidades. Entre sus elementos característicos, destacan la implementación de la seguridad social, orientadas a proteger a los sectores más desposeídos (clase obrera específicamente) de las enfermedades, la incapacidad laboral, el desempleo y el otorgamiento de pensiones por vejez, entre muchas otras ventajas, tales como las mejoras en las condiciones de trabajo. En tal caso al resquebrajarse este modelo de Estado de bienestar se “populariza” en el mundo académico y social el concepto de exclusión social.

Para Hilary Silver, la concepción de exclusión social fue visualizada como un serio problema que agravaba el “buen desenvolvimiento” de la sociedad; esto sucede cuando se dan los primeros brotes de resquebrajamiento del estado de bienestar, que este -es decir el Estado- se ve imposibilitado de resolver las crecientes demandas, de índole económica, política y social, de una gran heterogeneidad de grupos, todos con garantías jurídicas precisas, las cuales llegaron a ser reconocidas incluso en muchos textos constitucionales. Es así que: “La identificación de la exclusión como problema social, sucedió justamente cuando Francia estaba completando, en forma tardía, su sistema general de previsión social y cuando el crecimiento económico de posguerra comenzaba a aminorarse” (Silver, 1994:608).

Para analizar la categoría exclusión social, Silver identifica tres paradigmas de estudios que apuntalan diversas formas de aproximarse a dicho problema social, e indica de qué manera cada uno de ellos influye y explica desventajas económicas, tales como pobreza y desempleo de larga duración. Dichos paradigmas son el de la solidaridad, el de especialización y el de monopolio, estos atribuyen una causa diferente a la exclusión y a su vez son propios de distintas filosofías políticas, a saber: el republicanismo, el liberalismo y la socialdemocracia.

1. Paradigma de Solidaridad-Republicanismo. Propio del republicanismo francés y de inspiración roussoniana; en él la exclusión social se manifiesta

al quebrantarse el vínculo existente, entre el Estado que debe generar solidaridad y el individuo. Es decir al manifestarse la ruptura del lazo individuo/sociedad es donde se manifiesta la exclusión social; por ello se deben reconciliar los derechos individuales o ciudadanos con la responsabilidad que debe tener el Estado sobre sus agremiados. El paradigma de la solidaridad concibe la exclusión, como un subproducto necesario, toda vez que ella crea la solidaridad entre grupos, la cohesión social-cultural y tiende a crear vínculos sociales muy fuertes, donde la integración moral es una parte primordial de la integración social.

2. Paradigma de Especialización-Liberalismo. Tiene su raíz política en el liberalismo angloamericano y su referente teórico más próximo en Jhon Locke. La exclusión social dentro de este modelo es producto de dos factores centrales: primero, la diferenciación social, propia de la división económica del trabajo, y segundo, la separación en distintas esferas sociales. En la primera se reconoce que distintos tipos de individuos desempeñan papeles sociales diferentes, en la división social del trabajo muchas veces cooperando, otras compitiendo. En la segunda, propia de la separación de los individuos en muchas de las esferas sociales, se manifiesta claramente cuando los individuos construyen voluntariamente distintos grupos sociales, con derechos y obligaciones propias de su esfera social, excluyendo en todo caso a aquellos que no pertenezcan a dicha esfera, lo cual trae exclusión y a su vez crea barreras que impiden la libre circulación e intercambio entre esferas diferentes, lo que produce también la exclusión social, convirtiéndose en una forma de discriminación.
3. Paradigma de Monopolio-Socialdemocracia. Sus precursores en el pensamiento contemporáneo son Marx, Weber y TH. Marshall. Este modelo de comprensión de la exclusión la concibe como una consecuencia de la formación de monopolios de grupos; es decir, élites de jerarquía de poder que crean dichos monopolios sobre los recursos, impidiéndole el acceso y excluyendo a otros grupos, utilizando para ello a las instituciones y las distinciones culturales para dejar fuera a otros sectores contra su

voluntad y utilizándolas para perpetuar la desigualdad recurriendo para ello a la llamada “clausura social.”<sup>7</sup>

Para Silver entonces, al definir la categoría de exclusión social, se debe tener en cuenta cada uno de estos modelos o paradigmas antes mencionados y estar claro en que la categoría de exclusión es: “Polisémica o sea, que tiene múltiples significados y por ello define una amplia definición semántica. Los diferentes significados de la exclusión social y los otros usos que se hacen del término se materializan en paradigmas sociológicos divergentes y en ideologías políticas encontradas” (Silver, 1994:632).

En criterio de José Félix Tezanos, el concepto de exclusión social implica partir del reconocimiento de que la sociedad se encuentra dividida; es decir, que esta se expresa en cierta imagen dual, en la cual unos individuos están integrados a ella y otros quedan fuera o están excluidos, en donde estos últimos se encuentran en posiciones de desventaja social en relación con los otros: “El término exclusión social es utilizado para referirse a todas aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen la conquista de una ciudadanía social plena en los horizontes finales del siglo XX” (Tezanos, 2004:138).

Para este autor, en la actualidad al hablar de exclusión hay que tener en cuenta que esta categoría se manifiesta por medio de procesos sociales, los cuales van acompañados de una doble condición ciudadana, en donde los excluidos, en su gran mayoría, se convierten en grupos de cierta homogeneidad y localización concreta, formando nuevas infraclases: “es decir la exclusión es un proceso de segregación social, mientras que las infraclases, son grupos sociales o cuasi clases formadas por las víctimas principales de dichos procesos de exclusión” (Tezanos, 2004:140).

Tezanos destaca en su estudio que hay tres bloques de conceptos relacionados, los cuales permiten cada uno entender las raíces de la exclusión social, diferenciándolos de otros conceptos próximos o conexos que denotan situaciones objetivas de carencia y necesidad, estos bloques pueden agruparse de la siguiente manera

1. Lo cultural y lo étnico racial. Son variables del primer bloque de conceptos relacionados entre sí los cuales permiten entender las raíces de la exclusión

---

<sup>7</sup> Silver, siguiendo los postulados teóricos de Max Weber, plantea que se llega a la “clausura social” cuando grupos de individuos utilizan las instituciones y las distinciones culturales, amen de poner límites que dejan fuera a otros sectores contra su voluntad y son utilizadas para perpetuar la desigualdad.

social; estas ponen el acento en vivencias sociales tales como apartarse o no de los estándares predominantes en una sociedad dada. Desde la teoría sociológica, encontramos categorías que ayudan en la comprensión de dicho proceso, a saber:

- Desviación social: se da cuando un individuo ha cometido un acto que no está de acuerdo con las normas y valores sociales dominantes.
- Marginación social: ubicado en el ámbito de lo cultural; se define como el estado en el que un individuo o grupo social no es considerado parte o lo es como parte externa de una determinada sociedad.
- Segregación social: es utilizado para situar a las minorías étnicas o raciales, en posiciones secundarias y que estas carecen de algunos derechos, libertades e igualdad de oportunidades.

Para Tezanos, las anteriores conceptualizaciones delimitan una situación de estar apartado o ser apartado de los estándares de una sociedad o grupo; estas pueden ser voluntarias e involuntarias, individuales o colectivas y, además, marcan una graduación de énfasis y de elementos de diferenciación social, que en las sociedades multiculturales de nuestros días presentan muchas complejidades y matices.

2. Lo económico. Este bloque lo conecta directamente con la problemática de índole económica y abarca situaciones sociales provenientes de ella, tales como la pobreza y la carencia de recursos suficientes para vivir dignamente; aunque esta no explica problemas sociales, es una clara situación observable de falta de oportunidades vitales como plantea la Organización de las Naciones Unidas, en los índices específicos de pobreza (IPH-1) y desarrollo humano (IPH-2), a saber: condiciones de salud, educación, vivienda, trabajo, ingresos y nivel de vida. No poseer el mínimo de ellas es estar en cierta forma de exclusión.
3. La alienación. Para Tezanos es la característica central del tercer bloque y este se relaciona directamente con la problemática de la exclusión. Este término es referido en su concepción moderna a Marx, el cual lo ciñe a procesos históricos específicos, como son los económicos y sociales en concreto, a manera de ejemplo plantea “el carácter alienante del trabajo bajo el régimen capitalista de propiedad privada”; esto da lugar a que los individuos se sientan ajenos y

extraños respecto del producto de su trabajo, respecto de sus propias capacidades productivas y, como consecuencia de lo anterior, respecto de su ser genérico o esencia social, por ende tiende a creerse ajeno a la misma sociedad que pertenece.

Para Tezanos una de las virtudes del concepto actual de exclusión social es que recoge en cierta forma una síntesis de los elementos planteados en los tres bloques anteriores: “Es decir tiene una dimensión cultural, (como las nociones de segregación, marginación social etc.), una dimensión o unos efectos económicos, (pobreza) y a la vez permite situar el análisis de la cuestión social en la perspectiva de procesos concretos relacionados con la situación del trabajo como mecanismo fundamental de inserción social” (Tezanos, 2004:145).

Por otro lado como la exclusión es parte de un proceso social, Tezanos utiliza la categoría de ciudadanía social, referida a T.H. Marshall, para establecer directrices de inclusión plena en la sociedad, en donde reconoce que esta es representada para señalar: “Todo ese espectro, que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho de participar plenamente del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los estándares predominantes de la sociedad” (Tezanos, 2004:148).

Todo ello se basa en un compromiso legal del Estado para con la sociedad en su conjunto. Tezanos pone de manifiesto que la crisis del Estado de bienestar ha conducido la impugnación práctica de la concepción de ciudadanía social y ha aumentado la exclusión social. Para este autor en particular, la exclusión social entonces se puede definir tomando como base los tres bloques anteriormente mencionados, y mostrar esta como: “Un fenómeno estructural (y no causal o singular), que está aumentando, que tiene cariz multidimensional (y por tanto puede presentar una acumulación de circunstancias desfavorables) y que se relacionan con procesos sociales que conducen a que ciertos individuos y grupos a encontrarse en situaciones que no permitan que sean considerados como miembros plenos de derecho en la sociedad. Es decir la exclusión social denota carencias no atendibles -ni resolubles- a partir de la lógica espontánea del mercado, al tiempo que da lugar a las difusiones de sensaciones de vulnerabilidad social, apartamiento y pérdida del sentido de pertenencia” (Tezanos, 2004:165).

Tezanos, al igual que Silver, plantean que la situación actual de gestación de procesos más crecientes de exclusión social tiene sus raíces en la crisis del Estado de bienestar que

coincide en el tiempo con una transformación de los sistemas de producción que por su propia lógica interna conduce a un aumento de las tendencias desiguallitarias y dualizadoras en la estructura social.

Por último, en el caso de estudio de la exclusión social en la región latinoamericana, trabajos de Juan Pablo Pérez-Sáinz y Minor Mora Salas, desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede Costa Rica, han analizado esta categoría primero, desde la perspectiva de la relación existente con la condición de desigualdad social y por otra con el mercado laboral, ya que en el caso de este último constituye una de las principales articulaciones entre economía y sociedad.

Estos autores desarrollan un análisis histórico de cómo fue evolucionando la categoría de exclusión social, partiendo al igual que otros científicos sociales, de que fue producto del resquebrajamiento de los Estado de bienestar en los países desarrollados, específicamente en Europa, lo cual se manifiesta en la década de los setenta y es ahí cuando surge como concepto utilizado en las ciencias sociales.

El objetivo de Pérez-Sáinz y Mora era fundamentalmente establecer en qué condiciones y circunstancias surge dicho concepto de “exclusión” y así determinar similitudes y diferencias con la región latinoamericana. Para lograr su cometido, realizan un análisis del desarrollo histórico de América Latina encontrando que esta región pasó de un proceso con características casi similares al Estado de bienestar europeo, tal como fue un periodo en donde prevalecía la existencia de empleos formales denominado por los autores modernizador nacional, ligado al modelo acumulativo industrializador sustitutivo de importaciones (propio de la región), en donde, al igual que en el caso europeo, al resquebrajarse abre paso a un modelo donde prevalece la precarización laboral, denominado modernización globalizada.

Los autores señalan que las desigualdades sociales producto del primer periodo denominado modernizante nacional, son calificadas de estructurales e históricas y estas se van uniendo a nuevas tendencias o nuevas desigualdades denominadas “dinámicas” las cuales son producto de la volatilidad que caracteriza los procesos globalizados que: “Establecen desigualdades intracategoríales, haciendo que individuos pertenecientes a una misma categoría confronten oportunidades distintas con resultados muy disímiles en términos de la obtención de recursos materiales o simbólicos. De esta manera existiría en la actualidad un proceso de doble generación de desigualdades ya que las estructurales estarían creciendo y a ellas se les sumaría las dinámicas” (Pérez-Sáinz y Mora, 2004: 41).

Estas etapas, que van de la modernización nacional a la modernización globalizada, generan cambios en los mercados de trabajo; en Latinoamérica, primordialmente en lo concerniente al paso de un empleo formal a uno de tendencia excluyente.

De lo anterior se manifiesta primero que la etapa de la modernización nacional o de industrialización (sustitución de importaciones) en Latinoamérica, como se ha dicho, supone un gran auge en los mercados de trabajo y a su vez da una mayor centralidad al empleo formal, el cual absorbe una importante fracción de la fuerza laboral urbana. No obstante en esta etapa histórica del desarrollo, el empleo formal proveniente de las grandes empresas y del sector estatal jugó un papel central, fue insuficiente, dando lugares a excedentes laborales cada vez más crecientes, donde los trabajadores “sobrantes” del mercado formal de trabajo tuvieron que auto-emplearse en ocupaciones de subsistencia.

En esta primera etapa se manifiesta la exclusión social, presentándose en los sujetos que no podían acceder a un trabajo formal. Dicha fase del empleo formal llega hasta la crisis de los ochenta, con los programas de ajuste estructural cuyo eje fundamental era la reforma del Estado y las privatizaciones, abriendo así paso a otro periodo histórico.

Ahora bien, por otro lado, el tiempo actual de globalización propio de la época de ajustes estructurales y reformas del Estado manifiestan los autores, genera por una parte tendencias excluyentes, fruto de la volatilidad de los mercados, donde por ende no escapa el mercado laboral y la empleabilidad, la cual remite a la formación de capital humano mayormente preparado frente a las exigencias de los cambios tecnológicos, de la organización que trae consigo la globalización y por otro lado la gestación de una nueva ética, una nueva cultura laboral en la cual los trabajadores muestran la capacidad de afrontar los cambios que genera dicha volatilidad del mercado globalizado y que además trae aparejado la individualización donde las percepciones y valoraciones colectivas se minimizan. “En la actual globalización el mercado solo ofrece oportunidades a la que no todos tienen acceso, por lo que se puede decir que la exclusión no es un elemento ajeno a la nueva modernidad” (Pérez-Sainz, 2003:26).

En cuanto a la exclusión social directamente ligada con los mercados de trabajo en la modernidad globalizada, Pérez-Sáinz manifiesta que la prevalencia de varias tendencias excluyentes se debe a:

1. Declive del empleo público. El Estado progresivamente ha disminuido su papel central de empleador propio del periodo nacional modernizante, brindando menos oportunidades de ocupación. Esta etapa marca sus inicios en 1983 con los

Programas de Ajuste Estructural (PAE), lo cual agudiza la crisis del empleo formal.

2. Precarización de las relaciones laborales. Para esta tendencia, el autor define conceptualmente precarización refiriéndose al trabajo de Mainor Mora<sup>8</sup> de ella toma tres dimensiones a saber: desregulación laboral, reestructuración productiva y flexibilidad laboral y debilitamiento del actor sindical, tratando con ello de mostrar cómo el mundo laboral de la modernización previa se está desvaneciendo ante la emergencia de un nuevo modelo acumulativo que conlleva lógicas laborales distintas.
3. La naturaleza estructural del desempleo. El desempleo está adquiriendo una naturaleza estructural y no meramente cíclica con el nuevo modelo, en donde esta puede desarrollar dinámicas de transmisión generacional de la pobreza.
4. Transnacionalización de la fuerza laboral. Se presenta como una tendencia de la exclusión laboral, propia de la modernización globalizada; esta marca una tendencia hacia la fragmentación de los mercados nacionales de trabajo; donde las grandes ciudades no surgen más como territorios donde existen las oportunidades de empleo formal y por tanto como el destino ineludible de los flujos migratorios internos.
5. La persistencia del autoempleo de autosubsistencia. Para esta tendencia, interesa ver aquel autoempleo que se manifiesta por lógicas de subsistencia, ya que este se inscribe dentro de las tendencias excluyentes, donde gran parte de este tipo de autoempleo corresponde a una economía de pobreza: pobres produciendo para pobres. En fin, para Pérez-Sáinz, en la modernización globalizada las tendencias excluyentes tienden a predominar en las dinámicas laborales, manifestándose en:

---

<sup>8</sup> Pérez-Sáinz, se refiere a Mora (2000), "Tendencias de precarización del empleo en América Latina" Ponencia presentada al seminario: Latin American labor and globalization: trends following decade of economic adjustment, Organizado por el Social Science Research Council y FLACSO Costa Rica, San José Costa Rica 10-11 de junio.

- Deterioro de los logros alcanzados en décadas pasadas, lo cual se manifiesta en términos de reducción del empleo público y en la precarización de las relaciones laborales.
- Prolongación de las tendencias excluyentes del pasado, las cuales se manifiestan con la persistencia del autoempleo de subsistencia, y
- Nuevas exclusiones de la exclusión laboral, tales como la migración transnacional y el desempleo abierto, el cual es de naturaleza estructural, como elemento inherente al nuevo modelo de acumulación donde la exclusión alcanza una expresión más depurada, dando lugar a que contingentes de excedente laboral deriven en innecesarios y, por tanto prescindibles.

### 2.3. Relación Exclusión Social-Discapacidad

En cuanto a la relación existente en materia de exclusión social y discapacidad, una vez analizado y sistematizados ambos paradigmas, se puede señalar que es propia de procesos multidimensionales, marcados por acumulaciones históricas, las que llevan insertas conflictos pasados. Es por ello que en el presente trabajo de investigación se parte de la existencia de relaciones condicionadas históricamente, las cuales inducen a la exclusión social, tomando como punto de partida el posicionamiento teórico de Juan Pablo Pérez-Sáinz y Minor Mora Salas y adecuándolo específicamente a los procesos paradigmáticos de análisis histórico de la problemática de discapacidad. (Ver cuadro1).

Para ello se ha trabajado y desarrollado a lo largo de los antecedentes cómo se ha presentado la evolución de los paradigmas de exclusión social y discapacidad, logrando relacionar elementos comunes en ambos modelos. Es así que siguiendo las bases centrales del planteamiento estructural sobre la exclusión social de Pérez-Sáinz y Mora Salas esta relación, para la presente investigación, se manifiesta históricamente; es decir esta viene mediada por los procesos o modelos de desarrollo existentes para el caso de Latinoamérica, lo cual se expresa por un lado, en un periodo de modernización nacional donde prevalece el auge en los mercados laborales, tanto del sector estatal como de la empresa privada, y por otro lado, un proceso de modernización globalizada, donde la competitividad entre las empresas y el declive del Estado de bienestar han llevado a las distintas economías a alcanzar altas tasas de desempleo nunca antes registradas, donde las personas con discapacidad siguen quedando al margen de los procesos de inserción laboral y social.

CUADRO 1  
MATRIZ ANALÍTICA ENTRE EXCLUSIÓN Y DISCAPACIDAD

PERÍODOS HISTÓRICOS	EXCLUSIÓN SOCIAL	DISCAPACIDAD	RELACIÓN ENTRE EXCLUSIÓN SOCIAL Y DISCAPACIDAD
<p align="center">MODERNIZACIÓN NACIONAL</p> <p align="center">1954-1983</p> <p>Periodo Histórico-Estructural</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> la exclusión social se manifiesta por un lado, con la crisis del estado de bienestar, el cual trae cambios en el mercado de trabajo y que se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado (Pérez-Sainz y Minor Mora).</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> Cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas dentro del margen que se considera normal a un ser humano. Las discapacidades son siempre consecuencia de alguna deficiencia en los problemas de salud y representan trastornos funcionales a nivel de la persona (Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud).</p>	<p align="center"><b>Variantes posibles</b></p> <p>a) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y <b>no</b> ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio. (Modelo médico).</p> <p>b) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio. (Modelo médico).</p>
	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> La inclusión en este periodo se logra al establecer políticas de pleno empleo, es decir empleos formales, provenientes de políticas estatales y del mercado.</p>	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> Garantizando institucionalmente la rehabilitación y la asistencia técnica de las personas con discapacidad.</p>	
<p align="center">MODERNIZACIÓN GLOBALIZADA</p> <p align="center">1984-Actualidad</p> <p align="center">(Dinámicas)</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> Se expresa en nuevas tendencias excluyentes, propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Visualizándose en una crisis del empleo formal, la precarización de las relaciones laborales, desregulación laboral, flexibilización, crisis de la acción colectiva del orden laboral, en donde el desempleo adquiere un carácter estructural y persiste el autoempleo de subsistencia (Pérez-Sáinz).</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> La discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto. Por ello se considera el fenómeno como un problema de origen social, lo cual requiere de la responsabilidad colectiva, para lograr la inserción de las personas con discapacidad en todos los ámbitos sociales. (Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud)</p>	<div style="border: 3px double black; padding: 10px;"> <p>a) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y <b>no</b> acceder a la ciudadanía social. (Modelo derechos).</p> <p>b) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y acceder a la ciudadanía social. (Modelo de derechos).</p> <p align="center"><b>Este es el ámbito de la tesis</b></p> </div>
	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> Garantizando el pleno empleo en el sector formal</p>	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> Garantizando que las políticas sociales institucionales y legislativas estén enmarcadas en la accesibilidad universal, lo cual permitan a las personas con discapacidad acceder a la ciudadanía social, lo cual favorece una mayor interacción e integración entre los miembros de la sociedad.</p>	

a) Periodo de Modernización Nacional (Periodo Histórico-Estructural) 1954-1983

Como se ha mencionado, el modelo de desarrollo proveniente del paradigma de modernización nacional (periodo posguerra) supone un auge en los mercados de trabajo; este brinda una mayor centralidad al empleo formal, manifestándose en políticas estatales apoyadas a su vez en los avances de los mercados. Este modelo de desarrollo propio a la sustitución de importaciones y de la creación del Estado de bienestar en las naciones latinoamericanas, da fin con la crisis de los años ochenta.

Para este periodo, la exclusión social se manifiesta, por un lado, con la crisis del Estado de bienestar lo cual trae cambios en el mercado de trabajo, en donde la maquinaria estatal pasa de ser la principal empleadora formal de mano de obra, cediéndole su lugar a empresas privadas marcadas con su sello de competitividad, lo cual se visibiliza con el desempleo estructural y con un mayor auge de la precarización del empleo asalariado.

Como el fenómeno de la exclusión social es parte de una relación de índole social, en la cuál unos están incluidos porque otros están excluidos, es importante señalar que en este periodo la inclusión social solo se logra al establecer políticas de pleno empleo; es decir, empleos formales, provenientes de políticas estatales y del mercado.

En materia de discapacidad, es en este periodo cuando se crean en Latinoamérica y en todo el mundo los primeros servicios de rehabilitación profesional, donde prevalecen conceptos asistenciales y un papel pasivo de la persona con discapacidad. Es por ello que se definía como aquellas personas que padecieran cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas que se consideraran normal a un ser humano. Las discapacidades eran entonces consecuencias de alguna deficiencia en los problemas de salud y se representan entonces en trastornos funcionales a nivel de la persona, lo cual requería asistencia de tipo médico-rehabilitatoria.

Es en este periodo donde también se observa la creación de instituciones educativas, que van acompañadas de legislación en materia de discapacidad en la región. Específicamente, en Panamá se da la creación del Instituto Panameño de Habilidad Especial, en el año 1951, y la Educación vocacional, en 1969 cada una de ellas acompañada de sus marcos jurídicos específicos.

Este tiempo marca el inicio del desarrollo de la rehabilitación, de apoyos técnicos e institucionales que permiten la integración de la persona con discapacidad, todo ello tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, desarrollando así formalmente la disciplina de la rehabilitación. Para esta etapa histórica la relación existente entre exclusión social y

discapacidad está marcada por dos componentes centrales: primero los que recibían rehabilitación integral, promovida por las instituciones formales, y los que no recibían ese apoyo asistencial, dejando “excluido” a todo aquel que no podía integrarse a esa corriente rehabilitatoria y segundo, aquellas personas con discapacidad que recibían apoyo del sistema institucional, pero quedan excluidas de otras esferas sociales. Por lo anterior, podemos relacionar ambas categorías, asumiendo que dicha problemática se manifestaba en la condición de:

- 1) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio, y
- 2) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio.

Las desigualdades sociales producto de este primer periodo modernizante nacional, desde el punto de vista de la exclusión social, son calificadas por Pérez-Sáinz y Mora de estructurales e históricas y estas serán retomadas para la presente investigación. En cuanto a la discapacidad esta era vista única y exclusivamente como un problema de salud del individuo (CIF, 2001:5).

Este periodo llega a su fin en la década de los ochenta debido por un lado, a la crisis económica de estos años en la región, también desde el punto de vista de la discapacidad, es en este mismo periodo cuando se dan a conocer nuevas realidades o paradigmas de inclusión social de las personas con deficiencias físicas, mentales y sensoriales, no solamente como sujetos con derechos a ser rehabilitados, sino como sujetos poseedores de derechos sociales.

#### b) Periodo de Modernización Globalizada (Dinámicas) 1984-actualidad

El periodo de modernización globalizadora trajo consigo una época de ajustes estructurales, tales como reformas del Estado, la cual incluía las políticas de privatizaciones y reducción del Estado de bienestar abriendo paso a una mayor beligerancia al mercado, lo cual mostraba así nuevas tendencias excluyentes propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Se reduce así el empleo formal promovido por el Estado y se consolida la precarización del empleo, además de otras características laborales que reducen y limitan la participación de la clase trabajadora, dando paso a nuevas formas dinámicas de exclusión social.

En materia de discapacidad, es en el periodo de los años 80 cuando se plantea un mayor reclamo de inserción social de este grupo ya que este no se contenta con los procesos de habilitación y rehabilitación, sino que propugna por una mayor igualdad de oportunidades en cuanto a la consecución de los recursos de la comunidad. Todo ello es propio de un nuevo modelo paradigmático de estudio de la discapacidad, el enfoque de los derechos humanos que visualiza como lo importante que se creen las condiciones óptimas en la relación entre las personas con discapacidad y su entorno; es decir, una legislación adecuada para que este grupo tenga acceso a un empleo formalmente remunerado, edificaciones y espacios de uso público, tales como aceras, autobuses, comunicación, tecnología, entre otras.

La tendencia excluyente en este periodo de modernización globalizada suele ser expresada por medio de políticas sociales incapaces de poder generar cambios en la dinámica de inclusión de este grupo, que ha sido, desde un punto de vista histórico, “doblemente excluido.” Dichas políticas sociales, a pesar de que se apoyan en la existencia de legislación e instituciones destinadas a resolver dicho dilema, no han sido efectivas en lograr que personas con discapacidad sean por una parte contratadas laboralmente, lo que ayudaría a incluirlas socialmente, sino que también se han mostrado inoperantes en cuanto a eliminar barreras excluyentes de índole administrativa, política, jurídica, del espacio físico, del transporte público, de la información y la comunicación de los servicio de apoyo y las ayudas técnicas, del desarrollo científico y tecnológico, que restringen o limitan, el ejercicio de la ciudadanía de las personas con discapacidad y las restricciones al ejercicio ciudadano. Para este periodo, la relación entre las categorías la podemos agrupar también en dos elementos centrales, a saber:

- 1) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no acceder a la ciudadanía social, y
- 2) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y acceder a la ciudadanía social. (De acuerdo a cómo se ha sistematizado en el cuadro 1)

Lo cierto es que en la actualidad la relación discapacidad-exclusión social viene arrastrando tendencias excluyentes del modelo modernizante nacional definidas como histórico-estructurales, que no han sido superadas y se suman a las dinámicas, lo cual manifiesta mayores formas de exclusión de este grupo social.

La exclusión social de las personas con discapacidad, vista como un proceso de tendencias de inclusión-exclusión, nos muestra con mayor claridad como este grupo social

ha pasado por diversas etapas históricas, donde la desigualdad se manifiesta más claramente en la medida en que su situación de desventaja física es mayormente desfavorable en comparación con el resto de los ciudadanos, lo que hace cada vez más difícil pero no imposible su inserción en la sociedad, ubicándolos dentro de una “masa marginal” (Nun), que la sociedad, el mercado y las políticas públicas actuales hacen imposible lograr que estos se adapten a los cambios volátiles actuales.

Ahora bien, analizando otros estudios complementarios realizados desde la teoría crítica y que permiten aún más estrechar la relación existente entre exclusión social y discapacidad, estudiándola desde la crítica al sistema económico imperante, surge la interrogante: ¿Qué sucede en una sociedad regida por una política económica y social de corte neoliberal, cuya característica fundamental es que solo triunfan los más fuertes y capaces tanto física y mentalmente? Por lógica, este grupo, en cuanto al anterior planteamiento, se encuentra en desventaja con el resto de sus pares sin discapacidad, siendo víctimas de la exclusión social; es por ello que, en este caso, “la exclusión es producto de la lógica económica, sobre la cual esos condenados no podían ejercer control alguno” (Bauman, 2005: 107).

Para Bauman, la actual lógica económica es propia del ya conocido binomio costo-beneficio, así como del surgimiento de una sociedad de consumo, lo cual va de la mano con una cultura consumista, que individualiza a las personas por encima de la colectividad. Todo esto trae aparejado que las personas con discapacidad al no poder optar en igualdad de oportunidades por un empleo formal, que les permita “consumir” y gozar de los recursos propios de la colectividad, queden excluidas de la actual sociedad de consumo. Lo anterior pone de manifiesto que es el modelo actual, de organización de la sociedad, la causante de la exclusión social de las personas con discapacidad.

Este modelo actual de organización de la sociedad convierte a las personas con discapacidad en una “clase marginada” que, para Bauman, “corresponde ya a una sociedad que ha dejado de ser integral, que renunció a incluir a todos sus integrantes y ahora es más pequeña que la suma de sus partes” (Bauman, 2005:103). Las personas con discapacidad insertas en esta clase marginal no gozan de una función económica de utilidad actual, ni contribuyen a beneficiar a los demás. A ellos se les arroja a la marginalidad ya que son considerados inútiles dentro del sistema productivo y los que no tienen discapacidad

definitivamente vivirían mejor y sin problemas. En criterio de Bauman esto sería la derrota de la sociedad en general para garantizar una vida digna e integral<sup>9</sup>.

Para Franz J. Hinkelammert, estudia la política económica del desarrollo en los países siguiendo la lógica de la exclusión social desde la teoría crítica de la sociedad y el mercado capitalista, así como el tipo de sociedad resultante entre la ideología del progreso técnico “desarrollista” y el neoliberalismo como teoría dominante de la sociedad, plantea una crítica al concepto de “desarrollismo” ya que este suponía la posibilidad de un desarrollo económico rápido, cuya consecuencia inerte sería la integración económica de toda la sociedad. Dicha dinámica de integración sería producto de la industrialización con competitividad en el mercado mundial; pero esto se ha ido estancando cada vez más, “transformándose en un enclave industrial inserto en un mundo caracterizado, en su mayor parte por la expulsión y exclusión de la población. Todo el mundo está dominado, sin embargo la dominación no necesita de los dominados sino que los considera sobrantes y los trata como tales” (Hinkelammert, 1995: 135).

Este modelo de dominación resultante de la ideología del libre mercado se ha aplicado, para Hinkelammert, de una manera dogmática, haciendo una abstracción de la realidad; es decir, no tomando en cuenta los sectores sobrantes de la lógica de acumulación de mercado, (donde se encuentran por su condición de desventaja física, síquica o sensorial las personas con discapacidad). Es decir, estos, al igual que la naturaleza y otros grupos de excluidos, no tienen voz y quedan fuera de la toma de decisiones en muchos casos y del gozo de los bienes de la colectividad.

Ahora bien, hay que señalar, en cuanto al problema de la exclusión social de las personas con discapacidad que, independientemente de la existencia de una política de igualdad de oportunidades, formalizada por medio de legislaciones e instituciones, aún existen altos niveles de desventaja y exclusión en este grupo vulnerable. Todo esto se pone de manifiesto en la sociedad, en la medida en que las personas con discapacidad, en la mayoría de los casos por su limitación física y por barreras que la misma sociedad les impone, presentan altos grados de exclusión social.

Lo cierto es que para la “inclusión del otro” si bien es necesario estudiar al individuo, el cual puede en cierta forma autoexcluirse de la sociedad, es la sociedad la que debe

---

<sup>9</sup> Para Bauman el consumo es la medida de éxito, de la felicidad y hasta de la dignidad humana en una sociedad de corte capitalista. Este autor pone en el centro del debate con su trabajo *consumismo y los nuevos pobres* a grupos excluidos. En este caso tomando algunos elementos teóricos del autor, podemos manifestar que las personas con discapacidad se ven impedidas de consumir en el capitalismo, al quedar fuera de los aparatos de producción formales, producto del desempleo estructural y por su posición de desventaja física, lo cual le restringe, la participación en la sociedad de consumo.

responsabilizarse en la prevención, la rehabilitación, inclusión y la equiparación de oportunidades de todo tipo de las personas con discapacidad.

Por último, otro trabajo que desde las ciencias sociales toma en cuenta la exclusión social es el realizado desde FLACSO El Salvador por Wim Savenije y Katharine Andrade-Eekhoff<sup>10</sup>; este mismo plantea una relación plausible entre violencia, pobreza y exclusión social. Para estos autores, estas variables “crean barreras para lograr el desarrollo humano. Ya que ambas son resultados de procesos sociales que pueden ser independientes, pero que muchas veces se interrelacionan” (Savenije y Andrade-Eekhoff: 2003).

Si seguimos el modelo teórico de Savenije y Andrade-Eekhoff, que postula que la exclusión social bloquea del desarrollo humano y lo enfocamos a las personas con discapacidad desde la perspectiva de las ciencias sociales, se debe, de antemano, manifestar que la discapacidad es producida, debido a que en el medio social no existen las facilidades que le permitan a estas personas, estar en igualdad de circunstancias para acceder a las mismas oportunidades que tienen los demás miembros de la sociedad, ya que esta les impone barreras que no les permiten desarrollarse y potenciarse como ciudadanos “normales”. La discapacidad entonces manifiesta un fuerte vínculo con lo social, ya que es el entorno el que agudiza la discapacidad y las actitudes sociales hostiles hacia las personas con deficiencias, pues se les excluye innecesariamente de la participación en la sociedad. (bloqueándoles el desarrollo humano).

Una vez manifestado como ha venido evolucionando el paradigma de exclusión social y el de discapacidad, así como haciendo una relación plausible entre ambos, es necesario recalcar que en la actualidad para que la sociedad pueda garantizar la inclusión social de las personas con discapacidad, las políticas sociales, institucionales y legislativas, aparte de ser fuertes y de obligatorio cumplimiento deben estar enmarcadas dentro del concepto de accesibilidad universal<sup>11</sup> el cual garantice la atención a la diversidad, el pleno empleo y que el mismo permita a las personas con discapacidad acceder a la ciudadanía social, lo cual favorece una mayor interacción e integración entre los miembros de la sociedad.

---

<sup>10</sup> Para estos autores la exclusión social bloquea el desarrollo humano y puede ser categorizada en diferentes dimensiones que se interrelacionan a saber: socioculturales, políticos y económicos. Las mismas pueden ser acumulativas si se expresan en más de una de las dimensiones. Por otra parte las razones propias de la exclusión social puede presentarse a nivel del hogar, por factores grupales y/o institucionales.

<sup>11</sup> El concepto de accesibilidad universal, como herramienta fundamental para la inclusión de las personas con discapacidad, fue propuesto para esta investigación por Felipe Obando, Coordinador de Gestión Políticas Públicas y Participación Ciudadana, del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), de Costa Rica. En entrevista realizada el día 19 de octubre de 2006. El mismo hace referencia a que la persona con discapacidad no debe ser vista como una persona que necesita de asistencia técnica y social, sino como un usuario de los servicios sociales y sujeto de derechos sociales, lo cual promueve una mayor calidad de vida.

## 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. Está 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.

### CAPÍTULO III

#### Análisis de los Resultados

En el presente capítulo se analizarán datos estadísticos que permitan primero caracterizar cómo se encuentra la población con discapacidad en relación con sus pares sin discapacidad. Segundo, se sistematizará y analizará la información obtenida tanto de las instituciones sociales como de la legislación, lo que permita determinar cómo estas conciben y afrontan la discapacidad y la exclusión social, así como detectar los mecanismos de apoyo a este sector de la población.

#### 1. Análisis de la Investigación (Exclusión social – Discapacidad)

Las cifras recabadas para la presente investigación han sido extraídas del último Censo de Población y de Vivienda año 2000, de las Encuestas de Hogares y de Niveles de Vida del primer semestre del 2003 y 2006, así como de estadísticas oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS, 2006).

La información proveniente de las instituciones, en cuanto a conocer sus programas, proyectos y estrategias de inclusión de las personas que presentan discapacidad, fueron recogidas en entrevistas realizadas a los funcionarios (as) encargados (as) de formular políticas de inclusión social de este grupo en las instituciones seleccionadas; estas se realizaron en el mes de enero de 2007 y su objetivo fue conocer de primera mano cómo estas enfrentaban el binomio exclusión social-discapacidad. En cuanto al análisis de la legislación, se seleccionaron las 6 leyes principales en cuanto al tema y se estudiaron mediante una matriz de análisis, confeccionada para ello.

Los datos expuestos en este apartado se utilizaron para mostrar algunos indicadores sociales, relacionados directamente con la dimensión exclusión social referida a las variables, pobreza, empleo, educación, salud, para así vislumbrar primero cómo encuadra la población en general dentro de ellas. Una segunda dimensión analizada es la discapacidad; esta nos permitió identificar la cantidad de personas con discapacidad y el tipo de ella según edades y sexo para después establecer y trazar específicamente una relación entre exclusión social y discapacidad, intentando demostrar que las personas que

presentan algún grado de discapacidad ya sea física, psíquica o sensorial se encuentra más excluidas que el resto de la población en general que no presenta discapacidad.

### 1.1 Aspectos Demográficos en Panamá

El territorio panameño se divide en nueve provincias, Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas. A escala nacional consta de 75 distritos o municipios, los cuales forman 620 corregimientos (dos de ellos son comarcales: Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandi). La jurisdicción territorial consta a su vez de 4 comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá, Kuna de Madungandí y Ngöbe-Buglé).

En Panamá, algunos datos generales, según estimaciones de la Contraloría General de Panamá, el país a julio del 2006, consta de 3.191.319 habitantes, donde la población de 0 a 14 años representa un 30,3% de la población, los de 15 a 64 años 63,4 % (edad productiva) y los de 65 y más un 6,3 %. Con una tasa de crecimiento del 1,6%, una tasa de natalidad de 21,74 nacimientos por cada 1.000 habitantes, una tasa de mortalidad de 5,36 muertes/1.000 habitantes y una expectativa de vida al nacer de la población total de 75,22 años.

En cuanto al costo de la canasta básica familiar a junio de 2006, era de \$204,88 comparado con \$ 202,67 en mayo de 2005, lo que representa un aumento del 1,1% en el año anterior. (MEF, 2006:8).

En relación con las viviendas en Panamá según la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) de 2003 estimó que, a nivel geográfico, casi dos terceras partes (64,3%) de las viviendas se encuentran en las áreas urbanas, 31,5% en las rurales, y el 4,2% en las indígenas. Un poco más de la mitad de las viviendas se ubican en la provincia de Panamá; le sigue en orden de importancia Chiriquí con 13,5%, Colón con 7,5%, Veraguas y Coclé con 6,8% y 6,2%, respectivamente, y el resto de las provincias registran menos del 4%.

Para la presente investigación, dentro de la dimensión exclusión social, se han escogido cuatro variables fundamentales que guiarán el trabajo, pobreza, empleo, educación y salud; estas permitieron establecer una aproximación al grado de exclusión social de la población en Panamá en cuanto a estas dimensiones para posteriormente relacionarlas con las personas con discapacidad.

## 2. Dimensión Exclusión Social

La exclusión social, como se mencionó en los antecedentes, es un proceso polisémico o multicausal, el que para la presente investigación se manifiesta en dos periodos históricos; por un lado, el de modernización nacional, que da inicio con la crisis del Estado de bienestar y que trae cambios en el mercado de trabajo y se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado. Por otro lado, un periodo de cambios dinámicos o de globalización, donde este se expresa en nuevas tendencias excluyentes propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Visualizándose en una crisis del empleo formal, la precarización de las relaciones laborales, desregulación laboral, flexibilización, crisis de la acción colectiva del orden laboral, en donde el desempleo adquiere un carácter estructural y persiste el autoempleo de subsistencia.

Ahora bien, al constatar en la realidad algunos postulados teóricos sobre la exclusión social, estos se pueden representar en la dificultad que tienen ciertos individuos a acceder a trabajos formales, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad, y al sistema de justicia. La dimensión exclusión social, propia de este apartado es referida a las variables, pobreza, empleo, educación, salud, cada una de ellas con sus indicadores de trabajo, lo que nos permita conocer la magnitud y la forma de exclusión social que vive la población panameña.

### 2.1 Pobreza en Panamá

La estadística oficial, en relación al tema de pobreza en Panamá es recogida en los últimos años por el Ministerio de Economía y Finanzas en la Encuesta de Niveles de Vida.<sup>12</sup> Estas cifras publicadas en el primer semestre del año 2006 reveló que aproximadamente 4 de cada 10 personas viven en pobreza total; es decir, del total de la población, el 37,2% de las personas que habitan el territorio nacional son pobres y el 16,7% son víctimas de la pobreza extrema, en cifras absolutas 508,700 panameños se

---

<sup>12</sup> La Encuesta de Niveles de Vida, realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, es la estadística oficial en Panamá destinada a estimar los niveles de pobreza y desigualdad en la población, y sus factores determinantes, así como para formular políticas públicas, y diseñar estrategias y programas para enfrentar estos problemas. En el país se han realizado dos de estas encuestas 1997 y 2003. Con la última encuesta del año 2003, Economía y Finanzas ha estimado en el territorio nacional la incidencia de la pobreza hasta el primer semestre de agosto del 2006.

encuentran en situación de pobreza extrema (véase cuadro 3 y gráfico 1). La mayoría son indígenas y habitantes de las zonas rurales, muchos de los cuales no saben leer o escribir, no tienen acceso a los centros de salud públicos, ni poseen título de propiedad de las casas donde habitan, ni de las tierras que cultivan; por ende, quedan excluidos de poder solventar sus necesidades básicas.

**Cuadro 3**  
**Incidencia de la Pobreza en Panamá**

Concepto	Pobreza			No Pobre	Total del País
	Total	Extrema	No Extrema		
<b>Incidencia (%)</b>	37,2%	16,7%	20,5%	62,8%	100,0%
<b>Personas en miles (1)</b>	1, 128.4	508.7	619.7	1,935.1	3,063.5

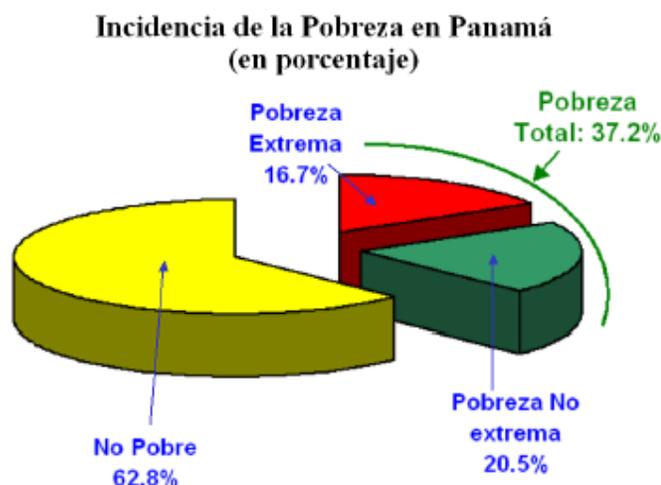
(1) Proyección de la población total de la república de Panamá al 30 de septiembre del 2003, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas. Dirección de análisis y Políticas Económicas, Departamento de Información Económica y Estadística. Primer semestre del 2006.

Según las estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, en el periodo 1997-2003 la economía panameña experimentó un crecimiento anual promedio de 3,5%. “No obstante, en ese período, el nivel de la pobreza general en el país no presenta cambio significativo, al variar de 38.3% a 37.2%. Sin embargo, en términos absolutos, la cantidad de pobres aumentó a 1, 128,400 personas (108,300 personas más que en 1997), debido al crecimiento de la población total. Esto implica que el consumo total anual de estas personas se sitúa por debajo del valor de la línea de pobreza general estimado en B/.953 por año” (MEF, 2006:13).

Ahora bien en relación con la incidencia de pobreza extrema, las estadísticas han registrado un cambio significativo, al disminuir esta de 18,8% en 1997 a 16,7% en el 2006, lo que se tradujo en una disminución del número de pobres extremos de 514,880 a 508,700 entre ambos años. Con todo lo anterior se ha intentado mostrar una visión general de la pobreza en Panamá.

Gráfico 1



Fuente: Dirección de Economía y Finanzas. Dirección de análisis y Políticas Económicas, Departamento de Información Económica y Estadística. Primer semestre del 2006.

Para el presente trabajo de investigación, se han identificado dos indicadores de la variable pobreza, que posteriormente permita asociarlos con la dimensión discapacidad y poner de manifiesto si el grupo de personas con discapacidad se encuentra más excluida socialmente que el resto de la población que no presenta algún grado de discapacidad, estos son: hogares en pobreza extrema, y hogares en pobreza no extrema.

#### a) Hogares en Pobreza Extrema en Panamá

La Encuesta de Niveles de Vida (ENV) ejecutada y analizada por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la República de Panamá, define la pobreza extrema en cuanto al valor de consumo de los requerimientos mínimos de alimentos por persona al año, que equivale a un promedio de 2,305 calorías diarias por persona. En el año 2003, el costo de este requerimiento mínimo alimentario se estimó en \$534 por persona al año o sea \$ 44,50 de consumo por persona al mes. (MEF, 2003:12). De lo anterior se desprende que los pobres extremos son aquellas personas cuyo consumo total anual es inferior a \$ 534 anuales.

En Panamá entonces, siguiendo los anteriores requerimientos de medición de la pobreza, existen 72,499 hogares en pobreza extrema, de los cuales casi la mitad se ubican en las áreas rurales no indígenas. Los hogares en pobreza extrema en Panamá se distribuyen geográficamente de la siguiente manera: 47,9% en el área rural no indígena,

36,1% en el área indígena y el restante 16,0% en las áreas urbanas del país (véase cuadro 4).

La proporción de hogares en situación de pobreza extrema en el país se estima en 9,6%, en cifras relativas, lo cual corresponde a 72,499 hogares en cifras absolutas de los cuales 60,867 residen en el área rural (84%) incluidas las áreas indígenas, donde habitan 26,154 hogares extremadamente pobres (36,1%). Los hogares en situación de pobreza extrema no disponen de recursos suficientes para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación.

Cuadro 4  
Hogares en pobreza extrema, según área

Área	Hogares	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>755,190</b>	<b>100.0</b>
Total de Hogares Pobreza Extrema	72, 498	9.6
Urbana	11,632	16.0
Rural No Indígena	34,713	47.9
Indígena	26,154	36.1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. La pobreza y desigualdad en Panamá: la equidad un reto impostergable, 2006. Pág. 43.

Ahora bien, según estimaciones de la Encuesta de Niveles de Vida del año 2003, son las áreas indígenas que comprenden la población residente en los territorios de las comarcas indígenas y en las áreas indígenas fuera de las comarcas donde se observan los niveles más altos de pobreza general y de pobreza extrema (98,4% y 90,0%, respectivamente).

#### b) Hogares en Pobreza en Panamá

La pobreza no extrema corresponde a \$ 953 de consumo total por persona al año, lo que incluye el costo de los alimentos mínimos requeridos, más un monto adicional para cubrir necesidades esenciales no alimentarias (vivienda, salud, educación, vestuario, transporte, entre otras); entonces las personas con un consumo anual por debajo del valor señalado se clasifican en situación de pobreza.

En Panamá, en el ámbito de los hogares se observa que un 25,9% de ellos; es decir 196,232 hogares vivían en condiciones de pobreza general, de los cuales 131,056 habitan en las áreas rurales (66,8%) (véase cuadro 5).

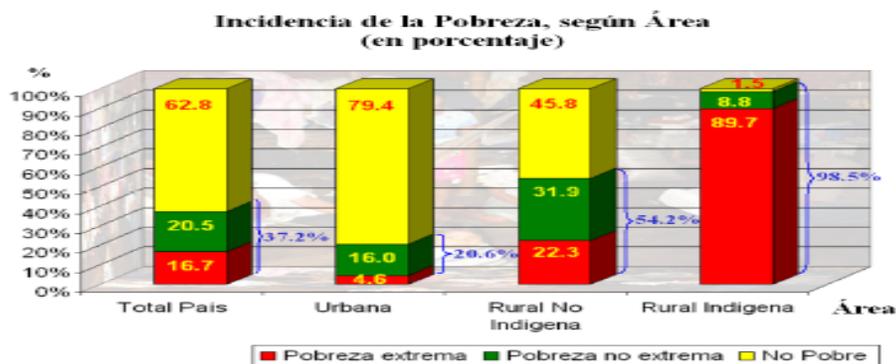
Cuadro 5  
Hogares en situación de pobreza general, según área: año 2003

Área	Hogares	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>755,190</b>	<b>100.0</b>
Total de Hogares Pobreza General	196,232	25,9
Urbana	65,176	33,2
Rural	131,056	66,8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. La pobreza y desigualdad en Panamá: la equidad un reto impostergable, 2006. Pág. 43.

Según las estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas, determinadas por las estimaciones arrojadas por la encuesta de niveles de vida del año 2003, la incidencia de la pobreza general en el área urbana era de un 15,3% en 1997 y se incrementó a 20,5% en el 2003; es decir, 4,7 puntos porcentuales de aumento (véase gráfico 2), siendo mucho más pronunciado el incremento de la incidencia de la pobreza no extrema que el de la extrema<sup>13</sup>.

Gráfico 2



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. La pobreza en Panamá, Informe final Febrero de 2006, Pág. 7

<sup>13</sup> Según estudios del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República en la profundización de la pobreza han influido entre otros factores, la reclasificación de localidades rurales a urbanas entre los censos de 1990 y el 2000 y la migración del campo a la ciudad.

El cuadro y el gráfico anteriores muestran que la pobreza en Panamá se encuentra mayormente acentuada en las zonas rurales, siendo la población indígena de las zonas rurales las más afectadas, con un elevado porcentaje de 98,5%, si sumamos la pobreza extrema y la no extrema. La población rural no indígena que se encuentra en pobreza es de 54,2 %. En las zonas urbanas, los pobres marcan un 20,6%. (véase gráfico 2). En el total del país, la pobreza general; es decir, los pobres extremos y no extremos alcanzan según la Encuesta de Niveles de Vida del Ministerio de Economía y Finanzas, un 37,2% del total de habitantes de República.

## 2.2. Empleo

La encuesta de hogares realizada por la Contraloría General de la República, en agosto del 2006, arroja en sus resultados preliminares que la población total del país de 15 años y más de edad, asciende en Panamá a 2, 262,998 personas de ellas 1, 114,928 son hombres, mientras 1, 148,070 son mujeres. De ello, la población económicamente activa es de 1, 415,524, lo que representa una tasa de participación en el mercado laboral del 62,6% en relación con el total de la población. En cuanto a la diferencia en la participación en el mercado laboral por sexo, las cifras registran en los hombres una tasa de participación en la actividad económica de 79,8%, la cual representa en cifras absolutas 889,317 y en las mujeres de un 45,8 %, representado por 526,207.

Por área geográfica las personas que participan activamente en el mercado laboral en los centros urbanos generan una tasa de participación de 62,7% y en el área rural la tasa de participación representa un 62,3%. En cuanto al presente estudio, se han identificado tres indicadores que permitan conocer el grado de acceso o no a mercados formales de trabajo en Panamá, estos son: población desocupada, población activa ocupada y población ocupada por categoría ocupacional.

### a) Población Desocupada

Al estudiar el porcentaje de la población desocupada, hacemos referencia al conjunto de personas que según las estadísticas oficiales, de la Contraloría General de la República, deseando trabajar no pueden porque no encuentran un puesto donde hacerlo.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Las encuestas de población activa clasifican a las personas como paradas (desempleadas), sí en la semana anterior al momento de realización de la entrevista, no realizaron ninguna clase de trabajo, buscaron activamente empleo y estaban disponibles para trabajar.

En relación con el desempleo específicamente en Panamá, las cifras arrojan que 121, 997 personas se encuentran desempleadas. (véase cuadro 6). Esto equivale en cifras relativas a un 8,6% del total de la población económicamente activa.

Cuadro 6  
Población desocupada, total y porcentaje en Panamá, por sexo

Categoría	TOTAL (1)	Porcentaje	Hombres	Mujeres
Población Económicamente Activa	1, 415,524	100%	889,317	526,207
<b>Población Desocupada</b>	<b>121, 997</b>	<b>8,6%</b>	<b>60,720</b>	<b>61,277</b>

(1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes en las viviendas colectivas.

Fuente: Encuesta de Hogares, Contraloría General de la República Panamá, Cifras Preliminares agosto 2006.

El cuadro anterior sobre el total y porcentaje de población desocupada en Panamá muestra también que de estos desempleados 60,720 son hombres, lo cual equivale a un 6,8% de total de la población económicamente activa, y 61,277 son mujeres; es decir un 11,6% de la población económicamente activa. En Panamá, las estadísticas oficiales han demostrado que las mujeres y los jóvenes son los que se ubican en los grupos sociolaborales más afectados por el desempleo.

La información anterior arroja entonces que un 8,6% de la población total de panameños se encuentra excluida de cualquier alternativa laboral, y aunque la tasa de desempleo ha disminuido desde finales de la década de los 80, donde oscilaba en un 15,3% (Pérez-Sainz, 2003:121), pone de manifiesto que el actual modelo económico posee una incapacidad de generar políticas de pleno empleo, ya que aun persisten niveles altos de desempleo en el país.

#### b) Población Activa Ocupada

Al referirnos a la población activa ocupada hacemos referencia al conjunto de personas que en un determinado periodo, al que se le denomina de referencia, realizaron alguna

actividad económica, la cual contribuyó a la producción de bienes y servicios que forman parte del producto interno bruto (PIB).<sup>15</sup>

La población activa está formada por todas las personas en edad de trabajar que (para Panamá es de 15 años en adelante), que bien se encuentre realizando un trabajo por cuenta propia o ajena.

En cuanto a Panamá, referente a su población total económicamente activa, se ha mencionado anteriormente que las estadísticas muestran que del total de la población, los económicamente activos representan en cifras absolutas 1, 415,524, siendo del total de ella 889,317 hombres y 526,207 mujeres. De todas estas personas, las ocupadas en alguna rama de la economía son 1, 293,527 (véase cuadro 7), lo que equivale a un 91,4% de la población. Las personas activas ocupadas son en su mayoría los hombres con 828,597 las mujeres activas ocupadas representan 464,930.

Cuadro 7

Población de 15 años y más de edad en la República de Panamá, población activa ocupada y población desempleada, por sexo: agosto 2006 encuestas de hogares.

Población de 15 años y más de edad en la república de Panamá, por sexo, Población activa ocupada y Población Desempleada (1)						
	Total	%	Hombres		Mujeres	
			Total	%	Total	%
Económicamente Activa	1, 415,524	100%	889,317	62,8	526,207	37,2
<b>Población Activa ocupada</b>	<b>1, 293,527</b>	<b>91,4%</b>	<b>828,597</b>	<b>64,0</b>	<b>464,930.</b>	<b>36,0</b>
Población Desocupada	121, 997	8,6%	60,720	49,7	61,277	50,3

(1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes en las viviendas colectivas.

Fuente: Encuesta de Hogares, Contraloría General de la República Panamá, agosto 2006.

<sup>15</sup> De esta definición, se desprende que solo se consideran personas ocupadas, aquellas personas que realizan actividades estrictamente productivas por las que obtienen algún tipo de remuneración monetaria para ella o su familia. En efecto, una persona que realice una actividad sin obtener a cambio una remuneración no genera valor añadido y por consiguiente no genera producto económico, aunque su actividad económica pueda ser fundamental desde el punto de vista social como sucede en el caso de los estudiantes y las amas de casas.

## c) Población Ocupada por Categoría Ocupacional

Dentro del total de la población que se encuentra activa y ocupada, en Panamá las cifras arrojadas por la encuesta de hogares ponen de manifiesto que el 63% indicó ser empleada, lo que equivale a decir que son trabajadores (as) de la empresa privada, del gobierno, de empresas sin fines de lucro, servicios domésticos y/o empleados de una cooperativa (véase cuadro 8 y gráfico 3). De ella el 28,6% es trabajadora por cuenta propia, el 5,0% es trabajador familiar, el 3,1% es patrono y el 0,1% es miembro de una cooperativa.

Cuadro 8

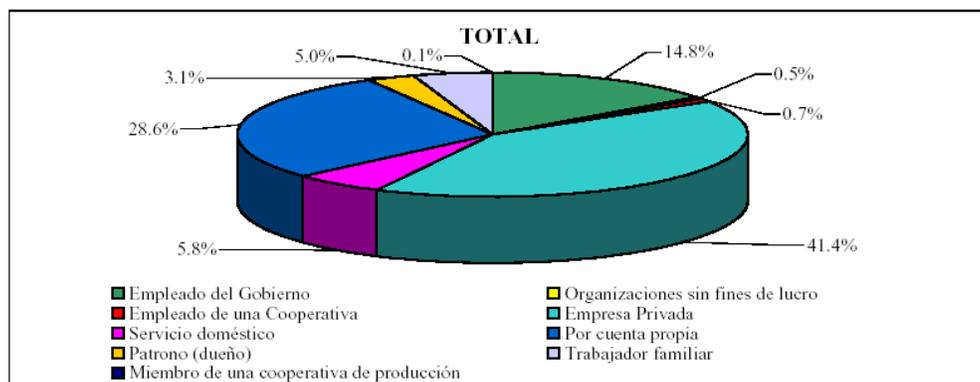
Población de 15 años y más de edad en la República de Panamá, por sexo según área y condición de la actividad económica, encuestas de hogares, agosto de 2006.

<i>Población económicamente activa de 15 y más años de edad, por Categoría de la Ocupación</i>				
<b>Condición de la Actividad y Categoría de la Ocupación</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Económicamente Activa	1, 415,524	100%	889,317	526,207
Población Activa ocupada	1, 293,527	91,4%	828,597	464,930.
Población ocupada por categoría ocupacional				
• Empleado	817,792	63,0%	498,264	319,528
Empresa Privada	535,179	65,4%	383,952	151,227
Gobierno	191,477	23,4%	95,582	95,895
Servicios Domésticos	75,307	9,2%	7,599	67,708
Empresas Sin fines de lucro	7,374	0,9%	4,359	3,015
Empleados de cooperativas	8,455	1,0%	6,772	1,683
• Cuenta Propia	369,982	28,6%	265,325	104,657
• Trabajador Familiar	64,537	5,0%	31,659	4,552
• Patrono (Dueño)	40,527	3,1%	31,721	8,806
• Miembro de una Cooperativa.	689	0,1%	409	280

Fuente: Encuesta de Hogares, Contraloría General de la República Panamá, Cifras Preliminares agosto 2006.

Gráfico 3

POBLACIÓN OCUPADA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA, SEGÚN CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN: ENCUESTA DE HOGARES, AGOSTO DE 2006



Fuente: Contraloría General de la República, Encuesta Nacional de Hogares Agosto 2006

Tanto el cuadro como la gráfico muestran que de 817,792 personas ocupadas registradas como empleadas, el 65,4% corresponde a la empresa privada, el 23,4% al gobierno, el 9,2% son empleados de servicios domésticos, el 0,9% son empleados de empresas sin fines de lucro, el 1,0% de una cooperativa. Ahora bien, se visualiza en las cifras un gran porcentaje de trabajadores por cuenta propia (28,6%) del total, predominando una lógica de subsistencia que excluye a la gran mayoría de obtener los beneficios que brinda la seguridad social.

### 2.3. Educación

La educación constituye un elemento fundamental para el desarrollo socioeconómico de un país. En su papel formativo de recursos humanos, su función de crear y difundir conocimientos y su efecto en la reducción de la pobreza, la educación es un factor que no solo incrementa las opciones para acceder al trabajo productivo formal, sino que también fomenta hábitos de convivencia social, capacita para un mejor ejercicio de los derechos civiles y políticos, cumple el rol de agente de cambio social, prepara para la vida, desarrolla las aptitudes necesarias para desenvolverse con éxito en un mundo cada vez más competitivo y se reconoce que es una necesidad social.

Para determinar el grado de exclusión social, en la cual se encuentra la población panameña desde el punto de vista de la variable educación, se han utilizado dos indicadores fundamentales, a saber: tasa de analfabetismo y cobertura de la educación.

#### a) Tasa de Analfabetismo

El Ministerio de Educación en Panamá, al operacionalizar la variable analfabetismo, la define como el porcentaje de la población de 10 años y más que no sabe leer ni escribir, con respecto a la población de ese mismo grupo de edad. Esto muestra la proporción de la población que queda absolutamente al margen del desarrollo, por no contar con las capacidades educativas básicas (leer y escribir).

Los estudios institucionales sobre pobreza en Panamá<sup>16</sup> han demostrado que existe una alta asociación entre analfabetismo y pobreza. La incidencia de la pobreza total entre las personas de 10 años y más que no saben leer y escribir (71,8%) es más de dos veces que en aquellas que leen y escriben (30,3%). Esta diferencia es mucho mayor en el caso de las personas analfabetas extremadamente pobres.

En comparación con los países de América Central, Panamá ha logrado un alto nivel de alfabetización de la población de 15 años y más edad (93,1% en el año 2003).<sup>17</sup> Según la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, del Departamento de Estadísticas, del ente rector de la educación en Panamá, el Ministerio de Educación (MEDUCA) y tomando como base el censo del año 2000, el nivel de analfabetismo en cifras absolutas en Panamá es de 168,140 personas y en cifras relativas es de 7,6% (véase cuadro 9), de estos, 7,1% eran hombres y 8,2% mujeres.

---

<sup>16</sup> Véase MEF 2006, Dirección de Políticas Sociales. Según este estudio, se confirma que cuando se analiza la relación entre pobreza y años de educación del jefe del hogar. Los jefes de hogar con más años de escolaridad (13 y más años de educación) presentan niveles de incidencia de pobreza total y extrema mucho menores que los que tienen menos educación.

<sup>17</sup> Las estadísticas regionales muestran que en la región los niveles de alfabetización son: Belice 76,9%, El Salvador 79,7%, Honduras 80,0%, Guatemala 69,9%, Costa Rica 95,8% en el 2002.

Cuadro 9  
Porcentaje de Analfabetismo en Panamá, Año 2002

<b>PROVINCIAS Y COMARCAS</b>	<b>% DE ANALFABETAS 2002</b>
<b>TOTAL .....168,140</b>	<b>7,6</b>
<b>Urbana</b>	<b>2,5</b>
<b>Rural</b>	<b>16,0</b>
Bocas del Toro	16,0
Coclé	5,7
Colón	3,5
Chiriquí	7,2
Darién	22,3
Herrera	9,8
Los Santos	10,1
Panamá	2,7
Veraguas	14,2
Comarca Kuna Yala	38,0
Comarca Embera	33,3
Comarca Ngobe Bugle	44,0

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del Departamento de Estadísticas Educativas. Estadísticas Educativas 2005.

En Panamá, en un nivel geográfico encontramos un porcentaje elevado de analfabetismo según las estadísticas del Ministerio de Educación, en las áreas rurales con un 16,0%, siendo las comarcas indígenas y las provincias de Darién y Bocas del Toro las más afectadas por este problema social (sectores ubicados geográficamente más alejados de la capital). Por otra parte, las provincias de Panamá y Colón (ciudades terminales del Canal de Panamá y las más urbanizadas), son las menos afectadas por los índices de analfabetismo. Las estadísticas arrojan entonces que los excluidos desde el punto de vista del proceso de enseñanza escolar se ubican dentro de las áreas rurales y alejadas de la urbe capitalina.

## b) Cobertura de la Educación

La cobertura de educación se define como una serie de elementos y/o indicadores claves, los cuales permiten evaluar el acceso que tiene la población a las oportunidades que ofrece el sistema educativo, haciendo referencia al volumen de población tanto absoluta como relativa que atiende el sistema educativo.

Para establecer la cobertura de educación, es necesario tomar en cuenta algunos elementos tales como: la tasa aparente de ingreso, la tasa neta de ingreso, la tasa bruta de matrícula y la tasa neta de matrícula.

La tasa aparente de ingreso se define como el número total de nuevos alumnos ingresados en el primer grado del nivel educativo, independientemente de su edad (por ende puede sobrepasar el 100%), expresado en el porcentaje de población que tiene la edad oficial de ingreso al nivel educativo. La tasa neta de ingreso es el número de nuevos alumnos que ingresan en el primer grado del nivel correspondiente y que tiene la edad oficial de ingreso, expresado en el porcentaje de la población de la misma edad.

La tasa bruta de matrícula, por otra parte, es el total de estudiantes matriculados en el nivel correspondiente, independientemente de su edad (por ende, puede sobrepasar el 100%) expresado en porcentaje de la población oficialmente escolarizada en el año escolar. La tasa neta de matrícula puede definirse como la matrícula del nivel correspondiente del grupo, que tiene la edad oficial expresado en el porcentaje de la población que tiene la edad oficial para estar en este nivel educativo. Si tomamos en cuenta que el nivel de analfabetismo en Panamá se mide en relación con el porcentaje de niños de 10 años y más que no saben leer y escribir, es necesario dejar claro cuál es el nivel de acceso a los servicios de educación que tienen los niños que se inician en el sistema de educación escolar en Panamá (véase cuadro 10).

Cuadro 10  
Indicadores de acceso por Nivel Educativo

Tasas de Acceso	Nivel Pre-escolar Año 2005 (niños de 4-5 años)			Nivel Primario Año 2005 (niños de 6-11 años)		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Tasa Aparente de Ingreso				101,2	101,4	101,1
Tasa Neta de Ingreso				87,9	88,0	87,7
Tasa Bruta de Matricula				111,0	109,3	112,6
Tasa Neta de Matricula	55,3	55,7	55,0	100,0	100,0	100,0

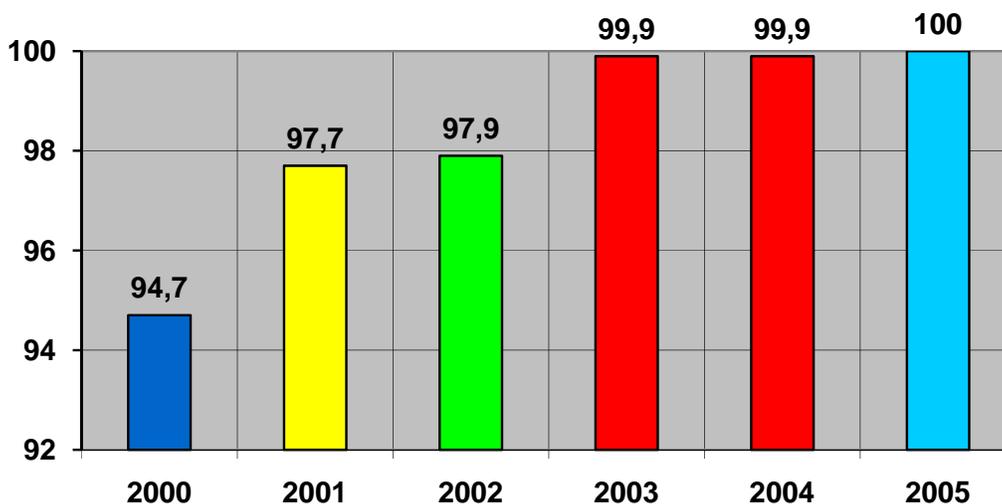
Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del Departamento de Estadísticas Educativas. Estadísticas Educativas 2005.

En relación con el cuadro 10, se puede señalar que una tasa aparente de ingreso indica por regla general un elevado grado de acceso al sistema educativo. Como este indicador se refiere a todos los nuevos alumnos que ingresan al primer grado de un nivel educativo determinado, su cuantía puede superar el 100%; la tasa neta de ingreso indica un grado elevado de acceso al sistema educativo para los alumnos que tienen la edad oficial de ingreso a un nivel educativo determinado.

La tasa bruta de matrícula alta indica un grado elevado de participación independientemente de que los alumnos pertenezcan al grupo de edad oficial o no. Cuando el valor de la TBM se acerca al 100% o lo supera, esto indica en principio que el país es capaz de escolarizar a la totalidad de su población en edad escolar. Por último una Tasa Neta de Matrícula alta denota un alto grado de participación en la enseñanza del grupo de edad que tiene la edad oficial para asistir a la escuela en determinado nivel educativo.

Tomando en cuenta la Tasa Neta de Matrícula en Panamá, esta denota una participación elevada en el proceso educativo en el nivel primario, lo que es representado por una alta cobertura de servicios educativos; esta aumentó de un 94,7% en el año 2000 a un 100% en el año 2005 según las cifras obtenidas del Ministerio de Educación (véase gráfico 4).

Gráfico 4  
Tasa neta de matrícula en la educación primaria  
(6-11 años Panamá)



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del Departamento de Estadísticas Educativas. Estadísticas Educativas 2005.

Sobre el nivel de educación primaria, hay que señalar que este comprende entre los 6 y 11 años de edad, en donde existen según datos del Ministerio de Educación para el 2005 un total de 385,390 niños matriculados (nos referimos acá solo a las escuelas públicas); de estos 201,158 son hombres y 184,232 son mujeres. A su vez existen en la totalidad del país 2,910 escuelas. La población estudiantil es atendida por una totalidad de 15,636 docentes, lo que hace un promedio aproximado de 25 alumnos por docente.

Por último, para este mismo nivel educativo la tasa de deserción escolar entendida está como el total de estudiantes que abandonan la escuela antes de concluir algún grado educativo determinado y el cual es expresado como el porcentaje del total de la matrícula en un año escolar específico es de un 3,2% del total matriculado.<sup>18</sup> Lo cierto es que si se toma este punto del 3,2% de niños que abandonan la escuela antes de aprobar algún grado del nivel primario de educación, se puede discernir que este porcentaje de niños que abandonan la escuela quedan excluidos de los beneficios que rinde la enseñanza escolar, muchos de ellos abandonan la escuela por no contar sus familiares con el recurso suficiente

<sup>18</sup> La tasa de deserción escolar en el nivel primario por año escolar es, de primer grado 5,1% segundo grado 3,4%, tercer grado 2,6%, cuarto grado 3,2%, quinto grado 3,3%, sexto grado 0,8% y el total es de 3,2%, los datos fueron tomados de la dirección de planificación del Ministerio de Educación en Panamá.

para poder mantenerlos dentro del sistema educativo, independientemente que en esta etapa la educación estatal es “gratuita” en Panamá.

#### 2.4. Salud

En Panamá, el componente público del sector salud tiene como base el Ministerio de Salud, este se destaca como ente rector del sistema de salud y comparte la función de financiación y provisión con la Caja de Seguro Social (CSS). También incluye al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Por derecho constitucional toda la población tiene acceso a los centros de atención del Ministerio de Salud, en tanto que la CSS atiende a la población trabajadora y a sus dependientes (69% de la población), pero ambas instituciones se han coordinado para brindar atención a toda la población indistintamente.

Aunque la legislación y los decretos ministeriales planteen una política de salud igual para todos, en el país siguen prevaleciendo algún grado de exclusión social dentro de esta dimensión particular. En el caso específico de la salud y para determinar el grado de exclusión social que muestra la población panameña, en esta variable se ha trabajado con dos indicadores, a saber, población cubierta por la seguridad social y cobertura del sistema de salud.

##### a) Población Cubierta por la Seguridad Social

Al analizar la seguridad social<sup>19</sup> como indicador, se propone establecer cuál es el total de población panameña que directamente se beneficia de esta prestación del servicio de seguridad social. En la actualidad en Panamá la seguridad social consta de dos niveles, por una parte, un nivel contributivo, que supone una relación permanente con los mercados de trabajo y es financiado con cotizaciones sociales de parte de la población inserta formalmente en el mercado de trabajo, y otro nivel de carácter no-contributivo o asistencial, el que está enmarcado en un nivel de prestaciones de subsistencia para aquellos que por razones que fuere han quedado al margen del mercado de trabajo y no contribuyen a la seguridad social; esta asistencia se financia con los impuestos generales.

---

<sup>19</sup> La seguridad social nace históricamente como sistema de seguros sociales en la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, esta se refiere al conjunto de prestaciones económicas y sociales que protegen contingencias como la vejez, la enfermedad, la invalidez y la supervivencia a la vez que es un instrumento político de cohesión social.

En Panamá según estimaciones de la Contraloría y las estadísticas de la Caja de Seguro Social, la población cubierta por la seguridad social aumentó de 1, 951,481 en cifras absolutas para el año 2001 a 2, 155,208 en el 2005 (véase cuadro 11). De esta cantidad, para el año 2005 existen, en el país 890,334 asegurados directos; es decir, personas que trabajan y que cotizan directamente a la Caja de Seguro Social. De estos asegurados directos 1,264, 874 personas se benefician como dependientes de ellos (hijos (as), esposos (as), madres, padres). Ahora bien, los asegurados por la Caja de Seguridad Social y sus beneficiarios por lo general son productos de que los asegurados directos participan activamente del mercado de trabajo de una manera formal y cotizan directamente con ella.

Cuadro 11  
Total y Porcentaje de Población Asegurada en Panamá: años 2001-2005

Año	Población Total	Población Asegurada				
		Asegurados Cotizantes				
		Total Asegurada	Total	Activos	Pensionados (1)	Dependientes
2001	2,948,023	1, 951,481	781,298	646,237	135,061	1,170,183
2002	3,003,954	1, 956,166	780,205	639,468	140,737	1,175,961
2003	3,060,090	1,959,163	797,067	652,021	145,046	1,162,096
2004	3,121,039	2, 003,108	828,311	677,029	151,282	1,174,797
2005 (P)	3,172,361	2,155,208	890,334	734,356	155,978	1,264,874
<b>Porcentaje</b>		100,0	41,3	34,1	7,2	58,7

Fuente: Contraloría General de la República. Departamento de Estadísticas y Censo. Dirección Nacional de Planificación, del Departamento de Estadísticas de la Caja de Seguro Social. 2005.

En cifras relativas, la población cubierta por la seguridad social del total de la población, para el año 2005 es del 67,9%, en donde de ese total el 41,3%, son cotizantes activos, siendo el 58,7% dependientes de estos asegurados directos.

Todo lo anterior se expresa en que el grueso total de la población cubierta directamente por la seguridad social en Panamá es producto de que participan formalmente del mercado de trabajo, contribuyendo con la cuota obrero-patronal y que subsidian a sus beneficiarios. El resto de la población, el 32,1%, debe ser cubierta por el Ministerio de Salud, por medio de subsidios estatales, lo que hace que la atención de salud dependa del presupuesto que el Estado haya destinado para ello.

#### b) Cobertura del Sistema de Salud

En Panamá, el sistema público de salud está organizado según lo contempla el artículo III de la Constitución Política de la República, por varias instituciones nacionales dirigidas por el Ministerio de Salud, el cual se edifica según la legislación nacional como el ente rector de la política de salud, compartiendo la función de financiación y provisión con la Caja de Seguro Social (CSS).

La organización del sistema de salud en Panamá también incluye al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), así como a Escuelas y Facultades de Ciencias de la Salud, al Sector Privado de Servicios de Salud, Patronatos e Instituciones Autónomas y Semi autónomas, que realicen acciones de promoción, prevención, reparación y rehabilitación de la salud, así como instituciones de docencia e investigación en salud.

El sector salud en Panamá muestra una fragmentación en tres subsectores: el público, el privado y de la seguridad social. El sector público, dirigido por el Ministerio de Salud, tiene por mandato constitucional la responsabilidad de velar por la salud de la población y garantizar servicios que sean adecuados para el logro de este objetivo, así como ejercer el rol de vigilancia y control de riesgos en materia de salud pública y ambiental, y la regulación, control y vigilancia de farmacias y drogas.

El Ministerio de Salud también oferta servicios de salud a toda la población panameña y ejecuta funciones de financiación, regulación, aseguramiento y provisión, la cual se estructura de forma desconcentrada. Territorialmente se organiza en 14 regiones sanitarias y distritos sanitarios. El sector público presta servicios a la totalidad de la población que los demanda sin exclusión y cubre financieramente a la población no asegurada.

El sector privado en Panamá se compone de prestadores de servicios de salud directos y de entidades financiadoras de atención a la población que lo demande. El componente privado lo constituyen las clínicas privadas, los hospitales con más de 100 camas y los consultorios médicos privados.

En cuanto al sector de la seguridad social en Panamá, es la Caja de Seguro Social la encargada de proveer servicios de atención directa a la población derechohabiente; es decir, esta responde por la atención de los trabajadores asegurados y de sus dependientes beneficiarios, así como los servicios de prestación económica mediante el desarrollo de los programas de invalidez, vejez y muerte. Las instituciones de atención a la salud más utilizadas por la población y la cual consta de mayor número de instalaciones de salud y de recursos humanos para ello son las del Ministerio de Salud y las de la Caja de Seguro Social (véase cuadro 12).

La Caja del Seguro Social y el Ministerio de Salud cuentan con más de 25,000 funcionarios de diversas calificaciones y competencias técnicas; estos pueden desglosarse de la siguiente manera: Ministerio de Salud 8,622, la Caja de Seguro Social 14,050, Patronatos 2,229 Junta Comunal/Comités 254, Otros 7.

Cuadro 12

Número de Instalaciones, Recurso Humano y Producción de Servicios, en las Instalaciones de Salud en la República de Panamá. Años: 2004 - 2005

	2004	2005
<b>TOTAL INSTALACIONES DE SALUD (MINSAL, C.S.S.)</b>	895	902
CENTROS DE SALUD	182	185
MEDICOS POR 10,000 HAB.	13.6	...
ODONTOLOGOS POR 10,000 HAB.	2.9	...
ENFERMERAS POR 10,000 HAB.	11.6	...
EGRESOS POR 1000 HAB.	76.8	76.9
PORCENTAJE DE OCUPACIÓN	64.9	65.2
PROMEDIO DÍAS DE ESTANCIA	6.1	6.2
GIRO DE CAMAS	41.3	42.9
Nº DE CAMAS	5897	5786
ATENCION AMBULATORIA	3,916,950	4,151,175
CONSULTAS DE MORBILIDAD %	48.5	46.5
CONSULTAS DE CONTROL DE SALUD %	31.6	35.0
CONSULTAS DE ODONTOLOGÍA %	19.9	18.5
CONSULTAS EXTERNAS HOSPITALARIAS	4,299,428	( a ) 6.858.382
CONSULTAS DE URGENCIA HOSPITALARIA	1,315,437	( a ) 1.920.816

( a ) Incluye Caja de Seguro Social

... Información no disponible

Fuente Institucional : Departamento de Análisis de Situación y Tendencias de Salud. Sección Estadísticas  
Dirección Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas, REMES. Anuario Estadístico 2005.

### 3. Dimensión Discapacidad

La discapacidad concebida dentro del contexto de salud puede definirse como toda restricción o ausencia, debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

Ahora bien, en el presente análisis de esta dimensión se debe dejar claro que la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto. Por ello se considera el fenómeno como un problema de origen social, el cual requiere de la responsabilidad colectiva, para lograr la inserción de las personas con discapacidad en todos los ámbitos sociales (CIF, 2001).

En el análisis de la dimensión sobre la discapacidad, son dos las variables que han guiado la búsqueda de la información necesaria, la cual permita captar los datos de interés en la presente investigación para así posteriormente asociarlos con la dimensión exclusión social. Estas variables son personas con discapacidad y tipos de discapacidad, cada una de ellas con sus respectivos indicadores de trabajo.

#### 3.1. Personas con Discapacidad

En los últimos años, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha promovido y recomendado la utilización del concepto de discapacidad, al eliminar algunas definiciones negativas y que dificultaban la inserción social de este grupo. Así, en la actualidad la definición se enfoca desde los siguientes parámetros: Es toda limitación en la actividad y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia física, sensorial, psíquica y/o mental que afecta a una persona de forma permanente en su desenvolvimiento cotidiano y en su relación con el entorno físico social (CIF, 2001).

Dentro de esta definición, esbozada por la OPS se debe resaltar la existencia de dos ejes fundamentales que ayudan a comprender de mejor manera dicha definición; estos ejes se concentran en:

1. Limitación en la actividad: hace referencia a las dificultades que un individuo puede tener en su desempeño y en la realización de una actividad, originadas en una deficiencia (por ejemplo: para ver, para oír, para caminar, para hablar, para aprender, etc.).

2. Restricción en la participación: hace referencia a los problemas que un individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales, originadas en una deficiencia (por ejemplo: en la educación, en la recreación, en el trabajo, etc.).

De lo anterior se debe dejar claro que la limitación en la actividad y la restricción en la participación siempre deben estar originadas en una deficiencia referida esta al campo de la salud; es decir, originada en algún problema en las funciones o estructuras corporales, tales como anomalías, defectos, pérdidas o cualquier otra desviación en estas. Los indicadores propuestos para esta dimensión destacan:

#### a) Porcentaje y Cantidad Total de Población con Discapacidad en Panamá

Una vez aclarado este concepto, hay que señalar que en las últimas décadas las personas con discapacidad han ido en aumento a escala mundial. Panamá como nación no escapa de esta realidad en la que se ven inmersas miles de personas. La población con discapacidad según indican las cifras publicadas por la Contraloría General de la República en los tres últimos censos de población y vivienda, muestran claramente cómo las mismas han variado; y que a pesar de ser las cifras oficiales panameñas, las estadísticas no están acordes con las proyecciones internacionales que estiman que el 10% de la población mundial posee algún grado de discapacidad.<sup>20</sup>

En el espacio específico de estudio de la presente investigación la República de Panamá, cifras arrojadas por el primer Censo Nacional de población y de vivienda, que permite cuantificar a dicho grupo y el que fue publicado por la Contraloría General de la República en el año de 1980, registra la existencia de 9,770 personas de 0 a 40 años de edad con algún tipo de discapacidad; esta cifra representaba el 0,5% del total de la población de la república, que para ese censo era de 1, 805,287 habitantes. Ahora bien, las cifras registradas por el censo de 1990 muestran un total de 31,111 personas con algún grado de discapacidad lo que representó el 1,33% de la población total. El último censo realizado en Panamá es el del año 2000; este revela que existen en el país 52,197 personas

---

<sup>20</sup> Se estima que casi 10% de la población mundial tiene una discapacidad de acuerdo con cálculos realizados por las Naciones Unidas. La ausencia de estadísticas se debe principalmente, a una falta de interés en las personas con discapacidad además de la variedad de definiciones de discapacidad que existen y que varían de acuerdo con aspectos culturales, además de la dificultad logística de realizar actividades de recolección de datos. La primera encuesta especializada en la materia en Panamá fue en el 2006 y esta arrojó cifras más acordes con las proyecciones internacionales.

con discapacidad, para representar esto el 1,83% del total de la población y registrar una tasa de crecimiento 1990-2000 del 5,06.

Ahora bien, la primera encuesta especializada sobre personas con discapacidad en la República, realizada por intermedio de la Secretaría Nacional de Personas con Discapacidad SENADIS ha mostrado, al realizar la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad PENDIS 2006, que la cifra del último censo del año 2000 no fue acorde a la realidad.

Dicha encuesta arrojó por su parte que para el año 2006 en Panamá hay 370,053, personas con discapacidad lo que equivale a un 11,3% de total de la población (véase cuadro 13 y gráfico 5) estimación más próxima a la de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud que estiman que en el mundo la población con discapacidad representa alrededor del 10% de la población total; es decir existen en el mundo cerca de 600 millones de personas con discapacidad.

Cuadro13

Prevalencia de personas con discapacidad, según lugar de residencia en Panamá. Enero 2006

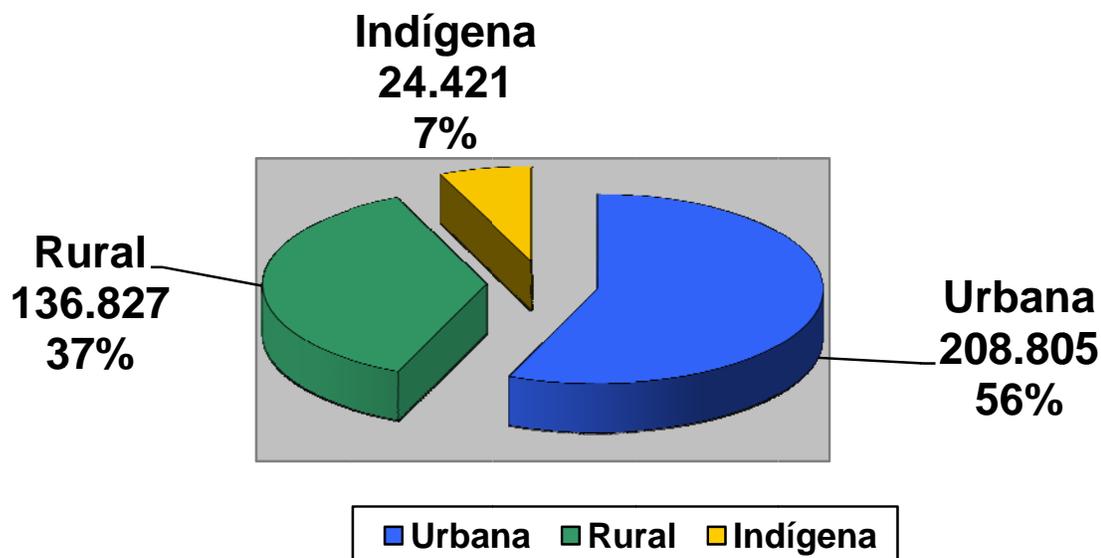
<b>Población</b>			
<b>Residencia (Área)</b>	<b>Total</b>	<b>Con Discapacidad</b>	
		<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Total	3, 260,645	370,053	<b>11,3</b>
Urbana	2, 075,889	208,805	<b>10,1</b>
Rural	1, 004,178	136,827	<b>13,6</b>
Indígena	180,577	24,421	<b>13,5</b>

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 33

El cuadro destaca que hay una mayor prevalencia de personas con discapacidad en las áreas rurales e indígenas con casi un 14% por encima de las áreas urbanas que tiene un 10%; pero ahora bien al haber mayor porcentaje de población total en las áreas urbanas la mayoría de personas con discapacidad se encuentra entonces en las áreas urbanas con un 56%, zona donde geográficamente se ubica el grueso de la población panameña; un 37% en el área rural y un 7% en el área indígena (véase gráfico 5).

Gráfico 5

Prevalencia de personas con discapacidad, según lugar de residencia en Panamá. Enero 2006



FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006

Por último se debe destacar que en cuanto a viviendas ocupadas, en la República de Panamá existen un total de 799,105 viviendas y de todas estas en 268,114 se encuentra por lo menos una persona con discapacidad a lo interno del territorio nacional. Destacándose que la proporción de personas con alguna discapacidad por vivienda ocupada es mayor en las áreas rurales (39%) y aún más alta (52%) en las comarcas indígenas en cuanto a viviendas ocupadas (vease cuadro 14)

Cuadro14  
Panamá. Viviendas Particulares Ocupadas con persona con Discapacidad, Según lugar de Residencia: Enero 2006

Residencia (Área)	Viviendas Particulares Ocupadas		
	Total	Con Personas con Discapacidad	
		Número	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>799,105</b>	<b>268,114</b>	<b>33,6</b>
<b>Urbana</b>	<b>532,627</b>	<b>160,097</b>	<b>30,1</b>
<b>Rural</b>	<b>239,717</b>	<b>94,191</b>	<b>39,3</b>
<b>Indígena</b>	<b>26,762</b>	<b>13,826</b>	<b>51,7</b>

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 31

Un elemento importante a destacar es que los datos arrojan que son las áreas geográficas más apartadas y con un mayor porcentaje de pobreza, desempleo y analfabetismo (rural e indígena). Las que se ubican con más número de personas con discapacidades por vivienda; lo anterior pone de manifiesto que las personas con discapacidad de las zonas rurales e indígenas son las más excluidas ya que las mismas presentan por un lado, el problema de su discapacidad causada por lo general en problemas de partos no controlados médicamente por falta de estructuras adecuadas para ello, desnutrición y enfermedades habitualmente prevenibles. Por el otro lado se debe destacar que en estas áreas existe poco o casi nada acceso a empleo, educación y salud, es decir se encuentran apartadas de todos estos servicios lo que hace difícil que las personas con discapacidad de estas regiones puedan ser incluidas socialmente.

#### b) Cantidad de Población con Discapacidad Según Sexo

Según el informe final de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad, la prevalencia de las personas con alguna discapacidad, por sexo, revela que esta es mayor entre las mujeres (12,4%), del total de mujeres estimadas en la República que entre los varones (10,4%) de su total (véase cuadro 15). En cifras absolutas, la cifra es de 170,315 personas que presentan algún grado de discapacidad y que son del sexo masculino y 199,738 son mujeres.

Cuadro 15

Prevalencia de la población con discapacidad por sexo, según lugar de residencia en Panamá: enero de 2006

Residencia (Área)	Población Con Discapacidad			
	Número		Porcentaje	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	170,315	199,738	10,4	12,4
Urbana	89,732	119,073	8,8	11,3
Rural	68,976	67,851	13,0	14,4
Indígena	11,607	12,814	13,2	13,8

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 35

En cuanto a la prevalencia de personas con discapacidad según sexo y la provincia donde residen (véase cuadro 16), la mayor diferencia por sexo, en cuanto a la prevalencia de discapacidad, se observa en Colón, Panamá, Coclé y Herrera, siendo ésta mayor en las mujeres.

Cuadro N° 16

Prevalencia de la Población con Discapacidad por sexo, según Provincia de residencia en Panamá: enero de 2006

Porcentaje con Discapacidad			
Residencia (Provincia o Comarca)	Hombres	Mujeres	Diferencia Por Sexo
Veraguas	15.0	16.2	1.2
Kuna Yala	16.4	14.4	-2.0
Herrera	13.9	16.4	2.5
Darién	17.8	10.7	-7.1
Coclé	12.8	15.4	2.6
Gnobe Bugle	13.1	14.5	1.4
Chiriquí	12.5	13.7	1.2
Los Santos	12.2	13.8	1.6
<b>REPÚBLICA</b>	<b>10.4</b>	<b>12.4</b>	<b>2.4</b>
Colón	8.9	11.7	2.8
Panamá	8.6	11.2	2.6
Bocas del Toro	3.2	4.9	1.7
Embera	3.8	1.6	-2.2

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 35

Lo expresado en el cuadro anterior pudiera sugerir una condición más precaria de la mujer respecto al hombre, en cuanto a su salud; Sin embargo puede sugerir también una mejor cobertura de los hombres en cuanto a los servicios de detección de las personas con discapacidad para su rehabilitación.

c) Cantidad de Población con Discapacidad según edad.

Otro de los indicadores de la dimensión discapacidad es la cantidad de personas con discapacidad según edades, la cual permitirá reconocer en qué grupo de edades se concentra más la población con alguna discapacidad en Panamá.

Los datos arrojados por la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad ponen de manifiesto que la prevalencia de personas con discapacidades es muy baja entre los infantes (3,0%), incrementándose en el tramo de los 5–9 años (4,8%); estas se mantiene en (5,9%) hasta la adolescencia (donde es mayormente detectada cuando el niño ingresa al sistema escolar). Ahora bien, con el aumento de la edad las personas tienen mayores riesgos de situaciones que pueden derivar en una discapacidad. Esto se comienza a percibir entre los adultos jóvenes (20-39 años) cuando la tasa de prevalencia se eleva al 7,2%; todo ello ocasionado por factores como el trabajo entre otros. (véase cuadro 17)

Por último, a consecuencia de los traumatismos y ante todo a las enfermedades degenerativas y crónicas entre los adultos medios (40-64 años), la prevalencia de las discapacidades se eleva a 20%, alcanzando el nivel máximo (42%) entre los adultos mayores de 65 años y más. (véase cuadro 17).

Cuadro 17

Prevalencia de la población con discapacidad por edad, según lugar de residencia en Panamá: enero de 2006

Grupos de Edades (Años)	Población con Discapacidad			
	TOTAL	Residencia (área)		
		Urbana	Rural	Indígena
	<b>Números Absolutos</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>370,053</b>	<b>208,805</b>	<b>136,827</b>	<b>24,421</b>
0-4 Infantes	9,410	4,647	3,387	1,376
5-9 Escolares	17,072	8,133	7,736	1,203
10-19 Escolares adolescentes	36,848	22,221	12,137	2,490
20-39 Adultos Jóvenes	74,197	46,095	22,794	5,308
40-64 Adultos Medios	149,390	84,014	55,340	10,036
65 y más adultos mayores	83,136	43,695	35,433	4,008
	<b>Porcentaje</b>			
<b>TOTAL</b>	11.3	10,1	13,6	13,5
0-4 Infantes	3.0	2,6	3,3	4,9
5-9 Escolares	4.8	3,9	6,5	4,3
10-19 Escolares adolescentes	5.9	6,3	5,5	5,4
20-39 Adultos Jóvenes	7.2	6,6	8,3	11,5
40-64 Adultos Medios	20.0	16,6	25,7	38,0
65 y más adultos mayores	41.8	36,6	48,5	62,1

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 36

La tabla anterior muestra el comportamiento de las tasas de prevalencia, la misma revelan que 1 de cada 5 personas con discapacidad en el país se encuentra entre los adultos jóvenes (20-39 años) y 2 de cada 5 están entre los adultos medios (40-64 años), los que suman el tramo de vida activa de la población. Vale destacar que 3 de cada 5 personas con limitaciones se encuentran entre los 20-64 años de edad lo que representa una mayoría de personas con discapacidad en la edad económicamente activa.

### 3.2 Tipos de Discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la discapacidad como toda restricción o ausencia debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en forma y dentro del margen que se considera normal para un ser humano en su contexto

social. Para la OMS, no toda limitación puede ser caracterizada como discapacidad. Todas las personas tienen limitaciones, pero no todas son personas con discapacidad; es decir, no toda limitación o restricción supone una discapacidad, por ello solo deben caracterizarse como discapacidad aquellas derivadas de una deficiencia en el orden de la salud.<sup>21</sup>

La discapacidad, al revestir en una deficiencia observable, puede manifestarse en una pérdida permanente o temporal de una función psicológica o anatómica, incluyendo la aparición de una anomalía, defecto o pérdida de una extremidad, órgano, estructura corporal o defecto de algún mecanismo del ser humano. Esta discapacidad producto de deficiencias puede presentarse por medio de discapacidad física, discapacidad sensorial, discapacidad visual, deficiencia auditiva. Para el caso específico de Panamá (véase cuadro 18 y gráfico 6), las discapacidades según el tipo de prevalencia son superiores las discapacidades múltiples; es decir, personas con más de una discapacidad con 43% y las visuales con 23%.

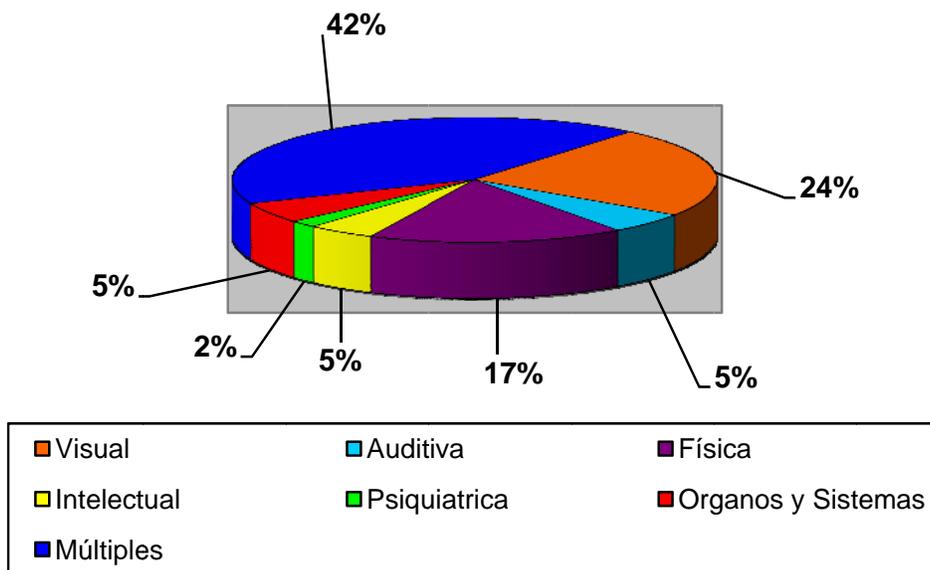
Cuadro N° 18  
Prevalencia de la Población con Discapacidad según tipo, y sexo en Panamá: enero de 2006

Tipo de Discapacidad	Total de personas con Discapacidad		Sexo	
	N°	%	Masculino	Femenino
<b>TOTAL</b>	360,329	100	165,670	194,665
Visual	83,757	23,2	40,689	43,068
Auditiva	20,711	5,8	10,234	10,474
Física	63,013	17,5	23,730	39,283
Intelectual	15,201	4,2	8,497	6,704
Psiquiátrica	4,976	1,4	1,794	3,182
Órganos y Sistemas	19,882	5,5	11,377	8,504
Múltiples	152,782	42,4	69,342	83,440

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 122

<sup>21</sup> Por ejemplo la Asamblea Nacional de Panamá, mediante la ley 42 del 27 de agosto de 1999, (por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad), define la discapacidad: como un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio”

Gráfico 6  
Prevalencia de la población con discapacidad según tipo en Panamá: enero de 2006



FUENTE: Elaboración del autor con base a la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006

Asimismo en cifras porcentuales le siguen las físicas con 17% del total, la intelectual, de órganos y sistemas y la auditiva con 5%; por último están la discapacidad intelectual que es la de menos prevalencia con un 2% del total.

#### 4. Dimensión Exclusión Social-Discapacidad

Al referirnos a la dimensión exclusión social-discapacidad, como se anotará anteriormente, se hace referencia a procesos multidimensionales marcados por acumulaciones históricas que inducen a la exclusión social. Estos procesos multidimensionales se manifiesta a través de dos periodos, a saber:

- Periodo de Modernización Nacional 1954-1983, en el cual prevalece un incremento en los mercados laborales tanto del sector estatal (auge del Estado de bienestar), como de la empresa privada, en donde estar en situación de exclusión social y discapacidad se apreciaba en ser excluido desde un punto de vista social y al mismo tiempo no ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio propio del modelo médico de atención por una parte, y por la otra, era ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio, pero quedar al margen de la inclusión social.

- Periodo de Modernización Globalizada 1984-actualidad, donde la competitividad entre las empresas y el declive del Estado de bienestar han llevado a las distintas economías a alcanzar altas tasas de desempleo nunca antes registradas, en donde las personas con discapacidad siguen quedando al margen de los procesos de inserción laboral y social. Es decir, están en situación de exclusión social y discapacidad y no acceden a la ciudadanía social.

Para este apartado se ha identificado una serie de indicadores, los cuales permite establecer cómo se encuentran las personas con discapacidad en relación con sus pares sin discapacidad, en cuanto a la incidencia de pobreza, empleo, educación, salud, entre otros, además de un análisis exhaustivo de la legislación y las instituciones existentes en materia de discapacidad y de cómo estas enfrentan el binomio exclusión social-discapacidad.

#### 4.1. Pobreza y Discapacidad (Variables Socio-Económicas)

La medición de pobreza ligada a la condición de discapacidad en Panamá, fue medida de forma reciente por la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS 2006). En esta se utiliza el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como herramienta de medición de ambas categorías. Por medio de este método, se trata de identificar carencias críticas de la población con discapacidad, lo cual ayude a caracterizar su condición o no de pobreza. Es decir identifica, determina y describe las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

El método utilizado para medir la pobreza la define como aquellas personas que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos: vivienda, agua, drenaje, educación. A su vez considera que la pobreza es producto de la desigualdad en el consumo, en el acceso de los servicios públicos, etc. De todo esto se desprende que serán pobres los hogares o individuos que no disponen o no consumen todos o una combinación de los bienes y servicios. El método NBI apunta a destacar especialmente su utilidad en cuanto instrumento de caracterización de la población en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas.

La ventaja en cuanto a la utilización de este método es que este permite identificar situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica; es

decir, permite la focalización de la pobreza a fin de construir mapas de pobreza; también permite identificar el tipo de necesidades de la población con discapacidad.

Ahora bien, este método posee, a pesar de sus grandes virtudes, una serie de desventajas, entre las cuales podemos mencionar que no capta todas las dimensiones de la pobreza, ni da cuenta de la intensidad de esta, privilegiando mucho los indicadores de vivienda, así como dándoles a todos los indicadores un mismo peso, considerando igualmente pobres a los hogares o personas que tengan 1 o varias NBI.

#### a) Población con Discapacidad y Necesidades Básicas Insatisfechas e indicador de Capacidad Económica

Al relacionar las variables pobreza y discapacidad, determinada por el acceso o no a los servicios básicos fundamentales (vivienda, agua potable, electricidad, recolección de basura, capacidad económica), que fueron recogidas mediante (PENDIS 2006), se pretende en este apartado mostrar cómo se presentan por un lado las condiciones de vida de las personas que viven sin ninguna discapacidad, en relación con las personas con alguna discapacidad; todo ello con el fin de establecer que las personas que presentan algún grado de discapacidad viven en desventaja en comparación con el resto de la población en general.

Una de las características centrales investigada es la vivienda. Se entrevistaron para el PENDIS 798,463 viviendas ocupadas, de las cuales 267,764 tienen al menos una persona con discapacidad. En la mayoría de los hogares investigados, tienen disponible en sus viviendas, infraestructura para abastecerse de agua para consumo humano, de ello se desprende que 8 de cada 10 viviendas tienen acceso a las mismas. Sin embargo un 22% de la población general se abastece de agua ubicada en el patio de la vivienda o fuera de ella, lo cual implica tenerla expuesta a contaminantes diversos (véase cuadro 19). Ahora bien, en lo referente a hogares en los cuales se encuentre alguna persona con discapacidad, esta cifra porcentual se eleva a un 26%, donde esta situación se hace cada vez más grave en las áreas rurales con un 46% y en las indígenas con un 87%.

En cuanto al servicio de eliminación de excretas, un 60% de la población tiene servicio higiénico, lo cual manifiesta que están conectados a la red de alcantarillado o que tienen tanque séptico. En lo referente a los hogares donde habitan las personas con

algún grado de discapacidad, esta cifra baja a 6 puntos porcentuales; es decir un 54% del total de viviendas investigadas.

Cuadro 19  
Total de Hogares y de Hogares de Personas con Discapacidad, según las  
Características de la Vivienda, Panamá, PENDIS 2006

Características	Total de Hogares	%	Hogares de Personas con Discapacidad	%
<b>TOTAL</b>	<b>798.463</b>	<b>100</b>	<b>267.764</b>	<b>100</b>
<b>Tipo de Vivienda</b>				
Casa Individual	631.573	79.1	217.507	81.2
Choza o Rancho	41.977	5.3	18.247	6.8
Apartamento	98.601	12.3	25.107	9.4
Cuarto en casa de vecindad	21.516	2.7	5.877	2.2
Improvisado	3.745	0.5	710	0.3
Local No destinado a habitación	1.052	0.1	316	0.1
<b>Acceso a Agua Potable</b>				
<b>TOTAL</b>	<b>799.010</b>	<b>100</b>	<b>268.114</b>	<b>100</b>
Sí tiene	706.502	88.4	232.497	86.7
No tiene	92.507	11.6	35.618	13.3
<b>Ubicación del suministro de agua</b>				
Dentro de la casa	457.597	78.8	171.954	74.1
Fuera de la casa	63.643	21.3	60.014	25.9
<b>Servicio Sanitario o Excusado</b>				
Conectado a alcantarilla o tanque séptico	478.691	59.9	144.404	53.9
De hueco o letrina	292.264	36.6	111.403	41.6
No tiene	28.054	3.5	12.307	4.6
<b>Ubicación del Servicio Sanitario</b>				
Dentro de la casa	463.713	60.1	140.377	54.9
Fuera de la casa	307.243	39.9	115.430	45.1
<b>Luz Eléctrica</b>				
Sí tiene	681.391	85.3	218.437	81.5
No tiene	117.498	14.7	49.672	18.5

FUENTE: Elaborado por el Autor con Datos de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad PENDIS 2006.

Otra de las variables tomadas en cuenta es el acceso o no de las viviendas a la luz eléctrica; del 100 % de los hogares investigados, el 85% cuenta con el acceso a este servicio, pero en las viviendas donde hay prevalencia de una persona con discapacidad esta disminuye a 81,5% y existen 49.672 viviendas donde habitan personas con discapacidad que no tienen acceso a este servicio, lo cual representa un 18,5% del total.

En lo referente a la estratificación de los hogares, por capacidad económica, la encuesta nacional PENDIS 2006 optó por utilizar la propuesta desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), donde se elaboró el indicador de Capacidad Económica del Hogar (CAPECO)<sup>22</sup> como una aproximación indirecta a la insuficiencia de ingresos del hogar. El indicador permite estratificar los hogares según niveles de capacidad económica, la cual posibilita la caracterización, localización y análisis de los hogares a mayores niveles de desagregación geográfica.

Este indicador tiene como elemento preponderante el relacionar altos niveles de dependencia demográfica y bajas tasas de escolaridad con una mayor dificultad para acceder a una fuente de ingreso. El fundamento conceptual que sostiene la validez de este indicador reside en dos aspectos, a saber: a) La estrecha relación que guarda la educación con los ingresos de las personas; b) El supuesto de que la condición de altas tasas de dependencia con bajos niveles de educación en el hogar, resultan en insuficiencia de ingresos para atender las necesidades de sus integrantes.

En el análisis de la información, el indicador CAPECO agrupa en cinco niveles de capacidad de obtención de ingresos a las personas. Estos niveles son: muy bajo, bajo, medio, medio alto y alto. Los datos obtenidos mediante este indicador de estratificación económica muestran que en los hogares con muy baja capacidad económica hay cifras más altas de prevalencia de personas con discapacidad (véase cuadro 20) y a medida que sube la condición económica, disminuyen los grados de prevalencia de la discapacidad.

---

<sup>22</sup> Este indicador se desarrolla a partir de una propuesta de INDEC-Argentina presentada al Grupo Conceptual y Temático del Censo Común de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay más Bolivia y Chile) a fin de obtener un indicador que permitiera abordar las temáticas de la privación y vulnerabilidad de los hogares. Ver SENADIS, Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 32

Cuadro 20

Incidencia de hogares de personas con discapacidad, respecto del total de hogares según capacidad económica, Panamá, PENDIS 2006.

<b>Nivel de Capacidad Económica (CAPECO)</b>	<b>Hogares de Personas con Discapacidad</b>	<b>Total de Hogares</b>	<b>% de Hogares con discapacidad, respecto al total de hogares, según CAPECO</b>
<b>TOTAL</b>	<b>268.020</b>	<b>797.891</b>	<b>33,6</b>
Muy Baja	46.409	105.910	43,8
Baja	44.321	105.949	41,8
Media	71.304	190.644	37,4
Media Alta	62.985	196.201	32,1
Alta	43.000	199.186	21,6

FUENTE: Elaborado por el autor con datos de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad 2006.

En este mismo orden de ideas y en relación con los hogares que presentan bajos niveles de personas con discapacidad, se destaca que estos se encuentran ubicados entre los niveles de media alta y alta capacidad económica, representados en un 32,1% y 21,6%, lo que hace una diferencia porcentual de 22,2 % entre los hogares de capacidad económica baja en relación con los de alta capacidad económica.

Ahora bien como se ha identificado en el cuadro anterior, los hogares que presentan muy baja capacidad económica son aquellos que presentan mayores tasas de prevalencia de personas con discapacidad, lo que hace deducir que dichos hogares al presentar bajos niveles de ingresos presentan una baja nutrición que los hace mayormente propensos a presentar dentro de sus miembros a una o más personas con algún tipo de discapacidad; también que los miembros de estos hogares al no estar insertos por lo general en trabajos formales y con buenas condiciones de trabajo (excluidos de mercados laborales formales), se hallan ubicados en empleos informales donde el riesgo a enfermedades y discapacidades producto de condiciones laborales insalubres se convierte en un factor determinante en cuanto a la aparición de discapacidades; a ello se le suma que son estos mismos hogares de bajos ingresos, los que al presentar en algunos de sus miembros un problema de discapacidad se encuentran en mayor desventaja a la hora de afrontar su discapacidad toda vez, que no pueden acceder a la compra de ayudas técnicas que le permitan afrontar de mejor manera su desventaja con respecto al resto de otras personas.

En cuanto a la distribución geográfica por capacidad económica, el indicador muestra una menor capacidad económica en los hogares que presentan personas con alguna discapacidad en las zonas rurales e indígenas (véase cuadro 21) en relación con las zonas urbanas donde hay mayor acceso a servicios básicos fundamentales.

**Cuadro 21**  
Proporción de hogares con personas con discapacidad por área, según indicador de capacidad económica. Panamá

<b>CAPECO</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Indígena</b>
<b>Hogares con Discapacidad</b>				
<b>TOTAL</b>	33.6	30.1	39.3	51.8
Muy baja	43.8	39.6	46.5	50.3
Baja	41.8	39.6	41.5	51.7
Media	37.4	36.3	38.1	53.0
Media alta	32.1	31.1	34.9	64.9
Alta	21.6	21.2	25.9	20.2

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 58

La proporción de hogares con personas con discapacidad por área, según el indicador de capacidad económica, muestra, como se observa en el cuadro número 21 más baja la capacidad económica de los hogares de las zonas rurales e indígenas, donde existe una prevalencia de 39,3% y 51,8% respectivamente.

La anterior relación que presenta personas con discapacidad, por área geográfica y capacidad económica, pone en evidencia que la exclusión social se manifiesta con mayor intensidad en las áreas alejadas de las urbes metropolitanas, es decir zonas rurales y comarcas indígenas. Se debe destacar que estas áreas que se encuentran alejadas de las urbes capitalinas presentan problemas de acceso a servicios sociales tales como acceso a la salud y la educación entre otros, por ejemplo la mayoría de las escuelas con programas especiales destinadas a la inclusión de las personas con discapacidad se encuentran en las zonas de tránsito del canal (ciudad de Panamá y Colón), dejando por fuera áreas rurales e indígenas, donde las oportunidades de educación son mínimas por contar con pocas infraestructuras destinadas a ello y menos a la referida a la educación especial; igualmente pasa con los servicios de salud donde la mayoría de las instituciones de prevención y rehabilitación se encuentran en la ciudad capital, lo que hace que los (as) discapacitados (as) de áreas rurales e indígenas deban en el mejor de los casos trasladarse cientos de

kilómetros para recibir estos servicios y los que no pueden hacerlo (por lo general la gran mayoría) no tiene oportunidad alguna para mejorar su condición, quedando excluidos de toda política social institucional de apoyo a su condición.

Un último elemento arrojado por PENDIS que mide el grado de desventaja de los hogares con una persona con discapacidad en relación directa con los que no tienen personas con discapacidad, es la situación habitacional de los hogares según su capacidad económica. Esto se analiza a partir de los indicadores: porcentaje de hogares sin agua potable; porcentaje de hogares sin luz eléctrica; porcentaje de hogares sin servicio sanitario; porcentaje de hogares sin un sistema adecuado de eliminación de basura (la entierra, quema, la bota en ríos, quebradas u otros lotes); porcentaje de hogares con hacinamiento de 3 personas y más por cuarto para dormir.

Del total de hogares investigados un 11,6% no tiene acceso al agua potable, un 14,7% no dispone de luz eléctrica y 3,5% de los hogares no cuenta con ningún tipo de servicio sanitario. (Ver cuadro 22)

Cuadro 22  
Distribución porcentual de hogares sin servicios básicos  
según nivel de capacidad económica

<b>Nivel de Capacidad Económica (CAPECO)</b>	<b>Sin agua Potable</b>	<b>Sin luz eléctrica</b>	<b>Sin Servicio sanitario</b>	<b>Sin adecuada eliminación de basura</b>
<b>TOTAL</b>	11.6	14.7	3.5	34.5
Muy Baja	24.2	34.1	11.0	57.9
Baja	24.7	36.5	9.0	71.5
Media	11.9	14.0	2.3	40.6
Media alta	6.9	6.8	1.1	24.6
Alta	2.2	1.4	0.2	6.7
<b>Hogares con Personas con Discapacidad</b>				
<b>TOTAL</b>	13.3	18.5	4.6	41.5
Muy Baja	24.7	36.8	12.5	62.8
Baja	22.6	38.4	10.3	72.7
Media	12.3	14.0	2.0	42.6
Media alta	6.7	7.4	0.8	26.0
Alta	2.6	2.0	0.2	7.5

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006

Ahora bien, si lo comparamos con los hogares que tienen al menos una persona con discapacidad, un 13,3% no tiene servicio de agua potable, un 19,5% no tiene acceso a luz eléctrica, un 4,6% no tienen servicio sanitario y un 41,5% no tiene un sistema adecuado de eliminación de basura. Acá también el indicador de capacidad económica de los hogares,

(CAPECO) comprueba que los hogares con los niveles de muy baja y baja capacidad económica son los más afectados por estas situaciones de carencia en los principales servicios básicos.

#### 4.2. Empleo y Discapacidad

El empleo es la principal articulación entre economía y sociedad toda vez que esta no proporciona únicamente un salario remunerado, sino que también es la forma de acceso a todo tipo de ventajas sociales, incluidas la seguridad social, un mayor prestigio, capacidad de influencia sobre los miembros del hogar, entre otras tantas dimensiones que ofrece estar inserto formalmente en un mercado de trabajo.

Ahora bien, se debe destacar que el período actual propio de la economía mundial, caracterizado por la rapidez del cambio tecnológico, la liberación de los mercados de bienes y servicios, donde prevalece la iniciativa privada por encima y en detrimento de la actuación pública, “han configurado un sistema económico basado en la competitividad empresarial, el cual tiene su reflejo en los ámbitos nacionales, regionales y locales” (IMSERSO, 2000: 11). Se debe destacar que ha sido esta economía de libre mercado con su política de competitividad agresiva entre las empresas, lo que ha llevado a las distintas economías del mundo a alcanzar tasas de desempleo nunca antes desarrolladas, pese a un mayor crecimiento de la economía.

En Panamá, el empleo es un derecho reconocido a todos los y las ciudadanos (as) y, en este sentido, la Constitución Nacional señala, en su artículo 60, “El trabajo es un derecho y un deber del individuo y por tanto, es una obligación del estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa” (Asamblea Legislativa, 1992: 23).

Pero la realidad panameña, ha mostrado que un 8,6% de sus ciudadanos (as) carece de un empleo y un 28,6% trabaja por cuenta propia<sup>23</sup>; es decir, no está inserta en un mercado de trabajo de manera formal; ahora bien si las personas sin desventaja física presentan un alto porcentaje de desempleo, al que le sumamos los cuenta propia, las personas con desventaja física, en la mayoría de los casos, producto de una volatilidad de los mercados y de una economía competitiva, pasan a formar parte de un grupo vulnerable, al cual se le dificulta aún más el competir en los mercados de trabajo. A lo anterior se agrega la escasez

---

<sup>23</sup> Véase páginas de la 52 a la 54 las cuales se refieren a la población económicamente activa, al desempleo y al tipo de categoría de ocupación de los trabajadores de forma general.

de centros especializados de formación y capacitación para personas con discapacidad, producto de la reducción del gasto público, lo cual bien podría desarrollar medidas de integración social.

El PENDIS dentro de sus resultados en cuanto a la variable empleo y en relación con la condición económica de la población con discapacidad, mostró que es mayor la población con discapacidad no económicamente activa con un 62,25% que la económicamente activa que representa un 37,75% (Ver cuadro 23).

Todo esto pone de manifiesto que por cada persona con discapacidad encuestada económicamente activa, existen dos personas con discapacidad encuestada, no económicamente activa. “Lo cual sugiere un predominio de la población con discapacidad que es dependiente económicamente, con débil autonomía, con serias limitaciones para realizar sus actividades y por participar en la vida social, comunitaria o familiar. Condiciones que facilitan la pobreza y pobreza extrema” (PENDIS, 2006).

Cuadro 23  
Distribución de la población con discapacidad según condición económica.  
Panamá. 2006

Condición Económica	TOTAL	
	Nº	%
<b>TOTAL</b>	343,571	100.0
Población con Discapacidad económicamente activa	129,705	37.75
Población con Discapacidad No económicamente activa	213,866	62.25

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 88

#### a) Población con Discapacidad Desocupada

La categoría desocupada puede definirse como la población que no ha trabajado, está disponible para trabajar y busca un empleo.<sup>24</sup> A estas se le suman también la condición de que tiene un impedimento de índole físico, psíquico o sensorial, lo cual agrava aún más el conseguir un empleo.

<sup>24</sup> Véase número de nota 14

En lo concerniente a la población desocupada general en Panamá, esta es de un 8,6% según cifras oficiales y en lo referente a la población desocupada con algún grado de discapacidad, esta cifra se eleva en 4 puntos porcentuales, lo que hace que un 12% (véase cuadro 24) de este grupo se encuentra desocupado. Destacándose porcentualmente que se encuentra, en un mayor número de desventaja y vulnerabilidad que sus otros pares sin discapacidad.

Cuadro 24  
Población, con y sin discapacidad, económicamente activa y desocupada. Panamá. 2006.

Condición Económica	Población sin Discapacidad		Población Con Discapacidad	
	Nº	%	Nº	%
Población Económicamente Activa	1, 415,524	100%	129,705	100%
<b>Población Desocupada</b>	<b>121, 997</b>	<b>8,6%</b>	<b>15,477</b>	<b>12%</b>

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final Pág. 89

En cifras absolutas esto representa que la población con discapacidad económicamente activa es de 129,705, y de ellas son más de 15, 477 las que se encuentran desempleadas. Al estudiar esta variable de desempleo por sexo, nos encontramos con que en cifras absolutas 7, 851 hombres con algún grado de discapacidad se encuentran desempleados y que 7, 626 mujeres con discapacidad están desempleadas.

La condición de desempleo de las personas con discapacidad se ha convertido en la mayor causa generadora de pobreza de este grupo ya que la misma es una conexión de doble vía, la cual se convierte en un círculo vicioso. Es así que las personas pobres tienen mayores riesgos de adquirir una discapacidad debido a la falta de ingresos que le permitan acceder a una buena nutrición, cuidados en salud, saneamiento, así como condiciones de seguridad en la vivienda y en el trabajo. A esto se le suma que las personas con discapacidad se enfrentan con barreras tales como la educación, el empleo y los servicios

públicos los cuales serían una buena base, que en cierta forma podrían ayudarlos a salir de la pobreza<sup>25</sup>.

#### b) Población con Discapacidad Activa Ocupada

En relación con la población con discapacidad ocupada, esta hace referencia a aquellas personas que tienen una deficiencia física; es decir, que poseen algún grado de discapacidad y que a la vez están empleadas en alguna rama de la producción de la economía y reciben un ingreso por ello. En Panamá la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad de enero de 2006 arroja las siguientes cifras en relación a personas con discapacidad ocupadas.

El total de personas con discapacidad en Panamá en edad productiva, como se ha mencionado es de 343,571; de esta cifra son 129,705 los que se encuentran económicamente activos, lo que representa un 37,75% del total, y de estas 114,228 se encuentran ocupados en alguna rama de la economía (véase cuadro 25) lo que equivale en cifras relativas, que un 88% de las personas con discapacidad económicamente activa se encuentran ocupados (as). Se debe destacar que de la población en general el 91,4 % de la población económicamente activa se encuentra ocupada en alguna rama de la economía, lo que equivale a una desventaja del 3,6% para la población con discapacidad.

En cuanto a la distribución por sexo, el PENDIS arroja que hay más hombres que mujeres que pertenecen a la población económicamente activa, a pesar de haber más mujeres en la población total, 54,8% sobre el 45,2% que representan los hombres. Los hombres que están ocupados en alguna rama de la economía representan un 67.6% lo que constituye en cifras absolutas unos 77,522 hombres ocupados (véase cuadro 25).

---

<sup>25</sup> Para Amartya Sen (2004) “Es extremadamente importante distinguir entre dos tipos de minusvalías que pueden acompañar la discapacidad, los cuales podrían respectivamente ser llamados minusvalía de ganancia y minusvalía de conversión. Una persona discapacitada puede tener mayores dificultades para obtener un empleo o para retenerlo, o puede recibir menor compensación por su trabajo. Esta minusvalía de ganancia puede ser reflejada en la teoría basada en la opulencia, debido a que una persona discapacitada puede tener serias desventajas en términos de sus ingresos y riquezas. Pero esto es tan sólo parte del problema. Para realizar las mismas actividades que una persona sin discapacidad, una persona con discapacidad física puede necesitar de mayores ingresos que una persona sin discapacidad. Para facilitar su movilización, una persona, por dar un ejemplo, que ha adquirido una minusvalía por un accidente o por enfermedad, podría necesitar asistencia, o una prótesis, o ambas. La minusvalía de conversión se refiere a la desventaja que una persona con discapacidad tiene al convertir su dinero en buen vivir. No es suficiente estar únicamente preocupados por la minusvalía de ganancia, ya que las personas con discapacidad tienden a sufrir también por la minusvalía de conversión”

Cuadro N° 25  
Distribución de la Población Con Discapacidad, según Sexo,  
y por condición Económica Panamá. 2006

Sexo	TOTAL		Población con Discapacidad Económicamente activa					
			Total		Ocupados		Desocupados	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
<b>TOTAL</b>	<b>343,571</b>	100,0	129,705	100,0	<b>114,228</b>	<b>100,0</b>	15,477	100,0
Masculino	155,384	45,2	85,103	65,6	<b>77,252</b>	<b>67,6</b>	7,851	50,7
Femenino	188,187	54,8	44,602	34,4	<b>36,977</b>	<b>32,4</b>	7,626	49,3

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006. Informe Final, Pág.89

Se debe destacar aunque no lo presentamos en el anterior cuadro que en la población con discapacidad no económicamente activa; predomina el sexo femenino con un 67,1% y por cada mujer con discapacidad que se reportó ocupada; se encontraron 4 mujeres con discapacidad que están en la población no económicamente activa y por lo tanto no tienen autonomía, haciéndose aún más dependiente de sus familias o parejas.

#### 4.3. Educación y Discapacidad

La educación es una de las macro variables sociales que determina y condiciona la situación de bienestar y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Es por ello que se espera que a mayor educación los individuos tengan mayor oportunidad en la consecución de bienes y servicios que favorezcan su condición de vida. Por esta razón, es sin lugar a dudas, necesario e importante estudiar algunas variables en torno a la educación, tal es el caso de los niveles de educación o más bien el porcentaje de la población con discapacidad por años aprobados, así como su tasa de alfabetización. Lo importante de estas variables educativas es que estas nos permitan establecer, con rasgos estadísticos, cuáles son las características de la población con discapacidad en cuanto a la educación.

La Primera Encuesta Nacional de Discapacidad analizó la variable educación y utilizó una serie de indicadores bien definidos entre los que se encuentran: nivel de instrucción, asistencia escolar, tipo de institución educativa, causas de inasistencia escolar, condición de bienestar, estudia y trabaja; y percepción de aceptación en el ambiente escolar.

La información obtenida en esta encuesta partió de analizar el nivel de instrucción de las personas con discapacidad de 25 años y más este ha sido analizado en el país, por provincias y por enfoque de género. Dicho estudio arrojó que la población mayoritaria (en cuanto a las personas con discapacidad) está representada en un 56% (163,341 mujeres) y por varones en un 44% (128,470 hombres). Este porcentaje mayoritario en mujeres se mantiene en casi todas las provincias de Panamá a excepción de Darién, Veraguas y la Comarca Emberá, donde el porcentaje es ligeramente mayor en hombres que en mujeres.

Al analizar la población total del país, se debe señalar que para el mismo rango de edad (25 años y más) la cantidad de población existente en el país corresponde a 1,700,459 personas donde hay un ligero predominio del sexo femenino (50,4%) sobre el sexo masculino (49,6%). Ahora bien en lo que se refiere al grado de instrucción de esta población detallamos a continuación.

#### a) Porcentaje de la población con discapacidad por años aprobados

En cuanto al nivel de instrucción en Panamá para la población de 25 años y más, destaca que el mayor porcentaje en la población general está dado por el nivel secundario, 36,6%, seguido de la primaria, 32,6%, y el nivel universitario, en un 22,2%. En cuanto a la instrucción por género, se debe resaltar que en lo concerniente a la educación primaria y secundaria, el porcentaje es ligeramente mayor en hombres que en mujeres, no así en el nivel universitario cuya diferencia es marcada a favor de la mujer en un 12,6% en relación con un 9,6% en los hombres.

En cuanto al porcentaje de años aprobados para la población con discapacidad, el nivel de primaria es el porcentaje mayoritario de instrucción de dicha población, con un 44,4% 129,680 personas (véase cuadro 26) de las cuales se presenta más alto en mujeres 23,4% que en hombres 21,0%. En el nivel de secundaria, el porcentaje de personas con discapacidad comprende un 30,0% del total con discapacidad y este es más alto en mujeres 17,4% que en hombres 12,4%. En cuanto a estudios vocacionales-técnicos, el porcentaje es del 1,5% (4,377) personas más en mujeres que en varones.

La población con discapacidad que ha logrado estudios universitarios, es del (9,4%), esto es representado por 27,294 personas (véase cuadro 26) siendo el doble en mujeres (6,1%) que en hombres (3,3%); así que la más alta tasa de participación se ubica geográficamente en la provincia de Panamá y por debajo del 5% en las provincias de Bocas del Toro y las áreas comarcales.

**Cuadro 26**  
Población total y con discapacidad, de 25 años y más por nivel de instrucción. Panamá,  
Año, 2006.

Nivel de Instrucción	Población Total		Población Con Discapacidad					
	TOTAL	%	TOTAL	%	Masc.	%	Fem.	%
<b>TOTAL</b>	1,700,459	100.0	291,812	100.0	128,4771	44.0	163,342	56.0
Ninguna	109,605	6.4	39,851	13.6	17,680	6.0	22,170	7.6
Primario	554,948	32.6	129,677	44.4	61,634	21.0	68,313	23.4
Secundario	622,611	36.6	86,818	30.0	36,087	12.4	50,731	17.4
Vocacional Técnico	25,416	1.5	4,378	1.5	1,176	0.4	3,202	1.1
Universidad	377,713	22.2	27,294	9.4	9,542	3.3	17,751	6.1
No Universidad	3,038	0.2	236	0.0	74	0.0	162	0.0
Enseñanza Especial	3,039	0.2	2,862	1.0	2,329	0.8	534	0.2
No Respondió	2,413	0.1	698	0.2	219	0.1	479	0.2

Fuente: Elaboración del autor tomando en cuenta datos de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS 2006).

El cuadro anterior pone de manifiesto estadísticamente que las personas con discapacidad al avanzar en los niveles de instrucción se van quedando sin oportunidades de seguir superándose académicamente, lo que se presenta de forma más intensa en hombres que en mujeres. Esto nos lleva a concluir, con clara evidencia estadística, que a medida que se avanza en los niveles de instrucción en la educación se marca más la diferencia en la preparación de las personas con discapacidad con relación al resto de la población total.

Con lo anterior se pone de manifiesto que las personas con discapacidad no tienen muchas alternativas (centros escolares accesibles) en cuanto a infraestructuras adecuadas para su limitación en la educación media. Tampoco la tienen en cuanto a accesibilidad de entorno físico, cómo de planes de estudios adaptados a su discapacidad en la educación superior.

El cuadro anterior también pone de manifiesto que del total de población de 25 años y más; es decir 1, 700,459 un 22,3% en cifras absolutas 377,713 tiene un nivel de instrucción universitario, mientras que para ese mismo rango de edad, las personas con discapacidad del total 291,812 según tasa de prevalencia hay un 9.4% con instrucción universitaria, lo que representa a 27, 294 personas. Esto representa que en un casi 13% menos la población con discapacidad acude a instituciones de nivel superior de educación por debajo de la población general.

Sin embargo, un aspecto positivo es que a pesar de ser un porcentaje mínimo de personas con discapacidad que ha logrado alcanzar metas educativas concretas, el grupo de mujeres en esta condición es mayoritario en todos los niveles y no así en la población general que solo se establece en el nivel superior con el fenómeno de la feminización de la matrícula.

b) Tasa de Analfabetismo.

En cuanto a la cantidad de individuos analfabetos dentro del grupo de personas con discapacidad en Panamá, según la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad es de 39,852 en cifras absolutas y en relativas la misma equivale al 13,6% personas que no saben leer ni escribir del total de personas con discapacidad, siendo más en mujeres (7,6%) que en varones (6,0%). Al analizarla a lo interno de las provincias encontramos que las áreas comarcales están por arriba del 60% de analfabetos.

En la comarca Ngöbe Buglé existen 13,660 personas con discapacidad de 25 y más años, destacándose que 8,845 (65%) son analfabetas. En la Comarca Emberá de un total de 48 personas 31 de ellas (64%) son analfabetas y sólo 18 personas (36%) han alcanzado el nivel de primaria. En la Comarca de Kuna Yala de 4,336 personas 2,762 personas (61%) son analfabetas. Subrayamos entonces que el porcentaje de la población general que no sabe leer ni escribir se encuentra en un 7,6% del total, lo que representa 168,140 personas analfabetas en la República, lo que equivale una diferencia porcentual del 6% entre población con y sin discapacidad.

La Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS) al analizar las causas de inasistencia de la población con discapacidad a los centros escolares en la población de 5 a 29 años de edad, hay un 26% de inasistencia es por su condición de discapacidad que no le permite ir al colegio condición ésta que puede ser agravada con episodios de enfermedad en general. Ahora bien, se puede inferir que las barreras arquitectónicas y otras condiciones de los mismos centros educativos podrían ser las causas que justifican en alguna medida, la no asistencia a la escuela por la discapacidad. Toda vez que en la actualidad existen 175 escuelas regulares completamente incluyentes, pero, la mayoría se encuentra en los centros urbanos.

#### 4.4. Salud y Discapacidad

La salud es otra macrovariable muy importante a la hora de realizar estudios sobre grupos de población y más importante aún si la población de estudio está inmersa en problemas de salud como lo es el grupo de personas con discapacidad quienes en la mayoría de los casos tienen poco acceso a este servicio.

Para estudiar la variable de salud, hay una serie de indicadores que ayudan a la comprensión del comportamiento de esta dimensión en la población de referencia; las más comúnmente utilizadas son: la esperanza de vida al nacer, mortalidad, morbilidad, incapacidad, salud materno infantil, seguridad social, entre otras.

La Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS, 2006) al abordar el tema de la salud, ofrece una serie de datos e informaciones estadísticas diversas las cuales fueron recogidas mediante la variable salud-ocupacional. Su utilización permitió realizar una revisión exhaustiva de los procesos de accidentabilidad y enfermedad laboral que se presentan en la población con discapacidad, así como su condición económica y de seguridad social.

Un elemento importante en esta variable salud, asociada a la población con discapacidad, estaba destinada a establecer cuáles son las condiciones de protección o no del sistema de seguridad social en las personas con discapacidad, toda vez que la condición de asegurado o no del sistema de salud permitirá establecer qué porcentaje de población con discapacidad es prestataria de servicios de salud que brinda la Caja de Seguro Social panameña y cuál no lo es.

##### a) Población con Discapacidad Asegurada

En Panamá, el sistema de seguridad social, como se mencionó en la página 64 del presente trabajo, está compuesto por el Ministerio de Salud. Este destaca como ente rector del sistema de salud y comparte la función de financiación así como de suministro de prestaciones médicas con la Caja de Seguro Social (CSS). Sobre esta última, la CSS en lo concerniente a la población con discapacidad, tiene entre sus objetivos centrales desarrollar la atención de salud mental integral y comunitaria, promoviendo estilos de vida saludable, así como promover acciones de salud mental en todas las etapas del crecimiento y desarrollo del ser humano. También se encarga de detectar en forma temprana las discapacidades y brindarles a quienes la posean un tratamiento adecuado.

En el istmo panameño la Constitución de la República establece que toda la población tiene derecho a acceder a los centros de atención del Ministerio de Salud en tanto que la Caja de Seguro Social atiende a la población trabajadora (cotizante) y a sus dependientes, lo que representa el 69% de la población. Ahora bien, en cuanto a las personas con discapacidad que se encuentran aseguradas por la Caja de Seguro Social, se encontró que del total de población con discapacidad mayor de 10 años, lo que representa 343,571, solo 177,647 están aseguradas en cifras relativas, esto es de un 52% del total de la población.

La mayor parte de la población con discapacidad registrada por el PENDIS reside en área urbana, con casi el 60% de la población; sólo un 36,59% reside en área rural y una minoría reside en área indígena, con un 6,36%. Al examinar la condición de seguridad social en dicha población, se encontró que la mayoría de las personas con discapacidad que no tienen seguro social reside en área rural e indígena con un 58% (Ver cuadro 27). Sólo un 1,91% de la población con discapacidad que reside en área indígena tiene seguro social.

Cuadro 27  
Distribución de la población con discapacidad mayor de 10 años, por condición de seguridad social y según área de residencia. Panamá. 2006

Área de Residencia	TOTAL		Seguro Social			
	Nº	%	SÍ		NO	
			Nº	%	%	
TOTAL	343,571	100,0	177,647	100,0	165,924	100,0
Urbana	196,024	57,05	126,610	71,27	69,415	41,84
Rural	125,705	36,59	48,618	27,37	77,087	46,46
Indígena	21,842	6,36	2,419	1,91	19,423	11,71

FUENTE: Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006. Informe final, Pág. 80

El cuadro anterior pone de manifiesto que según área de residencia la mayoría de la población con discapacidad asegurada se encuentra en las zonas de alto desarrollo económico (zonas urbanas) con 126,610, del total de personas con discapacidad que viven en esa área, lo que representa un 71,27% del total. En tanto que áreas de poco desarrollo industrial, económico y con poco acceso a servicios sociales, como lo son las rurales e indígenas, presentan un bajo número de personas aseguradas con un 27,37% y un 1,91% respectivamente.

#### 4.5 Perfil sociológico de la discapacidad

La población panameña que presenta algún grado de discapacidad es de 370,053 personas lo que equivale a un 11.3% del total de toda la población del país. Vale destacar que 3 de cada 5 personas con limitaciones ya sean físicas, síquicas o sensoriales, se encuentran entre los 20-64 años de edad lo que representa a una mayoría de personas con discapacidad en la edad de trabajar; ahora bien, de la población con discapacidad y en condición de trabajar, solo un 37,75% se encuentra económicamente activa, el resto un 63,25% pertenece a la población no económicamente activa, esto pone de manifiesto que la mayoría de la población con discapacidad en edad de trabajar, es por lo general, dependiente económicamente y por ello tiene una menor autonomía, la que se refleja en una clara desventaja social en relación con otros.

Lo anterior hace pensar que esta dependencia económica involucra carencia de recursos suficientes para vivir dignamente, convirtiéndose en una clara situación de falta de oportunidades vitales, tales como, acceso a la salud, educación, vivienda, alimentos, entre otras necesidades básicas, donde el no poseer el mínimo de ellas es quedar excluido de cierta forma, ya que denota situaciones objetivas de carencias y necesidades en cuanto a lo económico.

Por otra parte un elemento importante a destacar es, que en Panamá, la mayor prevalencia de población con discapacidad se encuentra ubicada en las zonas rurales e indígenas con un 39,3% y un 51,8% respectivamente, en comparación al 33% de las zonas urbanas; estas cifras diferenciadas sugieren la existencia de una acentuada segregación social, entre los habitantes de las zonas urbanas con respecto de las rurales e indígenas. A esto se le suma que son los adultos mayores de estas zonas segregadas, los que presentan una mayor tasa de prevalencia dentro del grupo de personas con discapacidad; las zonas rurales por ejemplo tienen un porcentaje de adultos mayores con discapacidad, de un 48.5%, y las áreas indígenas de un 62.1%, los cuales los hacen aún mayormente vulnerables al vivir en estas zonas apartadas.

Esta segregación social coloca a los habitantes de las zonas rurales e indígenas en posiciones secundarias; los que por lo general carecen de algunos derechos e igualdad de oportunidades, cristalizadas por la existencia de una marcada separación territorial entre los grupos sociales que enfrentan obstáculos importantes comparados con otros.

Se debe destacar también, que hay una prevalencia mayoritaria de mujeres sobre hombres de 2,4% y que a pesar de haber más mujeres con discapacidad que hombres en

esa misma condición en cifras totales, solo el 34,4% de las mujeres es económicamente activa, es decir, que por cada mujer ocupada hay 4 mujeres con discapacidad no económicamente activa, por lo tanto son más dependientes económicamente que los hombres y por lo general no tienen autonomía, lo que las relega al modo tradicional de asignación de reparto de papeles sociales o roles, a saber: madres, amas de casa destinadas al cuidado y educación de los hijos, así como subordinada al esposo, lo que les impide potenciarse y desarrollarse en igualdad de condiciones con respecto de los hombres.

Por último se debe manifestar que el mayor porcentaje de población de personas con discapacidad se encuentra ubicada en los estratos sociales más bajos, es decir con menos capacidad adquisitiva; reduciéndose considerablemente a medida que aumenta la capacidad económica de los hogares, de 43,8% de hogares con personas con discapacidad en condición económica muy baja, a 21,6% en hogares con condición económica alta. Por todo lo anterior se puede plantear que las características sociológicas fundamentales de la población con discapacidad excluida socialmente en Panamá, se puede encontrar dentro de 4 bloques fundamentales a saber:

- En lo económico. Grupos sociales que reflejan una desventaja social en cuanto a ingresos en relación con otros; es decir, se encuentran por lo general en los estratos más bajos en cuanto a capacidad económica, lo que les impide acceder a ciertas oportunidades vitales o necesidades básicas para vivir dignamente.
- En lo cultural y étnico racial. Esta se presenta por medio de la segregación social, de ciertos tipos de habitantes producto de su ubicación geográfica, en este caso en particular estaría representado por los habitantes de las zonas rurales y de las comarcas indígenas del país.
- En cuanto al género. Se excluye mayoritariamente a las mujeres que a los hombres, ubicando a las primeras, en posiciones de subordinación con respecto a los segundos.
- En relación con grupo de edades. Se debe destacar que por lo general, se encuentran más vulnerables las personas con discapacidad, que se encuentran entre los adultos mayores y residentes en zonas indígenas y rurales.

## 5. Legislación

En lo referente a la legislación en Panamá, para garantizar efectivamente la atención, asistencia e integración social de las personas con discapacidad, el país cuenta con una “normativa legal” importante en materia de salud, educación, derecho laboral, acceso a bienes y servicios, la cual buscan garantizar igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad elemento que se convierte en indispensable en una sociedad democrática e inclusiva<sup>26</sup>.

Es por ello que en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Organización de las Naciones Unidas, se establece la igualdad de oportunidades como uno de los derechos fundantes, donde se reconoce que el desarrollo de las sociedades está cada vez más condicionado por el avance científico-tecnológico, y que este depende de forma creciente del nivel de formación del individuo como de su capacidad profesional (Ibáñez, 2001: 201). Es por ello que, para que la población menos favorecida, ya sea física, económica o socialmente, pueda lograr ser incluida en la sociedad, se deben identificar estas desventajas y lograr la mencionada equiparación de oportunidades, mediante la cual todos los ciudadanos puedan acceder en igualdad de condiciones a los bienes sociales.

Casi todas las políticas de hoy sobre el orbe insisten en la igualdad de oportunidades y en la necesidad de crear condiciones de igualdad, de manera que se hagan posibles. Es por ello que en cuanto a la atención de las personas con discapacidad, esta debe tender a garantizar la equiparación de oportunidades para que dichos individuos puedan participar plenamente en la sociedad. La atención debe tender a garantizar la equiparación de oportunidades, reconociendo que cualquiera sea su naturaleza y el origen de su discapacidad, se debe brindar el acceso a su rehabilitación integral, al empleo digno, educación, asistencia, para lograr una mayor participación en la vida social de este sector vulnerable y lograr así su máxima independencia.

Desde la perspectiva liberal, la igualdad de oportunidades eliminaría los obstáculos sociales que impiden una "competencia justa" entre los individuos. El principio de igualdad de oportunidades está basado en el presupuesto fundacional del liberalismo clásico de que el individuo es la base de la sociedad y no la familia, la comunidad o el

---

<sup>26</sup> Para Jürgen Habermas: actuamos racionalmente en la medida en que instituímos normas y erigimos instituciones sociales basadas en el conocimiento de leyes naturales y tomamos nuestras medidas, según recomendaciones que se siguen de ellas, lo cual constituiría a la legislación como un elemento central para resolver conflictos sociales (Habermas, 2002; 34).

Estado. La constitución de la sociedad debe posibilitar que el individuo tenga libertad suficiente como para lograr sus propósitos.

El principio de igualdad de oportunidades es considerado como uno de los ideales del estado social y democrático; este sostiene que los individuos deberían tener las mismas oportunidades en la vida para realizarse a sí mismos o para alcanzar las mismas metas: “El principio de igualdad de oportunidades elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales” (Bobbio, 1993:77).

Para Bobbio, el principio de igualdad de oportunidades no tiene nada de particularmente nuevo ya que este no es más que la aplicación de la regla de justicia a una situación en la cual haya personas en competición entre sí para la consecución de un objetivo único; es decir, de un objetivo que no puede ser alcanzado más que por solo uno de los concurrentes.

El concepto de igualdad de oportunidades y su importancia histórica es grande desde JJ. Rousseau o T. Jefferson, los cuales esperaban de su aplicación, la sustitución de la aristocracia hereditaria por una aristocracia de mérito, hasta teóricos modernos como J. Rawls, en su celebre teoría de justicia, lo define tras el principio de máxima de igualdad de libertad. Un problema del concepto de igualdad de oportunidades que Rawls evita no haciendo referencia al mérito, es que supone justas las desigualdades de capacidad. “La igualdad de oportunidades no hace que las sociedades sean más iguales, solo que distribuyan la desigualdad de un modo al tiempo justo y eficaz, pero el problema más importante es de definición de medios y capacidades no son cosas distintas, si no que se convierten entre sí como lo objetivo y lo subjetivo” (Giner, 2001:370).

El concepto de la justa igualdad de oportunidades, siguiendo a Rawls, significa que aquellos con similares capacidades y habilidades deben tener posibilidades similares. Más específicamente aceptando que hay una distribución de las dotes naturales, quienes están en el mismo nivel de talento y capacidad, y tienen la misma voluntad de usarlos deben tener las mismas perspectivas de éxito con independencia de su posición inicial en el sistema social, esto es al margen del estrato de clase e ingresos en el que hayan nacido como el carácter étnico, religioso o de género al cual pertenecen.

Dado lo anterior, para alcanzar la igualdad de oportunidades de punto de partida con independencia de la posición inicial, se deben generar las condiciones fundamentales para la libertad y la armonía. Esta igualdad de oportunidades iniciales requiere la aplicación de

una diferenciación y de discriminación a la inversa o positiva. Entendiendo discriminación inversa o positiva la acción que consiste en tomar en cuenta los factores como la etnia, el género, la clase o la religión, para favorecer a los miembros de un grupo social o cultural, como compensación a la exclusión que, tradicionalmente, han padecido tales grupos socio-culturales, parece que tal medida está justificada, si ese desalojo originado en el pasado se perpetúa hasta el presente y si la medida discriminatoria negativa se proyecta hacia el futuro.

Ahora bien, para Bobbio se debe caracterizar la igualdad de oportunidades como el principio que apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación, en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo partiendo de posiciones iguales (Bobbio, 1993:78). En donde el principio de igualdad de oportunidades abra las posibilidades de movilidad social y presuponga la existencia de personas que compiten para la consecución de un objetivo único, esencialmente excluyente en virtud de que no puede ser alcanzado por todos.

La sociedad global actual, y específicamente en Panamá, considera que este principio de punto igualitario de partida o de “chances,” conocido como igualdad de oportunidades, es el elemento fundamental que incidirá positivamente en que los sectores excluidos socialmente y en especialmente las personas con discapacidad puedan acceder a participar activamente dentro de la sociedad de una manera inclusiva.

En la realidad social panameña, este principio ordenador de lo social se ha puesto en marcha por medio de la formulación de leyes (normas formales) las que llevan insertas la preocupación de incluir a las personas con discapacidad. En los últimos años, la legislación panameña en materia de discapacidad ha aumentado cuantitativa y cualitativamente; esta intenta desde la formalidad institucional brindar igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad y evitar desde el punto de vista normativo que caigan en la exclusión social, garantizando la inclusión de los más desfavorecidos todo esto nos ha llevado a preguntarnos: ¿cómo está concibiendo y enfrentando la legislación panameña la exclusión social de las personas con discapacidad?

En la actualidad, hay que destacar que “en una sociedad democrática e inclusiva que procura la creación de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, la legislación es un aspecto importante a considerar” (Rodríguez, 2004:24) es por ello entonces, que la legislación se convierte en un aspecto importante al estudiar la relación exclusión social-discapacidad ya que las disposiciones jurídicas permiten obtener

información de cómo el Estado concibe y confronta este binomio de una manera formal, así cómo analizar las formas en que esta define la protección jurídica de los discapacitados.

### 5.1. Normativa Jurídica en Materia de Discapacidad en Panamá.

Toda sociedad se rige mediante normas y/o reglas que, desde el punto de vista formal-práctico, son reguladas en su mayoría por el Estado. De ello se desprende que la sociedad tiene dentro de sus reglas el deber de garantizar a sus miembros la inclusión social de todas sus partes sin exclusión alguna. Es por ello que la Constitución Política de Panamá de 1972 (vigente en la actualidad) es establecida para fortalecer la nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social y el bienestar general.

En cuanto al tema de la discapacidad, la legislación panameña sobre esta materia tiene como base a la Ley N.º 42 de 29 agosto de 1999. Esta dispone la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. A esta ley se suma otra normativa, dictada por la Asamblea Nacional, la que surge como el centro de análisis de este trabajo de investigación. En esta misma línea de normas formales, la República de Panamá cuenta con un ordenamiento jurídico el cual comprende también decretos, disposiciones y resoluciones dictaminadas por las autoridades competentes que intentan de cierta forma integrar y equiparar oportunidades de este grupo. De todas estas, las más importantes en materia de discapacidad las mencionaremos brevemente.

#### a) Decretos, Disposiciones y Resoluciones

Panamá cuenta con una serie una de decretos, disposiciones y resoluciones presidenciales, ministeriales, municipales, en materia de discapacidad, decretados y puestos en práctica por las autoridades competentes de diversas instituciones gubernamentales. Se pretende que la legislación nacional declarada por la Asamblea Legislativa sea puesta en práctica se reglamente de manera específica en las instituciones. Entre estos decretos y disposiciones más importantes de los últimos 15 años sobre discapacidad, se encuentran:

1. El Decreto Ejecutivo N.º 60 de 19 de abril de 1993 "Por el cual se reglamenta el beneficio establecido en el artículo 14 de la Ley N.º1 para personal con

discapacidad.” Se considera como gasto deducible para la determinación de la renta gravable del empleador el doble del salario devengado por el discapacitado, hasta por una suma máxima equivalente a seis meses del salario del discapacitado en cada periodo fiscal.

2. El Acuerdo Municipal N.º 19 de 10 de febrero de 1998 sobre la eliminación de barreras arquitectónicas; el cual fue modificado por el Acuerdo Municipal N.º 27 de 9 de marzo de 1999, mediante este se establecen diseños para la construcción de edificios de acceso al público y espacio de usos públicos en el distrito capital.
3. El Decreto Ejecutivo N.º 46 de 28 de diciembre de 1998, por el cual se establecen las normas para la atención de personas con discapacidad y se adoptan otras disposiciones con relación a la equiparación de oportunidades y facilidades que debe recibir la población con discapacidad.
4. El Decreto Ejecutivo N.º 88 de 12 de noviembre de 2002, donde se reglamenta la Ley de Equiparación de Oportunidades.
5. El Decreto Ejecutivo N.º 103 de 1 de septiembre 2004, por el cual crea la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad.
6. La Resolución N.º -04DG/DAJ de 19 de noviembre de 2004 que crea la Oficina de Igualdad de Oportunidades del Instituto Nacional de Cultura.
7. El Decreto Ejecutivo N.º 7 de 24 de febrero de 2005, por el cual da apertura a la Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad del Ministerio de Salud.
8. El Decreto Ejecutivo N.º 9 del 8 de marzo de 2005, cuyo objetivo es crear la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico de las Personas con Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como el
9. El Decreto Ejecutivo N.º 9 del 23 de marzo de 2005, cuyo eje central es crear la Oficina para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Obras Públicas.

A toda esta normativa de decretos, disposiciones y resoluciones de carácter nacional, se le suman fuentes jurídicas internacionales, relacionadas con el tema de discapacidad, las cuales han sido consignadas a escala nacional y que por ende Panamá ha ratificado como país. Entre estas disposiciones adoptadas están:

1. La Declaración de Cartagena de Indias: aprobada el 30 de octubre de 1992 en Colombia;
2. La Declaración de Managua, aprobada el 3 de diciembre de 1993, suscrita por 36 países de América.
3. El Compromiso de Antigua, Guatemala, enero de 1995.
4. El Compromiso de México, de mayo de 1995.
5. El Compromiso de Panamá (Atrapa, 1995).
6. El Compromiso de El Salvador y el Compromiso de Panamá (Atrapa, 2000).

Cada una de estas disposiciones y compromisos se desarrollan en el marco de los derechos humanos como responsabilidad de todos. Su importancia radica en la colocación del tema de discapacidad y los derechos humanos en la agenda nacional promoviendo una incidencia en el accionar de las instituciones y de la sociedad civil; desde este nuevo paradigma, se anuncia la necesidad de llevar a la práctica los diversos planes de acción y estrategias propuestas a favor de las personas con discapacidad.

#### b) Legislación en Materia de Discapacidad en Panamá

Toda sociedad se rige mediante normas y/o reglas que desde el punto de vista formal-práctico son reguladas en su mayoría por el Estado. Estas buscan el “bien colectivo” de todos sus agremiados y de ello se desprende que la sociedad tiene dentro de sus reglas el deber de garantizar a sus individuos la inclusión social de todos sus miembros sin exclusión alguna.

Es por ello que la legislación panameña en materia de discapacidad procura establecer normativamente reglas que permitan equiparar oportunidades entre este grupo y el resto de la población, para ello tiene como base a la Ley N.º 42 de 29 agosto de 1999, la cual dictamina la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. A esta ley se le suma otra normativa dictaminada por la Asamblea Nacional de Panamá, la que será el centro de análisis de este apartado.<sup>27</sup> En cuanto a las seis leyes estudiadas, sus principales

---

<sup>27</sup> La legislación estudiada para esta investigación se trabajó mediante una matriz de análisis de la legislación confeccionada específicamente para ello y poder establecer mediante ésta cómo la normativa enfrenta el binomio exclusión social-discapacidad. Se trabajaron en las seis principales leyes dictaminadas por la Asamblea Nacional de diputados, desde 1953 (primera ley), hasta 1999 (la más importante en la actualidad).

formas de concebir y enfrentar la exclusión social de las personas con discapacidad se aprecian de la siguiente forma.<sup>28</sup>

i) Ley N.º 53 de 30 de noviembre de 1951

Por la cual se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial. Dentro de esta Ley se crea un centro autónomo de enseñanza y adiestramiento especial denominado “Instituto Panameño de Habilitación Especial,” el cual se dedicará primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes ciegos, sordos, mudos y deficientes mentales de ambos sexos. En esta Ley se hace mención a que cuando la capacidad económica lo permitiera, el Instituto extendería sus servicios a otra clase de impedidos “Artículo 1” (véase matriz de análisis de legislación anexo 4).

Con el nacimiento del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) como ente rector de la rehabilitación y habilitación en la sociedad para las personas con discapacidad, se abre en el país el modelo de atención de salud en materia de discapacidad, conocido este como “Paradigma médico de atención a las personas con discapacidad”. Todo esto se da en el periodo de fin de posguerra y de nacimiento del Estado benefactor, lo que abrió entonces así un nuevo periodo de atención social a los discapacitados.

Esta ley en materia de discapacidad también dictaminó que como parte operativa, el IPHE estará compuesto por tres departamentos: la escuela de sordomudos, la escuela de ciegos y la escuela de enseñanza especial, al frente de cada una de las cuales habrá un médico director especializado en la materia “Artículo 2”

Un elemento importante a señalar en lo concerniente al contexto educativo es que la institución se encargará de otorgar becas a niños cuyos padres no puedan pagar la pensión del internado; dichas becas se otorgarán mediante concurso público según necesidad comprobada.

En cuanto la prevención y el acceso a bienes y servicios de personas con discapacidad, el IPHE propenderá la creación y desarrollo de prevención de la ceguera y abrirá campañas en este sentido por toda la República, así como apoyará la construcción y acondicionamiento de viviendas para ciegos y sordomudos; al establecimiento de casas de trabajos especiales para esta clase de impedidos; el fomento de bibliotecas para ciegos y en

---

<sup>28</sup> En el Anexo 4 de este trabajo se presenta una descripción detallada de cómo la legislación concibe y enfrenta la exclusión social de las personas con discapacidad, para ello se ha utilizado una matriz de investigación elaborada para ello, por lo tanto lo presentado en este apartado es la forma más explícita de cómo la legislación enfrenta la exclusión social de las personas con discapacidad.

general al desarrollo de todo servicio que tenga por objeto ofrecer apoyo y protección a los impedidos físicos, a fin de evitar hasta donde sea posible que caigan en la mendicidad de manera que se pueda lograr el máximo desarrollo de su personalidad dentro de sus limitaciones y posibilidades.

En cuanto al empleo y/o la inserción laboral de las personas con discapacidad, el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública brindará toda la cooperación que se le solicitare y le sea posible dar para promover el mejor funcionamiento y desarrollo del Instituto. El artículo 20 de la Ley N.º 51 en cuanto la inserción laboral de las personas con discapacidad declara que el Gobierno nacional y las empresas que cuenten con más de cien empleados, tendrán la obligación de dar trabajo adecuado a sus facultades y justamente remunerado, por lo menos en 1% de los empleados que tengan a los egresados del Instituto Panameño de Habilidadación Especial y será la junta directiva del instituto la que velará porque se le dé cumplimiento de esta obligación, así como atenderá los reclamos que ante ella se formulen por su contravención. Una crítica que podría hacer por este último artículo es que deja por fuera de la protección de la norma formal de la ley a aquellas personas con discapacidad que no han sido egresados del (IPHE).

ii) Ley N.º 27 de 30 de enero de 1961

Por medio de esta se reforma la Ley N.º 53 de 1951 sobre el Instituto Panameño de Habilidadación Especial. Establece que el IPHE estará compuesto por tres departamentos: la escuela de sordomudos, la escuela de ciegos y la escuela de enseñanza especial, al frente de cada una de las cuales habrá un director técnico. Mediante esta ley se reforma el estatuto que rige jurídicamente el Instituto Panameño de Habilidadación Especial (IPHE). (véase matriz de análisis de legislación anexo 4).

Esta reforma jurídica busca darle un grado de mayor autonomía operativa a lo interno del gobierno y del instituto, así como un mayor dinamismo a cada una de las escuelas de habilitación que están insertas en él. Al ser esta ley una reforma parcial, que se centra única y exclusivamente en lo concerniente a la administración del Instituto Panameño de Habilidadación Especial (IPHE) y no tener un cariz más profundo en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad, esta no será trabajada mediante la matriz de análisis de la legislación construida especialmente para esta investigación.

## iii) Ley N.º 1 de 28 de enero de 1992

Protege a las personas discapacitadas auditivas; se modifican los artículos 19 y 20 de la Ley N.º 53 de 30 de noviembre de 1951 y se adoptan otras medidas. En el área de la educación el desarrollo de los planes y programas de estudios del sistema regular del primer, segundo y tercer nivel educativo para el discapacitado auditivo; el docente especializado utilizará técnicas como lenguaje de señas panameñas y/ o lenguaje oral y otras metodologías universalmente aceptadas. Se reconoce la lengua de señas como la lengua natural del discapacitado auditivo profundo (artículo 12)

La Ley también plantea la necesidad de reconocer al discapacitado auditivo un certificado de reconocimiento por los grados o logros académicos alcanzados en la educación media; para ello, se señala en el artículo 4 de la ley, que se entregará certificado o diploma reconocido por el Ministerio de Educación al estudiante discapacitado auditivo que culmine satisfactoriamente los planes y programas del primer, segundo y tercer nivel educativo. El IPHE coordinará, conjuntamente con las universidades oficiales y particulares y con instituciones de enseñanza superior, la organización de programas que permitan el ingreso, continuidad y culminación de los estudios superiores del estudiante discapacitado.

En cuanto al empleo, esta ley tiene 4 artículos que, desde el punto de vista formal, apoyan la inclusión en el mercado laboral de las personas con algún grado de discapacidad, tal es el caso de su artículo 9 que señala que la persona con discapacidad tiene derecho a la seguridad económica y social, a un nivel de vida decente, a un empleo remunerado en cualquiera ocupación útil y formar parte de los sindicatos y organizaciones de los trabajadores, en igualdad de condiciones, remuneración y oportunidad.

Desde el punto de vista operativo, sería el patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial y el Ministerio de Trabajo los encargados de hacer cumplir dicha ley. El artículo 12 de esta legislación dicta que el departamento de Colocación Selectiva, de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, promoverán la incorporación del discapacitado rehabilitado a la fuerza de trabajo, por medio de un registro clasificado y el servicio de colocación en el mercado de empleo. También la Dirección Nacional de Empleo llevará un registro de las personas discapacitadas que hayan sido escogidas para ser contratadas mediante su servicio de colocación.

Esta ley comienza ya desde el punto de vista formal con una nueva visión social sobre las personas con discapacidad, reconociéndola como sujetos de derechos sociales ya que para esta ley la persona discapacitada tiene derecho a la seguridad económica y social, a un nivel de vida decente, a un empleo remunerado en cualquier ocupación útil y a formar parte de sindicatos y organizaciones de trabajadores en igualdad de condiciones, remuneraciones y oportunidad (aunque persisten conceptos tales como inválido e impedido). Para ello, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social brindará a las asociaciones e instituciones involucradas en la educación del discapacitado, la asesoría, orientación y toda cooperación que se le solicitare y le sea posible dar para mejor funcionamiento y desarrollo en los aspectos relacionados con el bienestar, formación laboral, colocación y empleo al discapacitado.

iv) Ley N.º18 de 8 de noviembre de 1993

Por la cual se aprueba el Convenio de Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas (convenio N.º 159) adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 20 de junio de 1983. Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación de profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en él; siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con adaptaciones necesarias.

Además de lo anteriormente expuesto, se adoptarán medidas para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas (artículo 8). También se deberán esforzar en la formación y disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal calificado que se ocupe de la orientación profesional de las personas inválidas (artículo 9). Las medidas de este convenio serán realizadas a escala nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas.

Se debe destacar que esta ley es producto de un convenio internacional firmado por Panamá, como se mencionó, en la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo el 20 de junio de 1983. Este convenio fue ratificado por la Asamblea Nacional de Panamá diez años después, el 11 de noviembre de 1993. Al ser un convenio de la OIT, se

debe dejar claro que sus artículos se refieren en su mayoría, al empleo y la readaptación profesional de las personas con discapacidad.

El eje central de dicha disposición jurídica radica en el artículo 2, el cual pone de manifiesto que las políticas nacionales estarán destinadas a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular de empleo. Esta última argumentación se convierte para la presente tesis, en un elemento importante de análisis.

v) Ley N.º 42 de 19 de noviembre de 1997

Por su medio se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, actualmente Ministerio de Desarrollo Social; su objetivo es impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, la comunidad y de los grupos de población de atención prioritaria (artículo 1 constitutivo).

Con base en esta legislación, dicho ministerio estará en dependencia de directa del Ejecutivo y procurará, en todo momento, la integración social por medio de la atención específica a grupos prioritarios, como la juventud, la mujer, la niñez, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y la familia en general; para eso se guiará como ente rector competente en la planificación en materia de planes programas y proyectos estratégicos, que permitan a estos grupos participar activamente de los bienes sociales.

Mediante la creación de este ministerio, se origina como dependencia operativa, la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad, organismo técnico mediante el cual el Ministerio planifica, promueve, organiza, dirige, desarrolla, coordina, ejecuta y da seguimiento a la aplicación de las políticas, programas, proyectos y acciones relativas a las personas con discapacidad (artículo 25). Esta unidad institucional tiene funciones primordiales, entre las que se encuentran:

1. Planificar, elaborar y ejecutar programas y proyecto de prevención, orientación y protección para las personas con discapacidad.
2. Elaborar las normas para la creación y supervisión de los centros dirigidos a la asistencia, habilitación y rehabilitación a las personas con discapacidad.

3. Dar seguimiento y evaluar los resultados de las normas legales, planes y proyectos relativos a las personas con discapacidad.
4. Realizar cualquier otra actividad en materia de personas con discapacidad que le atribuyan otras leyes, decretos reglamentarios o el ministerio.

Hay que destacar que esta ley solo reglamenta las funciones operativas administrativas, las cuales, deben ser ejercidas por este ministerio y por todas sus dependencias; en este caso específico, nos interesaba conocer las funciones de la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad, ya que la misma se convierte con la promulgación de esta ley en el ente rector en políticas sociales en materia de discapacidad; por ello no será analizada con la matriz de legislación toda vez que su reglamentación en la práctica opera por medio de programas del Ministerio que serán analizados en el capítulo de las instituciones.

vi) Ley 42 de 27 de agosto de 1999

Por su intermedio se legisla sobre la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. La ley establece que la persona con discapacidad es sujeto de su propio desarrollo, protagonista de su devenir histórico y parte primaria fundamental en los procesos de su educación, rehabilitación, inserción laboral e integración familiar y social. La persona con discapacidad tiene derecho a la salud y al proceso de habilitación y rehabilitación integral. De no ser posible la completa rehabilitación, la acción rehabilitadora tendrá por objetivo desarrollar sus destrezas y dotarlas de elementos alternativos para compensar su discapacidad.

Esta ley recoge muchas de las aspiraciones que en materia de inclusión socioeconómica reclaman las personas con discapacidad y sus familias; posee disposiciones de carácter formal institucional para que las personas con discapacidad puedan, desde el punto de vista jurídico, gozar de una garantía legal que les posibilite su inserción en cada uno de los ámbitos de la vida social.

En cuanto a la pobreza en relación directa con el tema de la discapacidad, la legislación plantea, en el artículo 13, que cuando la familia carezca de recursos para atender las necesidades y derechos de algún miembro que presente discapacidad, corresponde al Estado, mediante organismos pertinentes, proporcionar subsidios a quienes, por la discapacidad, estén inhabilitados para ejercer tareas de carácter remunerativo. Dicho

subsidio se hará efectivo siempre que las entidades competentes del Estado comprueben las condiciones antes descritas.

En esta misma línea de ideas sobre la pobreza, pero relacionada con la educación en sí, hay que destacar que la legislación pone de manifiesto que las personas con discapacidad, que no puedan beneficiarse de las instituciones de habilitación y rehabilitación, ya sea por la carencia de recursos por parte de sus familias o porque viven en áreas de difícil acceso, el Estado destinará los recursos financieros que les aseguren el ejercicio de sus derechos de habilitación, educación y rehabilitación. Para ello, el Estado, por medio de sus instituciones creará programas para garantizar a la población discapacitada su estadía, alimentación, transporte, materiales didácticos, apoyos técnicos y todo lo relativo a su seguridad física y psíquica en un ambiente sano que estimule el desarrollo de sus potencialidades.

En cuanto a proveer de las garantías necesarias para la obtención de un empleo remunerado formal, la ley presenta claramente tres artículos en cuanto a la inserción laboral de las personas con discapacidad, entre los que se destacan el artículo 41, donde se decreta que las personas con discapacidad tienen derecho a optar por un empleo productivo y remunerado, en igualdad de condiciones. La política y programas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, ambiente laboral y de reinserción de los trabajadores lesionados en accidentes laborales deben ser equitativos. En los casos en que las personas con discapacidad participen para obtener un puesto de trabajo en igualdad de calificaciones, estas deben ser consideradas prioritariamente para ocupar la posición.

Lo anterior se expresa en que el Estado debe, por medio de sus organismos pertinentes, facilitar los recursos técnicos logísticos y de personal para la formación profesional y la inserción en el mercado laboral de las personas con discapacidad con el objeto de asegurar su independencia, desarrollo personal, del derecho a construir una familia y gozar de una vida digna.

Siguiendo con el tema de la inserción laboral de las personas con discapacidad, la ley, en su artículo 44 dispone que todo empleador que tenga 50 trabajadores o más contratará y/o mantendrá trabajadores con discapacidad, debidamente calificados, en una proporción no inferior al dos por ciento (2%), de su personal; estos deberán recibir un salario igual al de cualquier otro trabajador que desempeñe la misma tarea dentro de la institución o la empresa (véase matriz de análisis de la legislación en anexos). A su vez, pone de manifiesto como medida de coerción que las instituciones o empresas que se nieguen a contratar o a mantener el 2% del personal con discapacidad, debidamente calificado para

trabajar, estarán obligados a aportar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una suma igual al salario mínimo por cada persona dejada de contratar durante todo el tiempo que dure la renuencia.

La legislación también establece que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes tiene el derecho a permanecer en su puesto de trabajo y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr la readaptación profesional u ocupacional. De igual manera, tendrá derecho a la adaptación del puesto de trabajo que ocupa dentro de la empresa o institución. Cuando el puesto de trabajo no pueda ser readaptado, el trabajador deberá ser reubicado de acuerdo con sus posibilidades, sin reducir su salario.

En cuanto al acceso a la educación se refiere, la ley recoge tres artículos que son el centro fundamental en cuanto a inserción educativa de las personas con discapacidad, pues regula que estas tienen derecho a la educación en general, a la formación profesional y ocupacional y a servicios rehabilitatorios y psico-educativos eficaces que posibiliten el adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje.

En el artículo 19 la Ley declara que las personas con discapacidad se incluirán en el sistema educativo regular, el cual debe proveer los servicios de apoyo y las ayudas técnicas, que le permitan el acceso al currículo regular y la equiparación de oportunidades. Para tal fin, los centros educativos oficiales y particulares deberán contar con los recursos humanos especializados, tecnologías y métodos actualizados de enseñanza. La educación especial será garantizada e impartida a aquellas personas que en razón de su discapacidad, lo requieran dentro del sistema educativo regular.

La Ley N.º 42 establece también, en cuanto al tema de la salud, que el Estado debe por medio de las instituciones de salud, proporcionar los equipos y el personal para asegurar que las prestaciones médicas requeridas para que la habilitación y rehabilitación funcional, sean accesibles a toda la población que presente discapacidad. Asimismo, también se ocupará de la creación y fortalecimiento de centros de habilitación y rehabilitación, así como de la formación y el perfeccionamiento de profesionales y promoción de la investigación, para mejorar la calidad de atención a la población con discapacidad.

En lo relacionado con el acceso a bienes y servicios destinados a mejorar y garantizar la inclusión social de las personas con discapacidad, la legislación decreta tres artículos pertinentes a esta área específica, a saber el 12, 24 y el 37. Estos artículos plantean directamente un entorno accesible para las personas con discapacidad en cuanto a servicios de telefonía pública, accesibilidad al transporte público y selectivo, así como de atención

de salud. El artículo 37 señala que el Estado, por medio de sus autoridades competentes, adoptará las medidas necesarias para garantizar que en un período no mayor de 5 años, a partir de la promulgación de la presente Ley, cada ruta de transporte colectivo y selectivo legalmente establecida cuente con vehículos adaptados para ser utilizables por personas con discapacidad. En la actualidad esto es uno de los problemas más serios que tienen que enfrentar las personas con discapacidad toda vez que el transporte no es accesible para las personas con discapacidad.

Por último, en lo referente a los subsidios por parte del Estado a las personas con discapacidad, este está planteado en la ley en dos de sus artículos, siendo el más destacado el artículo 61, el cual define que se faculta al órgano ejecutivo para exonerar del pago de la totalidad de los derechos arancelarios la importación de medicamentos, aparatos médicos, ortesis y prótesis, de vehículos adaptados y calificados para uso personal para ser utilizados por las personas con discapacidad o por instituciones encargadas de su atención. Igualmente exoneración del pago de la totalidad de los derechos arancelarios, la importación de artículos, materiales y equipos de formación y acceso a la información que requieran los centros educativos de rehabilitación, los talleres protegidos, los empleadores y las personas con discapacidad, como también los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesitan estas personas para mejorar su calidad de vida.

## 5.2. Reflexiones en torno a Legislación en Materia de Discapacidad.

El análisis de las seis principales leyes decretadas por la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá en materia de discapacidad, que van desde 1951 (la primera), hasta la de 1999 (más completa en la materia), se manifiesta empíricamente en que, del total de artículos que comprende la legislación estudiada compuesta de 167, artículos solo 32 de ellos, en cifras relativas un 19,1%, tratan directamente la inserción social del discapacitado. Resultando por otra parte que el porcentaje restante la legislación en materia de discapacidad está destinada al funcionamiento y operatividad administrativa de las instituciones.

Se debe destacar que la legislación panameña enfrenta el problema de la exclusión social de las personas con discapacidad tratando desde la perspectiva formal de establecer bases jurídicas-normativas que coadyuven a promover la igualdad de oportunidades, mediante más artículos que incidan directamente en la articulación del discapacitado a mercados formales de trabajo, educación, acceso a bienes y servicios entre otros (véase cuadro 28).

Toda esta legislación vigente en materia de discapacidad al parecer se convierte en una buena oportunidad para iniciar el trabajo de la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, toda vez que al tener la legislación un peso muy fuerte en las democracias, es una forma de tener “garantías sociales” las cuales les permitan a sectores de este vulnerable grupo poder desenvolverse, potenciarse y desarrollarse.

Cuadro 28

Principales Leyes Decretada por la Asamblea Nacional de Disputados desde 1951 hasta 1999 y como las mismas Conciben: La Pobreza, El Empleo, La Educación etc.

	<b>Pobreza</b>	<b>Empleo</b>	<b>Educación</b>	<b>Otras</b>
Ley 53 del 30 Nov. de 1951.	No hay nada en la legislación que regule pobreza y discapacidad	El gobierno nacional y las empresas que cuenten con más de 100 empleados tendrán la obligación de dar trabajo adecuado a sus facultades y justamente remunerado por lo menos en 1% de los empleados que tengan, a los egresados del Instituto Panameño de Habilitación Especial. La junta directiva del IPHE velará porque se le dé cumplimiento a esta obligación y atenderá los reclamos que ante ella se formulen por su contravención.	El Instituto Panameño de Habilitación Especial estará compuesto por tres departamentos: la Escuela de Sordomudos, la Escuela de ciegos y la Escuela de enseñanza especial, al frente de cada una de las cuales habrá un médico director, especializado en la materia.	El IPHE propenderá a la creación y desarrollo de comités de prevención de la ceguera y abrirá campañas para ello, por toda la República; apoyará la construcción y acondicionamiento de viviendas para ciegos y sordomudos; al establecimiento de casas de trabajo especiales para esta clase de impedidos; fomentará bibliotecas para ciegos, desarrollará todo servicio que tenga por objeto, ofrecer apoyo y protección a los impedidos físicos, a fin de evitar hasta donde sea posible la mendicidad.
Ley 27 de 1961.	Esta ley reforma la ley 53 del 30 de noviembre de 1951 Esta reforma jurídica busca darle un grado de mayor autonomía operativa, a lo interno del instituto, así como un mayor dinamismo a cada una de las escuelas de habilitación que están insertas en él.			
Ley 1 del 28 de enero de 1992.	No hay nada en la legislación que regule pobreza y discapacidad	La persona con discapacidad tiene derecho a la seguridad económica y social, a un nivel de vida decente, a un empleo remunerado se aumenta al 2% discapacitados por cada cien (100) empleados estatales y/o de empresa privada sin discapacidad. La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, promoverán la incorporación del discapacitado rehabilitado, a la fuerza de trabajo, por medio de un registro clasificado y el servicio de colocación en el mercado de empleo.	En materia educativa los planes y programas de estudio público, el docente especializado utilizará técnicas como el lenguaje de señas para lograr que la incorporación del discapacitado auditivo. Se entregará certificado o diploma, si el estudiante discapacitado auditivo culmina satisfactoriamente los planes de estudio. A su vez el IPHE coordinará con las universidades oficiales y particulares la organización de programas que permitan el ingreso, continuidad y culminación de los estudios superiores del estudiante discapacitado.	Los medios de comunicación televisivos facilitaran los mecanismos para que la información que brinden sea comprendida por la persona discapacitada auditiva. A su vez ,el Instituto Nacional de Comunicaciones brindará al discapacitado auditivo accesibilidad de comunicación, a través de centrales telefónicas, para que se puedan comunicar con aquellos que posean teléfonos de comunicación especial para el discapacitado.

Ley 18 del 8 de Nov 1993.	No hay nada en la legislación que regule pobreza y discapacidad	Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en él ; siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias. Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general.	No hay nada en la legislación que regule pobreza y discapacidad	No hay nada en la legislación que regule pobreza y discapacidad
Ley 42 de 1997.	Mediante esta ley se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, actualmente Ministerio de Desarrollo Social; la creación de este ministerio abre paso a la instauración como dependencia operativa, de la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad, organismo técnico por medio del cual el Ministerio planifica, promueve, organiza, dirige, desarrolla, coordina, ejecuta y da seguimiento a la aplicación de las políticas, programas, proyectos y acciones relativas a las personas con discapacidad			
Ley 42 del 27 de Agosto de 1999.	Cuando la familia carezca de recursos para atender las necesidades y derechos de algún miembro que presente discapacidad, corresponde al Estado, mediante organismos pertinentes, proporcionar subsidios a quienes, que por naturaleza de la discapacidad, estén inhabilitados para ejercer tareas de carácter remunerativo	Las instituciones o empresas que se nieguen a contratar y o mantener el (2%) del personal con discapacidad, debidamente calificado para trabajar estarán obligados a aportar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una suma igual al salario mínimo por cada persona dejada de contratar, durante todo el tiempo que dure la renuencia.	Las personas con discapacidad se incluirán en el sistema educativo regular, el cual debe proveerle los servicios de apoyo y las ayudas técnicas, que le permitan el acceso al currículo regular y la equiparación de oportunidades.	El Estado, a través de sus autoridades competentes, adoptará las medidas necesarias para garantizar que en un periodo no mayor de 5 años, a partir de la promulgación de la presente ley, cada ruta de transporte colectivo y selectivo, legalmente establecida, cuente con vehículos adaptados para ser utilizables por personas con discapacidad. El Estado esta obligado a proteger a las personas con discapacidad profunda, física o mental y debe ofrecerles atención especializada en centros hospitalarios subsidiados por el sector público.

La legislación estudiada concibe, variables determinantes para la inclusión social de las personas con discapacidad, pero se debe destacar, que el análisis de la legislación panameña en materia de discapacidad pone en evidencia a la luz del enfoque teórico abordado en este trabajo, que las mismas se encuentran acordes con los cambios que en la actualidad trae consigo el modelo económico de “modernización globalizada” en el cual Panamá se encuentra inserto; cambios estos que se convierten en generadores de tendencias excluyentes, donde la volatilidad de los mercados se visualiza en una crisis del empleo formal consolidándose la pobreza y el empleo de subsistencia.

No cabe duda que la legislación producto del desarrollo histórico de la sociedad panameña ha ido paulatinamente mejorando en propugnar un mayor respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad y estas leyes son mecanismos democráticos necesarios para la defensa de ciertas garantías socioeconómicas fundamentales. Pero ahora bien, el problema central de la legislación radica en que éstas no atacan de raíz el flagelo de la exclusión social de grandes sectores de personas con discapacidad entre los que se encuentran más afectados, los habitantes de las zonas rurales e indígenas, los adultos mayores y las mujeres, convirtiéndose solo en un paliativo a este problema. Esto se manifiesta en que las disposiciones jurídicas dictaminadas por la Asamblea Nacional de Panamá, conciben la exclusión social desde un punto de vista asistencial y no desde una perspectiva más integral.

La legislación por ejemplo, al enfrentar la problemática de la pobreza, desde un punto de vista asistencial, y no como un problema mayormente complejo se olvida que la exclusión social al ser un problema multicausal se manifiesta en diversos planos de la vida de los individuos ya sea económico, donde entraría la pobreza o la carencia de recursos que no solamente se resuelve con subsidios, como lo menciona la Ley N.º 42 de 1999, sino que también entra en contacto con lo social, cultural y político, lo que restringe su comprensión del problema, remitiéndolo solo a una falta de ingresos, que vista de este modo, se ha mostrado en la actualidad inoperante a la hora de establecer políticas sociales apropiadas que coadyuven a trazar soluciones incluyentes y mayormente factibles al respecto.

Todo lo anterior se pone de manifiesto más claramente al caracterizar la legislación, en al menos dos de las variables trabajadas en la investigación a saber: la pobreza y el empleo. En lo referente a la pobreza, la legislación en materia de discapacidad la determina

únicamente como la carencia de recursos que impiden atender las necesidades y derechos de la personas con discapacidad y no la percibe como un fenómeno mayormente complejo (véase anexo 4 artículo 13 de la ley 42 de 1999), único artículo de toda la legislación estudiada donde se aborda el tema y en la que queda explícitamente manifestado, que el problema se atenderá proporcionando subsidios a quienes por naturaleza de la discapacidad no puedan ejercer tareas de carácter remunerativo, lo que enfatiza que para ayudar a resolver el problema de la pobreza de las personas con discapacidad la ley recurre a políticas sociales destinadas únicamente al apoyo de la sobrevivencia económica de los pobres dentro de este grupo, olvidándose por lo general de solucionar de raíz el problema de la exclusión.

Con lo anterior se pone en evidencia que la legislación no concibe profunda e integralmente el tema, de la exclusión social de las personas con discapacidad, ya que desconoce los cambios generados por el nuevo modelo económico globalizador, el cual tiende a generar nuevas tendencias excluyentes lo que se traduce en no atacar otras facetas de la exclusión social.

Por otra, parte al caracterizar cómo la legislación concibe el derecho al trabajo en las personas con discapacidad, se debe mencionar que esta parte por un lado, en otorgar beneficios fiscales a los empresarios que contraten personal con discapacidad dependiendo de la cantidad de asalariados que tengan y por el otro lado coercitivamente es decir multando a los empresarios que aún con beneficios fiscales se nieguen a contratarlos (véase anexo 4). La legislación hace énfasis especial en las empresas grandes de más de cincuenta 50 trabajadores (as), lo que hace pensar que la ley fue vislumbrada pensando en que la sociedad panameña se iba a producir un crecimiento económico sostenido, mismo que traería como desencadenante buenos y mejores empleos formalmente remunerados para la población en general, y para las personas con discapacidad en particular.

Ahora, muy por el contrario a lo anteriormente pensado, en el periodo vigente de modernización globalizada que trae consigo el auge y volatilidad de los mercados, y en donde se vislumbra una reducción del empleo formal, el cual era promovido anteriormente por un estado benefactor, ha tendido en la actualidad a la precarización de las relaciones laborales, donde el desempleo adquiere una naturaleza estructural no cíclica, como se pensaba antes y por último se mantiene persistente el autoempleo de subsistencia, lo que

reduce y limita la participación en el mercado formal de trabajo del sector obrero y específicamente de las personas con alguna discapacidad, así como de los beneficios de estar insertos en trabajos formales, como lo es un salario fijo, así como las prestaciones económicas y sociales que le brinda la seguridad social, tales como, contingencias por la vejez, la enfermedad, la invalidez, la maternidad, entre otras.

La legislación actual al no visualizar estos cambios ocurridos en la modernización globalizada se muestra entonces incapaz de resolver la inclusión laboral y social de este grupo, lo que sería contraproducente el pensar que solo mediante el crecimiento macro de la economía se iba mejorar las condiciones de empleo y a elevar los niveles de vida de la población. De nada sirve entonces el legislar y decretar sobre la igualdad de oportunidades (aunque sea importante para asegurar ciertas garantías sociales), si grandes grupos de población, no tienen acceso de igualdad de partida con respecto a otros a los bienes sociales, tal es el caso de acceso a empleo formal, servicios de salud y educación, entre otras, visualizándose esto más en las áreas rurales y comarcas indígenas; lo cual más bien por el contrario coloca a las personas con discapacidad dentro de lo que José Nun denomina una masa marginal (definida esta como ciertos grupos que quedan excluidos de todo crecimiento económico), lo que se manifiesta en la incapacidad del Estado de generar políticas de pleno empleo formales, elemento central para reducir la pobreza a la que se dice combatir; y de la que les es difícil salir, primero por su desventaja física, psíquica o sensorial y segundo por un sistema económico incapaz de generar políticas inclusivas sobre este sector. Se debe mencionar que si la actual legislación no toma en cuenta los cambios ocurridos producto del actual modelo económico globalizador imperante, la misma tendrá a convertirse en letra muerta, lo que no redundará en la inserción social de las personas con discapacidad, sino más bien será un paliativo ante las grandes necesidades de este grupo.

Por otro lado otra forma de caracterizar la legislación, se enmarca en la vinculación entre los modelos paradigmáticos de atención a la discapacidad y la legislación, aquí se puede mencionar que las dos primeras reglamentaciones jurídicas sobre la atención de este grupo datan de los años 1951 y 1961; estas se encuentran insertas dentro del modelo médico de atención a la discapacidad (véase cuadro 30). Estas leyes fueron destinadas a la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación y Habilidad para personas con discapacidad, lo que la materializa en el Estado y la sociedad.

En el Estado se materializa toda vez que se comienzan a crear instituciones sociales tales como el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE) destinado a rehabilitar a los discapacitados. La norma en este periodo concibe la discapacidad con el modelo médico; es decir, un problema individual y/o problema de salud de la persona con discapacidad que debe ser tratado por especialistas médicos. Es por ello que como primer punto de atención a la problemática de la discapacidad la construcción de instituciones destinadas a la rehabilitación fuera punto obligado de referencia de parte del Estado.

En la sociedad se comienza a crear desde 1948, el primer servicio educativo para ciegos en el salón biblioteca del Instituto Panamericano, lo que en cierta medida cimentó las bases para la aparición de la legislación propia de este período, es para este tiempo, cuando se da a su vez la fundación del Club de Leones de Panamá el uno de noviembre de 1952. Esta Institución tiene como objetivo contribuir con donaciones de equipos médicos, especialmente a niños con discapacidad.

Mediante la legislación dictaminada en este periodo, donde prevalecía el modelo médico, las personas con discapacidad adquieren las primeras garantías jurídicas como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica en estas instituciones, aunque se excluía en la mayoría de los casos a personas que no gozaban de seguridad social (período de invisibilización).

Las legislaciones subsiguientes, que parten de 1990 hasta la actualidad, se van enmarcando paulatinamente en un cambio paradigmático el que es reflejado mediante un nuevo modelo de atención a las personas con discapacidad, referido al modelo de derechos humanos (véase cuadro 29). Es decir, convirtiendo al sujeto con discapacidad en un individuo con derechos sociales, económicos y políticos, donde ya no solamente la persona goza del derecho a ser rehabilitado. Toda la normativa de este período se materializa en el Estado con la creación de instituciones sociales destinadas a incluir a las personas con discapacidad en todas las esferas sociales, económicas y políticas, ubicándolos como sujetos con derechos y garantías jurídicas fundamentales; para ello, el Estado incorpora dentro de su aparato operativo, estructuras ejecutoras de atención a la población con discapacidad, tales como:

- Dirección Nacional de Educación Especial (Ministerio de Educación)
- Dirección Nacional de Personas con Discapacidad (Ministerio de Desarrollo Social)

- Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad (Ministerio de Trabajo)
- Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad. (Ministerio de Salud)
- Oficina de Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Gobierno y Justicia, del Instituto Nacional de Cultura, del Ministerio de Obras Públicas y de la defensoría del pueblo), entre otras

En la sociedad se da el surgimiento de organizaciones del tercer sector (ONG), organizaciones de personas y familiares con discapacidad entre otras. Prueba de ello es la creación de la Federación Nacional de Padres de Personas con Discapacidad, conocida por sus siglas FENAPAPEDI, cuya tarea es representar a la población discapacitada ante las nuevas entidades gubernamentales creadas por el Gobierno nacional para velar por los intereses de todas las personas con discapacidad en el país. Dicha federación la conforman 14 organizaciones de personas con discapacidad con alcance nacional y regional.

Cuadro 29  
Evolución de Modelos Paradigmáticos de Atención a la Discapacidad

	Legislación	Materialización Estado-Sociedad	Fortaleza	Debilidades
Modelo Médico	1. Ley 53 del 30 Nov. de 1951.  2. Ley 27 del 30 de Enero de 1961.	<p><b>Estado-</b> Mediante esta ley se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial. Destinado a rehabilitar a los discapacitados. La norma en este periodo concibe la discapacidad con el modelo médico; es decir un problema individual que debe ser tratado por especialistas médicos.</p> <p><b>Sociedad-</b>creación del primer servicio educativo para ciegos en el salón Biblioteca del Instituto Panamericano en 1948. Fundación del Club de Leones de Panamá 1 de Noviembre de 1952</p>	<p>Con la legislación, las personas con discapacidad adquieren las primeras garantías jurídicas, como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica.</p>	<p>No hay conocimiento estadístico de las personas con discapacidad, el cual permita conocer cuantitativamente, cuantas personas deberían recibir este servicio de rehabilitación.</p> <p>El servicio de rehabilitación excluía en la mayoría de los casos a personas que no gozaban de seguridad social.</p>
Modelo de Derechos Humanos	3. Ley 1 del 28 de enero de 1992.  4. Ley 18 del 8 de Nov 1993.  5. Ley 42 del 19 de Nov. 1997.  6. Ley 42 del 27 de Agosto De 1999.	<p><b>Estado-</b>Se crean instituciones sociales destinadas a incluir a las personas con discapacidad, en todas las esferas sociales, económicas y políticas, ubicándolo como sujeto con derechos y garantías jurídicas fundamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Nacional de Educación Especial.</li> <li>• Dirección Nacional de Personas con Discapacidad (MIDES)</li> <li>• Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad (Ministerio de Trabajo)</li> <li>• Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad</li> </ul> <p><b>Sociedad-</b> Surgimiento de organizaciones del tercer sector (ONG), organizaciones de personas y familiares con discapacidad, entre otras.</p>	<p>Aumentan las garantías jurídicas legales para los discapacitados, lo cual trae como fortaleza que estos se encuentren ahora más visibilizados.</p> <p>Las instituciones creadas para este periodo se muestran más operativas, en cuanto a la inserción social de las personas con discapacidad.</p>	<p>No existen niveles adecuados de intercomunicación entre la legislación y las instituciones destinadas a atender la inclusión social de las personas con discapacidad.</p> <p>Hay una mejora en la legislación en materia de inclusión social de las personas con discapacidad, pero existen debilidades a la hora de su aplicación en la sociedad.</p>

Ahora bien, este nuevo periodo, marcado por legislaciones propias de un cambio de modelo o nuevo paradigma de atención a la discapacidad, aumenta las garantías jurídicas legales para los discapacitados, lo cual trae como fortaleza que estos se encuentren ahora más visibilizados y en donde las instituciones creadas para este periodo se muestran más operativas, en cuanto a la inserción social de las personas con discapacidad, lo cual convierte esto en una de sus mayores fortalezas. Pero como se ha insistido no solamente basta con esto sino que la exclusión social debe concebirse desde un punto de vista más integral y acorde a los cambios actuales.

## 6. Instituciones en Materia de Discapacidad en Panamá

El análisis de las instituciones en materia de discapacidad para la presente investigación tiene como finalidad caracterizar las instituciones que trabajan en el campo de la discapacidad, en cuanto a cómo conciben la relación exclusión social-discapacidad y qué hacen para enfrentar esta situación. Para ello se formularon entrevistas estructuradas a un grupo de 10 instituciones gubernamentales y 5 no gubernamentales, lo que permitió captar información básica y abundante sobre el trabajo de investigación.

En relación con las entrevistas realizadas, se debe destacar que fue de manera prioritaria destinada a conocer y detectar de primera mano cuáles son los principales aportes en materia de programas, estrategias, planes y proyectos de cada una de estas dependencias institucionales que permitan enfrentar problemas tales como la pobreza, la accesibilidad a la educación, a la salud y al 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.

Las instituciones elegidas para el presente estudio fueron seleccionadas debido a que estas tienen como visión y misión fundamental dentro de su estructura jurídica, velar por trazar programas de integración social e igualdad de oportunidades entre todos los miembros de la sociedad (véase tabla en anexo 1).

En una primera etapa de esta sección de trabajo, se analizará brevemente el tipo de institución que desde el punto de vista de la teoría social serán analizadas. Posteriormente se dará un marco referencial y contextual de cada una de las instituciones estudiadas y por último se especificará los planes y programas que en materia de discapacidad tienen estas

instituciones, destacando sobre todo sus fortalezas y debilidades, así como de qué manera las mismas enfrentan en binomio discapacidad-exclusión social en Panamá.

Lo importante del análisis de las instituciones fue planteado por José Ayala Espino 1999 al señalar que el estudio de las instituciones ha sido un elemento fundamental de investigación a través de la historia. Así existen dos grandes tradiciones intelectuales que se ocupan de su estudio, a saber:

1. Las que enfatizan los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia, y
2. Las que enfatizan los conflictos sociales y distributivos que generan, porque se argumenta que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual. De esta segunda gran tradición intelectual, se desprende que los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, decisivas y que dispongan de mayor información, tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor.

En lo que están de acuerdo teóricos de una y otra tradición intelectual es que “las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuentes de conflictos y fricciones sociales” (Ayala Espino, 1999: 32). Ahora bien, este autor describe las dos anteriores corrientes descritas y las clasifica en cuatro, a saber: neoclásica, contractualista, evolucionista e histórica.

1. La teoría neoclásica plantea que es el mercado el cual explica el surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones; es decir, la más eficiente con mejor estructuras de derechos de propiedad, mejor sistema legal, entre otras, serán las que se mantengan. Para esta teoría, los agentes no tienen participación en el diseño de las instituciones ya que ellos al ser racionales y maximizadores, compete al mercado obligar a elegir la mejor institución.
2. Enfoque contractualista. Este parte de la escuela de la elección pública y explica las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes sociales. Además enfatiza en la participación de los agentes en el diseño de las instituciones, de los derechos de propiedad, del sistema legal etc.
3. Teoría evolucionista. Supone que las instituciones se seleccionan y se mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones conducirá a la supervivencia de las más eficientes; esto se debe a que los individuos continuamente están haciendo cálculos sobre costo-beneficio.

4. Teorías históricas. Explican la evolución de las instituciones como el resultado de cambios en la historia, siendo crucial las reglas y las convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad; estas se muestran a largo plazo. Desde el punto de vista de las instituciones en materia de discapacidad en Panamá, estas se insertan dentro de esta dinámica de cambio histórico, producto de nuevas formas de interacción e inserción social de los individuos.

Ayala Espino señala que las actuales teorías de las instituciones pueden combinar explícita o implícitamente aspectos de las anteriores corrientes. Para él, en un sentido amplio, las instituciones son entonces el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.

Ahora bien, en cuanto a la constitución de las instituciones, estas pueden ser formales o informales. Las formales son reglas escritas en las leyes y reglamentos, a su vez son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política; estas pueden ser sociales y estatales. Las informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en usos y costumbres (derecho consuetudinario).

Las instituciones entonces intentan resolver conflictos existentes entre las elecciones individuales egoístas y las necesidades colectivas mediante un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos; su efectividad no solo depende de sus objetivos y aceptación social, sino, también, de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio.

En cuanto al presente trabajo de investigación particularmente se enfocará en el estudio de las instituciones formales (estatales o de ONGs) siendo su referente el cambio que la sociedad ha proyectado en ellas y de cómo estas se han mostrado cruciales en cuanto a reglas que permiten a los individuos poder convivir en la sociedad en igualdad de oportunidades.

#### 6.1. Antecedentes de la Evolución de Instituciones en Materia de Discapacidad

La rehabilitación integral de personas discapacitadas en Panamá en instituciones especializadas en la materia data de 1946, año cuando el Dr. Mariano Gorriz, Médico siquiatra tiene el mérito de haber fundado la Primera Escuela para niños con Retardo Mental, llamada Escuela Oficial de Enseñanza Especial (Santana, 2005: 89).

Los antecedentes propios de la creación de esta institución se inician en el año de

1943, cuando, por iniciativa de los padres y médicos de niños con problemas para ingresar a la escuela regular por diversos impedimentos, se apoya la creación en la ciudad de Panamá y por mandato del Ministerio de Educación, de una Junta de Especialista para estudiar dicha problemática la cual fue denominada "Comité del Estado del Niño." El principal objetivo de este comité era recopilar información referente a dicha problemática, datos estadísticos que indicaran la necesidad de organizar clases y escuelas especiales para alumnos con problemas de deficiencias físicas, mentales y sensoriales en su desarrollo; así el 6 de junio de 1946 el Ministerio de Educación designa algunas aulas y maestros para la enseñanza especial de niños con retardo mental de una manera experimental. Estas aulas dependían directamente de la asesoría técnica del Ministerio de Educación.

Otro estudio descriptivo de la evolución de las instituciones sociales, asistenciales y educativas, en materia de discapacidad es el de Elvia Almengor 1997. Para ella en Panamá a partir de la creación del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE) se inician los primeros intentos por establecer servicios de educación especial. "Andrés Cristóbal Toro, panameño que perdió su visión a los 18 años de edad, luego de haberse rehabilitado en la escuela de ciegos y sordomudos en Medellín, Colombia en 1939, regresa a su país deseoso de ayudar a otros panameños que tenían igual condición. Emprende visitas domiciliarias a los hogares de las personas no videntes y ofrece sus servicios de manera gratuita" (Almengor, 1997:23).

La iniciativa de Andrés C. Toro transcurre hasta 1948 cuando se inaugura en el salón Biblioteca del Instituto Panamericano el primer servicio educativo para ciegos. "Para este servicio educativo dan su apoyo el Ejército de Salvación y personalidades como el Mayor Herbert C. Ruckert y su esposa, Amalie y Evelin de Castro y también con la colaboración de la familia de Don Pablo A. Paz, quien era padre de una niña ciega y miembro del Club de Leones y del Ejército de Salvación" (Almengor, 1997:24). Es así que con este esfuerzo se funda en el istmo la primera escuela para personas ciegas en Panamá.

Después de haberse fundado la primera Escuela Nacional de Ciegos, en 1948, dos años más tarde, "En 1950, el diputado José Della Togña, padre de dos niños sordos, presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley en beneficio de los impedidos físicos, el cual fue aprobado por la cámara legislativa, pero vetado por el entonces presidente de la república Arnulfo Arias Madrid, aduciendo que no había presupuesto nacional (Ministerio de Trabajo y Bienestar social, 1992:24). Sin embargo en el año de 1951 el mismo proyecto de ley finalmente fue aprobado después de algunas reformas, convirtiéndose en la Ley N.º 53 del 30 de noviembre de 1951; la misma ley que creó el Instituto Panameño de

Habilitación Especial (IPHE), entidad dependiente del Ministerio de Educación cuyo fin es promover la enseñanza a niños con retardo mental, ceguera y sordera.

Para Elvia Almengor, los trabajos individuales de panameños preocupados por la inclusión e inserción social de los niños (as), jóvenes y adultos con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales, los que sientan las bases para la fundación de las primeras escuelas de habilitación especializada en el país.

“Los esfuerzos de Toro, Moreno y Górriz y de otros ilustres panameños y extranjeros fueron simiente para que el Gobierno creara en 1951 el Instituto Panameño de Habilitación Especial mediante ley N.º53, dedicado primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de niños y jóvenes ciegos, sordomudos y deficientes mentales de ambos sexos. Es así como el I.P.H.E se constituye en el organismo estatal y rector de la educación especial en Panamá”. (Almengor, 1997: 26).

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, una de las organizaciones pioneras en brindar asistencia institucional a las personas con discapacidad es el Club de Leones de Panamá, fundado el uno de noviembre de 1952 por iniciativa Doctor Teodoro Arias, quien laboraba como médico en el Hospital Gorgas de la Zona del Canal de Panamá. El Doctor Arias, quién era miembro del Club de Leones de Panamá, tuvo la iniciativa de formar un club integrado por residentes de la Zona del Canal de Panamá. Esta iniciativa fue bien vista por los residentes quienes decidieron unirse para servir a la comunidad panameña. Los llamados leones contribuyeron con donaciones de equipos médicos y contribuyeron en la construcción de varias obras en el interior del país. Su obra cumbre la constituyó la construcción de la escuela de ciegos Hellen Keller.

En cuanto al trabajo de investigación en este apartado, este se enfocará en el estudio específico de 15 instituciones dedicadas a integrar socialmente a las personas con discapacidad. En estas instituciones se entrevistaron a funcionarios (as), encargados (as) de estas instituciones formales (véase cuadro 30); todo esto con el objetivo de permitir caracterizar las funciones de cada una de ellas en cuanto al tema de la discapacidad, así como poder analizar sus programas y proyectos, ubicándolos así en una matriz de análisis de instituciones.

Cuadro 30  
Instituciones y Funcionarios Entrevistados para la Investigación

	Institución	Funcionario Entrevistado	Oficina
1	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Lic. Miguel Atencio <i>subdirector</i>	Dirección Nacional de Personas con Discapacidad
2	Ministerio de Educación (MEDUCA)	Lic. Nancy Castillo <i>Asesora Técnica</i>	Dirección Nacional de Educación Especial
3	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	Lic. Erick Rodríguez <i>Director</i>	Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad
4	Ministerio de Gobierno y Justicia	Lic. Teodora Rodríguez <i>Directora</i>	Oficina de Igualdad de Oportunidades
5	Ministerio de Obras Públicas (Curundú)	Lic. Donahy Raquel Shaud <i>Directora</i>	Oficina de Igualdad de Oportunidades
6	Ministerio de Salud (Ancon Panamá)	Dr. Martín Alpides <i>Director</i>	Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad.
7	Procuraduría General de la Nación	Lic. Ester María de Velarde <i>Directora</i>	Dirección Recursos Humanos
8	Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)	Lic. Laura Ceballos <i>Directora</i>	Dirección de Asuntos Comunitarios
9	Defensoría del Pueblo	Lic. Jéssica Velasco Díaz <i>(Encargada)</i>	Igualdad de Oportunidades
10	Instituto Panameño de Habilitación Especial	Profa. Maruja de Villalobos  <i>Sub-directora general</i>	Dirección General
11	Industrias de Buena Voluntad	Lic. Sheila Sánchez <i>Directora</i>	Dirección General
12	Asociación de Estudiantes y Egresados Ciegos de la Universidad de Panamá	Roxana Alemán <i>Ex Presidenta</i>	Directorio
13	Club de Leones de Panamá	Lic. Pedro J. Rey <i>Encargado</i>	Dirección
14	Unión Nacional de Ciegos de Panamá	Cesar A. Vega <i>Presidente</i>	Dirección
15	Federación de padres y amigos de personas con discapacidad en Panamá (FENAPAPEDI).	Rosario de Córdoba <i>Presidenta</i>	Dirección

Fuente: Entrevistas realizadas.

## 6.2 Análisis de la información recabada de las Instituciones

En el análisis de las instituciones seleccionadas para el presente trabajo de investigación, se partirá de brindar una visión general de estas, tales como antecedentes históricos de su fundación, objetivos fundamentales, población a la cual atiende, para, desde un punto de vista más particular, analizar cuáles son los programas institucionales de atención a la discapacidad que permiten una equiparación de oportunidades de este vulnerable grupo.

Se debe aclarar que en la selección de las instituciones gubernamentales para la presente investigación se hizo tomando en cuenta que estas tuvieran dentro de su estructura administrativa una oficina dedicada directamente a la atención de las personas con discapacidad, descartando aquellas que no contaran con una. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, fueron seleccionadas las que atendían directamente a la población con discapacidad.

### Instituciones Gubernamentales

Las instituciones gubernamentales desempeñan un rol importante en el servicio al ciudadano. Estas son los vehículos destinados a llevar a los habitantes todas y cada una de las políticas gestadas por el aparato gubernamental.

En la actualidad, las instituciones gubernamentales en materia de discapacidad están enfocadas en desarrollar el plan de gobierno esbozado por el actual presidente del país Martín Torrijos (2005-2009). Este plan de gobierno plantea, como elemento central, insertar socialmente a los sectores vulnerables, específicamente la población con discapacidad. Lo anterior quedó consignado en lo que se denominó “el decálogo de la discapacidad” es decir 10 puntos centrales en materia de discapacidad, entre los que se destacan: garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de discapacidad; garantizar la educación inclusiva; promover la participación social de las personas con discapacidad, las cuales se conviertan en sujetos de su propio devenir histórico; sensibilización de la población en general en cuanto al tema de la discapacidad; así como fortalecer el movimiento asociativo entre otras.

Todo lo anterior se manifestó en la sociedad con una de las primeras acciones que realizara el Gobierno dirigido por Martín Torrijos, la creación de la Secretaría Nacional de

Discapacidad (SENADIS), mediante el decreto presidencial N.º 103 del uno de septiembre de 2004, el mismo día de su toma de posesión como primer mandatario del país, convirtió a esta secretaría en asesora del ejecutivo en la temática de discapacidad.

Hay que destacar que mediante esta secretaría se trabajó en construir el Plan Estratégico Nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias 2005-2009 (PEN) el cual se ocupará de establecer líneas de acción hacia la población con discapacidad, creando diferentes tipos de comisiones (9 en total), tales como, accesibilidad al medio físico, asuntos laborales, cultura, derechos humanos, economía, educación, salud y seguridad social, entre otras. En cada una de ellas se establecieron 4 líneas principales de trabajo (sensibilización, garantizar el cumplimiento de la legislación, equiparación de oportunidades e investigación) convirtiéndose esto en la guía de trabajo del sector gubernamental en materia de discapacidad. Todo esto fue avalado por la sociedad civil, por profesionales en la materia y por las personas con discapacidad, sus familias y asociaciones.

Se debe destacar que este Plan Estratégico Nacional se centró en garantizar que toda esta estrategia de trabajo estuviera vinculada con una serie de principios rectores en cuanto al tema de la discapacidad, derechos humanos; normalización; accesibilidad universal y diseño para todos; respeto a la diversidad; equiparación de oportunidades; autonomía y vida independiente. El objetivo de la política gubernamental en materia de discapacidad según lo planteado por el PEN, es entonces promover el respeto pleno de los derechos humanos, que garanticen y hagan posible la igualdad de oportunidades y el mejoramiento del bienestar de la población con discapacidad y sus familias. Así que cada institución de gobierno debe encauzar esfuerzos en cumplir cada una de estas iniciativas que buscan la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias.

En la actualidad el Gobierno, para llevar a cabo este proyecto, cuenta con 37 oficinas de enlace gubernamental, en cada uno de los ministerios y dependencias del Estado, algunas más grandes, con mayor presupuesto y más autonomía, otras apenas se han nombrado a las personas a cargo de los enlaces. Ahora bien, para el caso específico de esta investigación las instituciones gubernamentales tienen las características de ser las más grandes y “mejores operativamente,” es decir, más dinámicas; en cuanto al tema, estas son:

i) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El Ministerio de Desarrollo Social tiene sus antecedentes en el anterior Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, creado mediante la Ley N.º 42 del 19 de noviembre de 1997; esta unidad estatal es posteriormente reorganizada mediante la aprobación de la Ley N.º 29 de uno de agosto de 2005 y reestructurándose hoy en el actual Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta institución gubernamental es creada para desarrollar acciones estratégicas dirigidas a potenciar el desarrollo humano y social de las personas que habitan en el territorio nacional, así como para servir de puente entre la política de desarrollo social del Estado y la ciudadanía.

Esta entidad tiene como misión fundamental lograr la integración social de los grupos de atención prioritaria (niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres, adultas y adultos mayores y personas con discapacidad) para que puedan ser parte activa de la dinámica de desarrollo social y económico del país. En la actualidad, la institución está ejecutando una serie de proyectos y estrategias de apoyo a la población vulnerable entre las que se destacan: la campaña contra la violencia doméstica, el abuso sexual a menores de edad, el maltrato a los adultos mayores y la promoción de la igualdad de género, enfocada a erradicar las manifestaciones de violencia en la sociedad. También cuenta dentro de sus programas con la línea de auxilio gratuita y confidencial (147), la cual es utilizada en todo el territorio nacional para la recepción de denuncias, así como para orientar a la población sobre diversos problemas sociales. En este momento, uno de los programas más importantes de esta institución es la denominado “Red de Oportunidades”, dirigido a combatir la extrema pobreza, enfocándose en la inserción de las familias en pobreza extrema a la dinámica del desarrollo nacional.

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta, en lo concerniente con el tema de la discapacidad, dentro de su organigrama institucional con la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad (DNPD). La DNPD desarrolla planes, programas y proyectos enfocados a la divulgación de los derechos de las personas con discapacidad, así como a brindar asesoría a los grupos de personas con discapacidad y a sus familias. Para la recolección de información, en este apartado de la investigación y en lo concerniente a este ministerio y específicamente a la DNPD, se entrevistó al Subdirector de esta, el licenciado Miguel Atencio.

Como parte de la estrategia de este ministerio y de la DNPD, sobre el tema de la discapacidad, se estableció transversalizar la temática de la discapacidad, lo cual implica que las direcciones operativas deben encargarse cada una de los diferentes problemas sociales atendidos por ellas. Es decir debe prevalecer un enfoque de atención propio de cada departamento institucional, el cual no debe ser segregado. Para Miguel Atencio, “esto implica que si una mujer con discapacidad llega a la institución solicitando apoyo debido a que fue víctima de violencia doméstica, la misma no debe ser remitida a la dirección de personas con discapacidad, como se manejaba anteriormente, sino a la Dirección de la Mujer ya que su problema no es la discapacidad sino el maltrato y la violencia sobre ella. Por eso, independientemente de que si tenga o no una discapacidad, para ese caso su problema es otro<sup>29</sup>”. De lo anterior se desprende que una de las primeras tareas de esta institución fue entonces lograr que se canalizaran los focos de atención donde se requiriera; esto permite que la DNPD pueda ejercer su rol de desarrollar planes, programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. En definitiva transversalizar la discapacidad implica que cada unidad operativa dentro del estado debe encargarse de cubrir específicamente su foco de trabajo.

Ahora bien, en cuanto a las líneas estratégicas de atención a la discapacidad con que cuenta este Ministerio, estas se han focalizado en lo dictaminado por el Plan Estratégico Nacional (PEN), donde un elemento central es la sensibilización. De esta forma, esta unidad gubernamental ha procurado que se conozca la Ley N.º 42 de 1999, de equiparación de oportunidades en todas las instituciones de gobierno, llevando a ellas conferencias y talleres que permitan garantizar la sensibilización de los actores sociales relacionados con el establecimiento de políticas gubernamentales.

En relación con programas sobre el combate a la pobreza de la población con discapacidad, específicamente la DNPD, no cuenta en la actualidad con ningún programa de atención a la población con discapacidad, aunque existe en el Ministerio el programa de “Red de Oportunidades”, el cual se enfoca en atender a la población total en pobreza extrema, ofreciéndoles subsidios mensuales de 35 dólares destinados a mejorar su calidad de vida, siendo personas beneficiarias de este programa también familias de personas con discapacidad. Todas las familias beneficiarias se comprometen a enviar a sus hijos a la escuela, acudir periódicamente a los centros de atención de salud, etc.

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Licenciado Miguel Atencio, en la Subdirección de Personas con Discapacidad, del Ministerio de Desarrollo Social el miércoles 10 de enero de 2007.

Esta institución actualmente, y como parte de los programas de trabajo, está llevando a cabo, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, un curso de lenguaje de señas, dictado por una especialista de la DNPD para que los inspectores y todos aquellos que proporcionan servicios sociales en este ministerio conozcan el lenguaje de señas y que este sirva como canal de comunicación con las personas con discapacidad, brindando así una mayor atención a las personas con discapacidad auditiva insertas formalmente en el mercado laboral; asimismo, como a nuevos aspirantes a puestos de trabajo que presenten este tipo de discapacidad con el afán de no excluir a este grupo de personas. En relación con el subsidio a la discapacidad, el Ministerio aporta una contribución a algunas organizaciones no gubernamentales en discapacidad; el cual va de 250 dólares a 1000 dólares mensuales para apoyar las actividades de estas asociaciones sin fines de lucro, más no a individuos en particular.

Se debe destacar que en Panamá las instituciones gubernamentales han operacionalizado la atención de los servicios sociales a las personas con discapacidad. La unidad administrativa DNPD del Ministerio de Desarrollo Social tiene como base de trabajo áreas de atención como la promoción de la Ley N.º 42 del 27 de agosto de 1999, ley de equiparación de oportunidades en cada una de las dependencias gubernamentales, así como en la población en general. Es por ello que sus programas están destinados a ello únicamente y no a trazar otro tipo de políticas sociales.

#### ii) Ministerio de Educación (MEDUCA)

El Ministerio de Educación es el instrumento operativo fundamental que orienta técnica, política y administrativamente la educación primaria y secundaria en el país; considera la educación como norma esencialmente básica en la formación del desarrollo humano sostenible para la nación.

La creación del Ministerio de Educación (MEDUCA) se dio producto de las transformaciones jurídicas y administrativas, promovidas mediante la adopción de la Constitución Nacional del 2 de enero de 1941, que fue la que introdujo el régimen de derechos sociales en Panamá.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Con ella el servicio de la educación nacional se consideró deber esencial del Estado y la educación de los indígenas, obligación imperativa. Se mantuvo el principio de la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de este nivel y de la normal, vocacional y secundaria. La Carta Magna de 1941 ordenó legislar en

El Ministerio de Educación (MEDUCA) tiene claramente definidas, por la expedición de las Leyes 84 y 89 de 1 de julio de 1941 y sus respectivas modificaciones, las siguientes responsabilidades<sup>31</sup>:

- Legislar sobre la educación primaria, secundaria, universitaria, profesional e industrial, manteniendo la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria pública, normal vocacional y secundaria.
- Establecer que la dirección y fomento de la educación pública en todas sus ramas corresponde al Gobierno nacional, sin impedir la existencia de escuelas particulares, pero bajo la inspección y vigilancia de éste.
- Colocar bajo la dependencia directa del Ministerio de Educación todos los establecimientos de enseñanza tanto públicos como particulares.
- Desarrollar la educación primaria, cuyo "objeto es favorecer y dirigir gradual y simultáneamente el desarrollo intelectual, físico y moral del educando". Así como de regular la educación secundaria, profesional y superior.

Como dependencia del Ministerio de Educación y para atender la inclusión educativa de las personas con discapacidad en Panamá, fue creada la Dirección Nacional de Educación Especial. Su tarea prioritaria es planificar, organizar y dar seguimiento a la diversidad de necesidades educativas especiales en todos los centros de educación, que se encuentren asociados o no a la población con discapacidad, así como asegurar el acceso al sistema educativo nacional, en equiparación de oportunidades, a la población con Necesidades Educativas Especiales, asociadas con la discapacidad, de manera que se garantice su permanencia y continuidad en el sistema educativo.

La base legal y jurídica que rige institucionalmente la Dirección Nacional de Educación Especial se encuentra en el marco internacional en los acuerdos consagrados en la Conferencia Mundial de Educación para todos (Jomtien, 1994), las normas uniformes de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 1994) y el marco de acción de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad (Salamanca, 1994). En cuanto a la legislación nacional, se consagran la Ley N.º 47 de 1946 conocida como la "ley Orgánica de Educación" además

---

el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, tomando como base únicamente la aptitud y la vocación.

<sup>31</sup> <http://www.presidencia.gob.pa/ministerios/meduc.htm> Revisada el día 15 de febrero del 2007.

de las reformas de la Ley N.º 34 del 6 de junio de 1995. En esta institución se realizó una entrevista con el afán de conocer planes y programas de dicha dependencia a la profesora Nancy Castillo, quien funge como asesora técnica de esta dirección.

Entre las líneas de acción con que se enmarca la Dirección Nacional de Educación Especial destacan, la divulgación de los deberes y derechos de la población con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad a la comunidad educativa (estudiantes, docentes, administrativos, etc.); diseñar y divulgar el Plan Nacional de Educación Inclusiva, mediante los diversos medios; crear un comité de educación inclusiva entre MEDUCA-Instituto Panameño de Rehabilitación Especial; promover la equiparación de oportunidades de acceso a la educación superior de la población con NEE con o sin discapacidad; así como capacitar de manera permanente a los equipos multidisciplinarios que asesoran y apoyan a las escuelas en la implementación del Plan nacional de educación Inclusiva en Atención a la Diversidad; Desarrollar programas de capacitación continua a los padres y madres de familia y personas con discapacidad en materia de inclusión educativa y elaborar un programa de mejoras a la accesibilidad de las instalaciones educativas.

El objetivo de todas estas líneas de acción tiene como propósito fundamental, según el manual de procedimiento de necesidades educativas especiales de la dirección nacional de educación especial, “elevar la calidad en la atención de los estudiantes con discapacidad y romper con viejos paradigmas de que los niños (as) con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad, deben ser atendidos en sistemas segregados recibiendo educación especial, sin darles la oportunidad de acceder al currículo, al que todos como ciudadanos (as) de este país tienen derecho” (MEDUCA, 2005:9).

Entre otros programas de atención a la población con discapacidad (Necesidades Educativas Especiales NEE), coordinados por esta dependencia gubernamental y los cuales son específicos en el área de educación destacan: Los Ángeles de la Educación Inclusiva, denominado así a un grupo de empresarios (as), los cuales buscan establecer y alinear el programa de educación inclusiva en las escuelas particulares. También se destaca dentro de los programas sociales coordinados por esta unidad la realización del seminario taller “Caminando Juntos es más fácil,” donde participaron 30 madres de familia de niños con discapacidad y técnicos colaboradores. En este seminario, participaron como invitados panelistas y expositores de instituciones educativas que prestan servicio a la población con

discapacidad, entre los que destacan, Colegio Regio Montano, Colegio Brader de Panamá, Colegio María Inmaculada, Instituto Preparatorio Pedagógico, Escuela Experimental, entre otros colegios, el mismo se llevó a cabo durante la segunda semana de julio de 2006 y entre sus propósitos fundamentales se destacan promover la identificación del rol a desarrollar por las instituciones educativas particulares y las proyecciones a corto y a mediano plazo de estas escuelas privadas. Otra estrategia central desarrollada por esta dirección fue el panel titulado “Experiencias Exitosas en Educación Inclusiva”, conducido por la profesora Ilka Torres, Directora Nacional de Educación Particular, donde los directores de las escuelas exponen, de manera animada y entusiasta sus experiencias, recomendaciones y avances en la temática.

Entre los logros obtenidos por esta unidad educativa en materia de discapacidad destacan, brindar capacitaciones, así como la participación en medios de comunicación, boletines, jornadas de padres y madres, en apoyo a las campañas nacionales de sensibilización del SENADIS, el MIDES y el Despacho de la Primera Dama.

También se debe señalar que existen en la actualidad 8,764 estudiantes con condición de discapacidad participando de los programas de aprendizajes en los contextos escolares oficiales, ya sea particular y/ o privados, regidos directamente por el Plan Nacional de Educación Inclusiva, así como 6,700 docentes se capacitan actualmente en temas conceptuales y de aporte a la práctica docente para la atención a la diversidad de estudiantes; para ello existen en la actualidad un total de 175 escuelas inclusivas. El Ministerio de Educación es, en conjunto con el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, los entes rectores de la educación inclusiva de las personas con discapacidad en Panamá.

### iii) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)

En los primeros años de la vida republicana, el Estado se desarrolla dentro de un ambiente tradicional y conservador propio de esos tiempos; en materia de las relaciones laborales, la injerencia del Estado era mínima; por ende, eran pocos los derechos de los que tenían los trabajadores ya que estos no eran más que sujetos que intervenían dentro de esa amplia libertad existente de contratar y ser contratados.

Es con la Ley N.º 6 de 1914, cuando el Estado panameño señala normas y pautas en las relaciones obrero-patronales. Es para este período que se establecían disposiciones relativas a empleados y obreros del comercio (específicamente) en la que se disponía que la jornada laboral máxima fuera de ocho (8) horas, para las obras públicas municipales y se establecía el descanso dominical. Posteriormente, 2 años después con la Ley N.º 17 de 1916, comienzan a regularse los accidentes de trabajo por parte del Estado; este obliga a los patronos a pagar gastos médicos, funerales y ciertas indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo. Estos accidentes se clasificaban si el trabajador era temporal, permanente o parcial con base en el último salario devengado menor de B/.1.00 diario. Para ese mismo período en Panamá el Código administrativo contenía artículos referentes al juicio arbitral y a la huelga, el Código civil trataba sobre contrato de trabajo (servicio de obra), las causales de despido y el contrato de los empleados del comercio fueron reguladas por el Código de comercio.

Otra de las disposiciones legales que influyeron en la creación de una dependencia de carácter gubernamental que mediara entre el capital y el trabajo fue la Ley N.º 23 de 1930, por medio de esta se brindaba protección a la mujer trabajadora embarazada y se garantizaba su permanencia en su puesto ocho semanas antes y ocho semanas posterior al parto, así como la Ley N.º 2 de 1932, donde por medio de ella se nombran oficiales del trabajo e inspectores para el interior de la República, a quienes les asignaban funciones tales como, (intervenir en casos de accidentes de trabajo; vigilar el porcentaje de obreros y empleados con relación a los extranjeros; inspeccionar las condiciones de trabajo en las fábricas, industriales o comerciales establecidas en el distrito y supervisar las jornadas laborales).

Como antecedente más inmediato del Ministerio de Trabajo, se muestra la Ley N.º 3 del 25 de septiembre de 1936, con ella se crea la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias, con un personal que se encargará de coordinar todo lo relacionado con las relaciones obrero-patronales. Años más tarde, con la Constitución de la República de Panamá de 1941, se establece el derecho que tiene todo sujeto a escoger su trabajo u oficio; el Estado tendrá la tutela en lo concerniente a su reglamentación. También señala que el trabajo es una obligación social y debe ser protegido y tutelado por el Estado. Es en el marco de lo anterior que 4 años después mediante el Decreto N.º 6 de 1945, se da la creación del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, y se crea a su vez el

Departamento de Investigación, Cultura y Legislación Social, el cual se encargaba de elaborar los Códigos de Trabajo de Previsión Social y de Salud Pública. Un factor fundamental de este nuevo ministerio fue la aprobación del Código de Trabajo, el mismo entró a regir a partir del uno de marzo de 1948; fue el primer Código Laboral de la República de Panamá, su vigencia fue hasta el 2 de abril de 1972, cuando se adoptó un nuevo Código Laboral. Se debe destacar que en los últimos años con la Ley N.º 42 del 19 de noviembre de 1997, la cual crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (hoy MIDES) en su artículo N.º 28 efectúa el cambio de denominación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Laboral, por Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral con el que se le denomina actualmente. En este ministerio para la atención de las personas con algún grado de discapacidad, se entrevistó al Licenciado Erick Rodríguez, Director del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad.

En este departamento y en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se realizaron una serie de acciones, entre las que destacan que para finales del 2006, se visitó las diferentes provincias del país para recoger información de las personas con discapacidad y levantar así una base de datos, que permita poder insertar laboralmente a las personas con discapacidad en los mercados de trabajo (con esto se pretende levantar un perfil de sus capacidades laborales. Para lograr lo anteriormente planteado, se proyecta contratar personal técnico, a fin de hacer evaluaciones sociolaborales, entre los que destacan psicólogos, terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales, para que se enfoquen en dar pronósticos laborales de las personas con discapacidad incluidas en la base de datos con que cuenta la institución. Entonces con el propósito anterior se ha actualizado la base de datos de personas con discapacidad que solicitan empleo al Ministerio de Trabajo,<sup>32</sup> ya que producto de errores técnicos en muchos casos, según destaca el funcionario, dentro esta se encontraban insertas personas sin discapacidad que aplicaban como si la tuvieran, también se encontró números telefónicos y direcciones que no concordaban con la de las personas con discapacidad. Por ello una de las tareas principales fue de actualizar y depurar la base de datos.

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada al Licenciado Erick Rodríguez el día jueves 4 de enero del 2007 en Departamento de integración socioeconómica de las personas con discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, donde funge como director.

Otro proyecto de esta oficina es el de visitar las empresas para informar a los patronos de las ventajas de contratar personal con discapacidad; entre estas ventajas, destacan la Ley N.º 1 del 28 de enero de 1992 “Por el cual se establece un beneficio en favor de los empleadores que contraten personal discapacitado, beneficio que consiste en considerar como gasto deducible para la determinación de la renta gravable del empleador el doble del salario devengado por el discapacitado hasta por una suma máxima equivalente a seis meses de salario del discapacitado en cada periodo fiscal.” Esta ley se reglamentó mediante el decreto ejecutivo N.º 88 del 7 de junio de 1993.

Para Erick Rodríguez, otros de los beneficios de contratar personal con discapacidad es que “El equipo de trabajo al ver que una persona con discapacidad se inserta en el trabajo rinde más, toda vez que es un estímulo al trabajo para las demás personas sin discapacidad. También que las personas con discapacidad según las estadísticas del OIT son las que menos se enferman y menos accidentes laborales tienen, las que mayormente permanecen en su puesto, se esfuerzan más y distraen menos porque saben que están siendo observados y evaluados”.<sup>33</sup>

Ahora bien para este funcionario es más importante el concienciar al empresario sobre los beneficios de la contratación laboral de personas con discapacidad que aplicar con severidad la ley N.º 42 de 1999 que exige a los empresarios de empresas grandes de más de 50 trabajadores, contratar obligatoriamente al 2% de su mano de obra. Su posición es acorde con los planteamientos del Plan Estratégico Nacional de Discapacidad (PEN), ya que en lo concerniente a asuntos laborales, el objetivo específico (1) del mismo es “sensibilizar a las instituciones gubernamentales, privadas y la sociedad civil en general, sobre el derecho de las personas con discapacidad a un empleo digno y bien remunerado y los beneficios que se derivan de este” (PEN, 2005:13). El elemento central de debate radicaría aquí en que no se cumple con la legislación por motivos “estratégicos” de los funcionarios en cuanto a la inserción laboral, toda vez que pretenden primero impulsar en los empresarios un cambio de actitud en cuanto a la contratación de personas con discapacidad.

Hay que destacar que el Gobierno financia algunos programas de capacitación y colocación de empleo para personas con discapacidad, pero estos, en su gran mayoría, están concentrados en la ciudad capital, razón por la cual su alcance es limitado.

---

<sup>33</sup> Entrevista realizada al Licenciado Erick Rodríguez.

iv) Ministerio de Gobierno y Justicia

El Ministerio de Gobierno y Justicia como institución gubernamental es una de las pioneras en cuanto a la estructura política y administrativa del Estado.<sup>34</sup> Para ese periodo, dentro de su idoneidad le correspondía la revisión y suspensión de los acuerdos municipales y las resoluciones de los prefectos y alcaldes; impresiones oficiales, archivos nacionales, correos, telégrafos; cuerpo de bomberos; convención constituyente; Asamblea Legislativa; agencias de navegación por vapor, empresa de tranvía, compañía del canal y del ferrocarril de Panamá, así como de preparar los proyectos sobre legislación en materia de régimen político y otras instancias que se establezcan en el país. En la actualidad, el Ministerio de Gobierno y Justicia se rige mediante el Decreto N.º 313 de 31 de agosto de 1942, por el cual se reorganiza y se establecen las funciones de sus respectivas secciones.

Más recientemente, el Reglamento interno de este Ministerio de Estado, aprobado el 10 de octubre de 2001, mediante resolución N.º1008, señala que esta institución gubernamental tiene como misión: liderar la seguridad ciudadana integral, en coordinación con sus dependencias, fortalecer la gestión pública con transparencia y brindar los servicios de manera oportuna a la ciudadanía panameña y extranjera, gobiernos locales e indígenas y, por ende generar, coordinar y divulgar información estadística especializada en el sector público y en coordinación con las organizaciones internacionales.

Además, este Ministerio tiene como parte de su dependencia administrativa en cuanto a la atención de las personas con discapacidad en Panamá, a la Oficina de Igualdad de Oportunidades; el objetivo primordial de esta dirección es participar de una manera activa en la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como de la realización de planes, programas y proyectos dirigidos al desarrollo y promoción de la mujer y de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, social, económico y cultural.

---

<sup>34</sup> Después de la separación de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, la Junta Provisional de Gobierno aprobó el Decreto N.º 14 de 9 de noviembre del mismo año, que organiza provisionalmente los ministerios de Estado, entre los que se encontraba el Ministerio de Gobierno. También por la necesidad de organización de las estructuras políticas de la nueva república, la Junta Provisional de Gobierno expidió el Decreto N.º 31 de 12 de diciembre de 1903, orgánico del ministerio de gobierno mediante la que se estableció que los asuntos de este ministerio se clasificarían por ramos: de gobierno; de higiene; beneficencias y recompensas, contabilidad y negocios y terminales.

Este departamento fue creado el 27 de julio de 2005, mediante resolución ministerial N.º 606 A-R-256 y está adscrito al despacho superior como una instancia asesora en materia de promoción de políticas públicas con perspectiva de género e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. En esta institución se entrevistó a la licenciada Teodolinda Rodríguez, jefa de dicho departamento. Entre los programas con que cuenta actualmente la Oficina de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Gobierno y Justicia destinados a atender a la población con discapacidad, se encuentran:

- Realizar una encuesta en discapacidad: esta está destinada primordialmente a cuantificar a lo interno de la institución la cantidad de personas con discapacidad existente con el afán de brindarles una atención prioritaria a este grupo y sus familias, que permita conocer las prioridades en cuanto a sus necesidades básicas.
- Capacitar a jefes (as) de recursos humanos y unidades administrativas de la institución en cuanto a la Ley N.º 42 de 1999 sobre equiparación de oportunidades, que permita y asegure la participación e inclusión de las personas con discapacidad. Para ello se realizan talleres entre los que destacan el de la “Participación ciudadana: Un derecho de las personas con discapacidad.”
- Realizar una política de concientización y sensibilización del funcionariado de la institución en cuanto a los derechos de las personas con discapacidad, a fin de promover el respeto pleno de los derechos humanos, garantizar y hacer posible la igualdad de oportunidades, así como el mejoramiento del bienestar de la población con discapacidad y sus familias.
- Plan de adecuación laboral (2007); este permitirá facilitar la inclusión de las personas con discapacidad al trabajo y realizar estudios sobre las necesidades en materia de empleo y formación profesional, así como el diseñar programas de adaptación, capacitación y formación profesional de acuerdo con la demanda laboral.
- Realizar un estudio científico en lo concerniente al sistema penitenciario, con el objetivo de cuantificar a la población privada de libertad que posea alguna discapacidad y establecer estrategias de atención para ellos.
- Creación de rampas a lo interno de todas las dependencias de esta institución ya que en la actualidad son muy escasas, y
- Del 2005 al 2009, se debe concretar que en todas las zonas policiales existentes en el país debe haber un intérprete de señas. Para ello, durante seis meses funcionarios

de los entes de seguridad participaron del primer curso de lenguaje de señas, el cual les brindó la capacidad de entender ya sea en sus puestos de trabajo o donde se encuentren a las personas con discapacidad que así lo requieran.

v) Ministerio de Obras Públicas (MOP)

El Ministerio de Obras Públicas es otra de las organizaciones gubernamentales, más antiguas en Panamá; se constituye inicialmente como la Secretaría de Obras Públicas, mediante el decreto 3 del 23 de Febrero de 1904 y se le asignan funciones específicas. Más adelante, y con el afán de mejorar su estructura organizativa, se dictamina, por medio de la Ley N.º 68 de 1904, un cambio de nombre denominando esta institución Secretaría de Fomento, título utilizado hasta octubre de 1924, cuando sin decreto o ley alguna, se cambio por el de Secretaría de Fomento y Obras Públicas.

Es hasta el año de 1940, cuando se decreta la Ley N.º 5 y mediante esta disposición legal, se crea, a partir de octubre de ese año, seis secretarías de Estado, entre ellas la de Salubridad y Obras. Con la nueva Constitución Política de 1941, se establece que el Poder Ejecutivo lo constituye el Presidente de la República y los ministros de Estado. Al derogarse la Constitución de 1941, mediante el decreto 1 del 15 de junio de 1945 y hasta que se dictamine otra constitución política, se reconoce dentro del gabinete ejecutivo, el Ministerio de Obras Públicas, por lo que a partir de la fecha se le reconoce su actual estatus, que fue ratificado por la Constitución de 1946 y también por la de 1972. Este Ministerio se reorganiza institucionalmente mediante la Ley N.º 35 del 30 de junio de 1978, que actualmente rige en el Ministerio de Obras Públicas.

En esta institución se entrevistó a la licenciada Donahy Raquel Shaud, directora de la Oficina de Igualdad de Oportunidades, dependencia que se encarga de promover y ejecutar políticas de género y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad dentro de la institución, así como de lograr cambios de actitudes en los funcionarios (as) en cuanto a la temática de género y discapacidad en el Ministerio de Obras Públicas. Es importante destacar que esta institución se encarga también de revisar y modificar los reglamentos, normativas y manuales que existen dentro del Ministerio de Obras Públicas, a efecto de que se incorporen los principios y disposiciones de la Ley N.º 42 de 27 de agosto de 1999 por la que se instituye la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en Panamá.

La Oficina de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Obras Públicas de Panamá, tiene dentro de sus objetivos centrales: promover y ejecutar políticas de género y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad dentro de la institución; lograr cambios de actitudes en los funcionarios (as) en cuanto a la temática de género y discapacidad en el Ministerio de Obras Públicas, a fin de minimizar las desigualdades de pensamiento que existen entre la población; levantar estadísticas actualizadas sobre la realidad socioeconómica y cultural de los funcionarios (as) en términos generales; revisar y modificar los reglamentos, normativas y manuales que existen dentro del Ministerio de Obras Públicas a efecto de que se incorporen los principios y disposiciones, tanto de la Ley N.º 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se establece la igualdad de oportunidades para las mujeres y la Ley N.º 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se instituye la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en Panamá.

Se debe destacar que esta unidad administrativa ha participado en el ámbito intergubernamental en la formulación de políticas públicas que permitan a las personas con discapacidad, a los hombres y mujeres, optar en igualdad de condiciones por un empleo dentro de la institución de una manera muy activa, como lo fue en la formulación del Plan Estratégico Nacional de Discapacidad (PEN). También se debe resaltar que es mediante la participación activa de esta oficina como se ha logrado el cumplimiento del compromiso institucional de la inclusión del 2% de hombres y mujeres con Discapacidad, como parte de la fuerza laboral productiva de la institución.

Por último, se debe destacar que el Ministerio de Obras Públicas tiene dentro de sus tareas fundamentales en cuanto al tema de la discapacidad dar seguimiento a la norma jurídica en lo referente a la inclusión y accesibilidad a las infraestructuras urbanas y rurales, edificaciones, mobiliario, transporte, procurando que estas sean adecuadas para las personas con discapacidad, así como capacitar a los técnicos, promotores de obras, empresarios (proveedoras de productos y materiales de construcción), y a los usuarios en general sobre la aplicación efectiva de las normas sobre inclusión y accesibilidad de la población con discapacidad.

vi) Ministerio de Salud (MINSA)

El Ministerio de Salud tiene por mandato constitucional la responsabilidad de velar por la salud de la población y garantizar que los servicios sean adecuados para el logro de este objetivo, así como también de ejercer el rol de vigilancia y control de riesgos en materia de salud pública y ambiental, de regulación, control y vigilancia de farmacias y drogas. Esta unidad gubernamental brinda servicios de salud a toda la población panameña y ejecuta funciones de financiación, regulación, aseguramiento y provisión. Se estructura de forma desconcentrada y, a nivel territorial, se organiza en 14 regiones sanitarias y distritos sanitarios. El MINSA cuenta con una red de servicios a escala nacional, constituida por hospitales e institutos especializados nacionales, hospitales regionales, rurales, policentros, centros de promoción, centros de salud, subcentros y puestos de salud.

Su visión es garantizar la salud igual para todos en el siglo XXI, en cuanto a su misión es “la de garantizar a toda la población con enfoque de género, el acceso a la atención integral a través de los servicios públicos de salud, humanizados en todos sus niveles de intervención, basados en la estrategia de atención primaria y el desarrollo de las funciones de rectoría, gestión y transformación, privilegiando la equidad, la eficiencia y la calidad durante la atención asegurando los procesos de transparencia en el uso de recursos y el desarrollo de las actuaciones en salud con la participación ciudadana, en la construcción de las condiciones necesarias para la producción social de la salud” (MINSA, 2005: 5).

Otras de las funciones del MINSA es la vigilancia y regulación, que surgen como garantía a la salud poblacional y ambiental; se encarga de mejorar los procesos de vigilancia y regulación a nivel de control de gestión en la prestación de los servicios, investigación y desarrollo tecnológico, ética y bioseguridad. También dentro de sus funciones básicas fundamentales, se orienta a: mejorar la accesibilidad de la población a los servicios de salud, alcanzar calidad de vida, prevenir y proteger a la población de riesgos de contaminación, aumentar la participación ciudadana, contar con un capital humano con alto nivel de competencia, en cuanto a la atención de salud, fortalecer el conocimiento científico y social. En esta institución el departamento encargado de la atención a las personas con discapacidad es la Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad. En dicha estructura gubernamental se entrevistaron al Dr. Martín Alpides y al Licenciado Mario Castrellón, encargados de dicho departamento.

La misión fundamental de esta oficina es, coordinar las actividades para el desarrollo de los proyectos y programas concernientes a la atención de la discapacidad y la equiparación de oportunidades, por medio del marco legal vigente y la promoción de actividades en forma permanente, para asegurar la integración social y la prestación de servicios de salud integral a las personas con discapacidad. Dicha oficina está ubicada en el nivel de asesor y depende, jerárquicamente, del despacho superior.

Entre sus objetivos fundamentales, están el lograr el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes en el tema de la discapacidad y salud; lograr el acceso de las personas con discapacidad al sistema de salud, y coadyuvar, junto con otras entidades competentes, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población panameña con discapacidad, contribuyendo así con la provisión de los servicios de salud con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la discapacidad, con equidad, eficacia, y calidad en todos los niveles de atención.

Esta dependencia de gobierno destinada a atender la salud de la población tiene como funciones más específicas en cuanto a las personas con discapacidad, asesorar a los hospitales nacionales, regionales y locales en la implementación de políticas de igualdad de oportunidades, en el área de salud para la población con discapacidad; elaborar el programa nacional de salud integral para las personas con discapacidad, revisándolo y actualizándolo permanentemente, con base en la evidencia científica, las normas y procedimientos legales y técnicos para el desarrollo de las actividades dirigidas a la atención de las personas con discapacidad.

Esta institución debe vigilar el cumplimiento de la Ley N.º 42 del 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades, en cuanto al derecho a la salud. Dentro de esta tarea específica (vigilancia y aplicación de la ley en cuanto al tema de salud y discapacidad) es que mediante la resolución N.º 321 del 18 de agosto del 2005 y para llevar adelante el cumplimiento del acceso a la salud de las personas con discapacidad, este ministerio dicta: “se brindaran servicios de salud en forma gratuita, a las personas con discapacidad, en todas las instalaciones de salud, administradas por el ministerio de salud.” (MINSAL, 2005:4).

La institución también cuenta con un Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, que ofrece servicios de fisioterapia y rehabilitación física, atención médica

y terapia del lenguaje para niños y adolescentes con parálisis cerebral o problemas motrices, pero este solo se ofrece hasta los 22 años de edad. Las personas que adquieran una discapacidad en la etapa adulta no cuentan con servicios completos de rehabilitación; a esto se suma que la mayoría de las instituciones de rehabilitación y habilitación se encuentran en la ciudad capital, excluyendo de este servicio a personas con discapacidad de las áreas rurales.

vii) Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público) tiene, entre sus facultades constitucionales y legales, la de perseguir el delito y ejercer la acción penal ante los tribunales. En lo que a prevención, combate y represión respecta, actúa en la fase de la represión; es decir, cuando ya se ha cometido la conducta delictiva. El Ministerio Público fue creado con la Constitución Política de 1904. Su desarrollo y su afianzamiento institucional se reflejaron al ser regulado su funcionamiento junto al de los tribunales jurisdiccionales en la Ley N.º 2 de 1916, por medio de la cual se adoptó el Código judicial.

Esta institución de 1904 a 1968 desplegó su actividad y gestión dentro del marco de las exigencias de una sociedad en desarrollo que aún no conocía los grandes desafíos que, en materia criminal, le impondría su propia evolución. Es por ello que esta institución destinada a la justicia sufrió cambios en cuanto a su estructura organizativa y procedimental; todos dirigidos a afianzar su independencia en el proceso judicial. Asimismo, se ha presentado para la consideración de la Asamblea Legislativa, “el proyecto de ley sobre juicios con intervención de jurados” y los “proyectos de ley sobre principio de oportunidad, proyecto de ley por la cual se reforman el código judicial y se reforma y adicionan nuevos delitos al Código Penal, entre otras disposiciones legales.”<sup>35</sup>

Entre las funciones de la Procuraduría General de la Nación y que se encuentran en la Constitución Política de 1972, están las descritas en el artículo 220, en donde se señalan como funciones: ejercer la acción penal, defender los intereses del Estado o del municipio, promover el cumplimiento o ejecución de leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, servir de consejero jurídico a los funcionarios

---

<sup>35</sup> Entrevista a la licenciada Ester María Velarde, encargada de recursos humanos de dicha institución, el día 16 de enero del 2007.

administrativos, así como de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

El motivo fundamental, por el cual se escogió esta institución, es analizar como la entidad destinada a velar por la justicia en Panamá manifiesta, dentro de sus postulados, una política de igualdad de oportunidades para las personas con alguna discapacidad; a su vez, al igual que las otras, establecer cuáles son sus programas y planes de acción para enfrentar dicha problemática. En esta institución se entrevistó a la licenciada Ester María de Velarde, directora de Recursos humanos de dicha entidad.

Debemos destacar que esta institución en la actualidad se encuentra en una fase inicial de trabajo en cuanto a la inserción social de las personas con discapacidad, ya que al momento de la entrevista, hecha a la funcionaria encargada, solo se estaba realizando una encuesta a escala nacional en todas las dependencias de esta institución, la cual permitiría cuantificar a todo el personal que presta servicios en la institución, para así poder canalizar apoyos específicos, entre los que se encuentra la adecuación de sus puestos de trabajo. También se pretende a corto plazo coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) una serie de seminarios y talleres, sobre sensibilización y concienciación al personal de la institución en cuanto al tema de la discapacidad. A su vez, se pretende mejorar la accesibilidad al entorno físico como lo dispone la legislación. Se construirán rampas y mejoras en cuanto al tema de acceso a las diferentes unidades de la institución.

#### viii) Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)

La Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) se establece como una entidad de asesoría al órgano ejecutivo; es decir, es una institución técnica asesora vinculada directamente al Presidente de la República. Se crea mediante decreto ejecutivo N.º 103 del uno de septiembre del 2004. Esta institución brinda una coordinación intersectorial, dirigida a promover la inclusión de las personas con discapacidad de manera plena, en todos los ámbitos de la vida social: familia, escuela, trabajo, comunidad, cultura, recreación y deporte, como lo estipula la Ley N.º 42 de 27 de agosto de 1999.

Al ser una institución directamente vinculada a la presidencia de la República y asesora del órgano ejecutivo para promover la integración social, autonomía y desarrollo personal de la población con discapacidad en el marco de los derechos humanos, sirve de enlace entre las instituciones públicas y las organizaciones civiles en el tema de discapacidad, promoviendo asuntos relacionados con el ejercicio de sus derechos para el mejoramiento de su calidad de vida. En la actualidad, se debate en la Asamblea Nacional un proyecto de ley que pretende elevar a la categoría de entidad autónoma a esta institución, lo que ha traído como consecuencia que otras instituciones se opongan a ello, toda vez que manifiesta que esta se encargará de programas que son responsabilidad exclusiva de otras instituciones, así que al elevar a SENADIS a categoría de institución autónoma, se erigiría como el ente rector en materia de políticas públicas en materia de discapacidad, cargo ocupado hasta el momento por el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

Para la presente investigación, se entrevistó a la licenciada Laura Ceballos, directora de la Oficina de Coordinación de Asuntos Comunitarios y Participación Ciudadana. Este departamento promueve el fortalecimiento de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias con miras a la plena participación de esta población en la vida comunitaria; apoya las organizaciones de las personas con discapacidad y sus familias en el logro de sus objetivos; elabora y da seguimiento a proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida y la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias; fomenta la participación ciudadana en actividades tendientes a la inclusión social de las personas con discapacidad y promueve programas de sensibilización y capacitación en la comunidad.

Se debe destacar que SENADIS, como unidad asesora de la presidencia de la República, tiene la tarea de facilitar, brindar, apoyar y servir de enlace intersectorial entre el Ejecutivo y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto del plano nacional como internacional sus objetivos están dirigidos a promover el desarrollo eficiente de políticas públicas para la inclusión social plena de las personas con discapacidad y sus familias, estableciendo como punta de lanza la sensibilización social y la aplicación de la normativa en materia de discapacidad.

Al ser la sensibilización ciudadanía en cuanto al tema de la discapacidad su punta de lanza, esta institución, en el marco de lograr sus objetivos propuestos, ha celebrado convenios con diversas instituciones nacionales, como internacionales, con el fin de

consolidar la misión de la integración de las personas con discapacidad. Para ello ha establecido convenios con la Universidad de Panamá, para promover y apoyar la ejecución de programas, proyectos y redes de investigación con otras instituciones responsables de capacitar, orientar, educar y facilitar la inclusión de las personas con discapacidad a las actividades regulares de educación, salud, trabajo, participación ciudadana y recreación.

Con la Universidad Tecnológica de Panamá, por su parte, acuerda desarrollar la cooperación académica y científico-técnico mediante el intercambio de experiencias, documentos, informaciones y conocimientos, el envío o intercambio de especialistas, técnicos, científicos, profesores, o estudiantes, según la naturaleza o alcance de cada programa y proyecto mutuamente convenidos así como el uso de equipos laboratorios, materiales y facilidades físicas de la Universidad Tecnológica de Panamá. Con la Universidad Autónoma de Chiriquí, establece la consecución de recursos nacionales e internacionales para el desarrollo de programas específicos. Por último, y en cuanto a convenios con instituciones educativas, SENADIS firmó un convenio con la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), destinado a promover y desarrollar programas y proyectos conjuntos. El convenio establece el intercambio y la cooperación en el campo de la docencia, en la formación de estudiantes, en la investigación, en las áreas de la ciencia, la tecnología, la innovación y la rehabilitación y además mantener un vínculo permanente entre las partes.

Por otra parte, se debe resaltar que ha sido esta institución la encargada de coordinar las comisiones de seguimiento, del Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, destinadas a dar cumplimiento al programa de gobierno en materia de discapacidad conocido como el Plan Estratégico Nacional (PEN); este mismo debe desarrollarse y ejecutarse en todas las instituciones gubernamentales. De ello se desprende que es ante la SENADIS que las instituciones de gobierno deben presentar informes de las gestiones que se realizan en educación, salud, trabajo y desarrollo laboral, vivienda, gobierno y justicia, relaciones exteriores, obras públicas, economía y finanzas y desarrollo social. Las labores de monitoreo que se llevan a cabo para la igualdad de oportunidades que se realizan en cada una de estas instituciones, tienen la finalidad de garantizar los derechos básicos de las personas con discapacidad y sus familias.

Otra de las estrategias de esta institución a escala internacional fue la de realizar durante los días martes 29 y miércoles 30 de mayo de 2007, una conferencia

interamericana, destinada a evaluar la forma en que se presenta en la región el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad. En razón de ello se convirtió Panamá en el centro de convergencia de más de doscientos cincuenta líderes del movimiento asociativo de personas con discapacidad y sus familias del continente americano y de otras regiones del mundo. El objetivo primordial de esta conferencia se enmarcó en la promoción de alianzas estratégicas para la puesta en práctica de planes, programas y proyectos que hagan efectivo el real ejercicio de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y sus familias en todo el continente americano.

En cuanto a estrechar los lazos de cooperación y coordinación en el plano nacional, se han realizado también por medio de la institución el I y II encuentros nacionales de organizaciones de personas con discapacidad, con el objetivo de concienciar y sensibilizar a este grupo y sus familias frente a los retos que se están dando en el país. Esta actividad contó con la participación de más de 70 organizaciones y se les informó a las organizaciones de personas y familias con discapacidad sobre los avances en el tema de la ejecución del Plan Estratégico Nacional (PEN) para la inclusión social de las personas con discapacidad.

En lo concerniente a programas más específicos destinados a la inclusión social de las personas con discapacidad, esta institución cuenta, en coordinación con el Despacho de la Primera Dama de la República, con el programa FAMI-EMPRESAS; por medio de este programa, se pretende combatir la discriminación contra las personas con discapacidad, así como promover su bienestar; se basa en entregar subsidios para el desarrollo de negocios a familias que tienen entre sus miembros a una persona con discapacidad.

Para llevar adelante este programa, el 25 de mayo del 2006, en las instalaciones de la SENADIS, FAMI-EMPRESAS y el Despacho de la Primera Dama de la República distribuyó 16,734 balboas entre dieciséis familias de las provincias de Veraguas, Coclé y Los Santos. El programa continuó en el mes de octubre del 2006, cuando se entregó más subsidios por el orden de 103,000 dólares a 133 personas con discapacidad y sus familias en la provincia de Panamá. Estas familias han diseñado, conjuntamente con FAMI

EMPRESAS, microempresas dedicadas a buhonería,<sup>36</sup> la cría de ganado, de pollo, entre otras.

Se debe recalcar que antes de entregar los subsidios el programa lleva a cabo jornadas de capacitación a escala nacional, entre las que destacan temas de desarrollo humano, gestión empresarial y cómo elaborar proyectos, además de temas de valoración, autoestima y prevención en violencia, los que se convierten en fundamentales para la creación de una microempresa. Estas jornadas de capacitación son de cuatro días y participan jóvenes discapacitados entre los 18 años de edad; también incluye a personas adultas, entre ellas mujeres que han sido abandonadas por tener hijos con discapacidad, familias de pobreza y pobreza extrema de la ciudad de Panamá. Los (as) Fami-empresarios (as) también firman un convenio con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en cada uno de los proyectos expuestos. Dicho convenio es firmado con el fin de que se cumplan y ejecuten cada una de las actividades descritas en los diferentes proyectos tal como se programaron. Un elemento central es que cada microempresario (a) tendrá que abrir una cuenta de ahorros en el Banco Nacional o la Caja de Ahorros, exclusiva para la ejecución el proyecto.

Sobre el tema de educación, dicha entidad, en coordinación con el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), organismo gubernamental destinado a entregar becas y subsidios de estudio a la población de escasos recursos, entregó becas a 334 estudiantes con discapacidad por un total de 1,050 dólares a cada uno, como parte del Plan Estratégico Nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, por tres años, lo cual significa una oportunidad de superación y alivio a la situación de marginalidad de las personas con discapacidad.

En cuanto a programas de accesibilidad al medio físico, la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), en coordinación con el Programa “Viviendo sin Barreras”, auspiciado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI), organizaron una jornada de capacitación sobre accesibilidad para ingenieros y arquitectos de instituciones públicas en las provincias de Panamá, Herrera y Los Santos. Esta actividad estuvo destinada a promover la accesibilidad y la vida independiente de la

---

<sup>36</sup> En Panamá la palabra buhonería se define como toda actividad de comercio al por menor que se realice de manera informal en las calles, avenidas, aceras y demás áreas de uso público, categorizándola como economía de subsistencia.

población con discapacidad y sus familias, lo que se constituyó en el eje temático de estas jornadas.

La campaña punta de lanza de esta institución es la sensibilización y la concienciación de la población en general hacia las personas con discapacidad; así promueve el lema “INCLUYE A TODOS...difunde la campaña nacional de sensibilización y concienciación social hacia la inclusión plena de las personas con discapacidad y sus familias.” Esta campaña cuenta con la elaboración de vallas publicitarias destinadas a promover la capacidad laboral, integración comunitaria, solidaridad y unión, niñez con potencial y el respeto a la diversidad. Dentro de esta campaña de sensibilización, se cuenta también con la campaña de láminas destinada a distribuir en periódicos de difusión nacional láminas para conocer a las personas con discapacidad y sensibilizarse con ellas; otra campaña es la del brazalete azul, la cual se proyecta específicamente para solidarizarse con la población con discapacidad.

#### ix) Defensoría del Pueblo

En 1995 se creó una comisión presidencial mediante decreto ejecutivo N.º 172 de 27 de abril de 1995; su meta era promover la creación de la Defensoría del Pueblo. Esta comisión fue fundada mediante un proceso de consultas con destacados miembros de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos interesados en la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto de nacionales como extranjeros.

Lo anterior fue el marco para que se diera en Panamá la presentación del anteproyecto de Ley N.º 43, el cual fue ampliamente discutido y finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa, dando paso a la promulgación de la ley N.º 7 de 5 de febrero de 1997 por la cual se creó la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá. Esta se constituye como una institución independiente de toda persona, autoridad u órgano del Estado y con plena autonomía funcional administrativa y financiera cuya primera misión es proteger los derechos establecidos y consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos contenidos en los convenios internacionales de derechos humanos y en la leyes de la República.

La Defensoría del Pueblo en la república de Panamá, dentro de su organigrama administrativo, cuenta con la Oficina para la Promoción y Protección de los Derechos de

las Personas con Discapacidad: “Toda vez que uno de los deberes más importantes de la defensoría del pueblo es promover y difundir el respeto de los derechos humanos, en especial el respeto de los derechos, de aquellos grupos o sectores más vulnerables de la sociedad (tal es el caso de las personas con discapacidad) que por sus características requieren una particular atención y legislación que los represente” (Defensoría del Pueblo, 2005: 8).

En esta institución promotora de los derechos sociales de los panameños, se entrevistó a la licenciada Jéssica Velasco Díaz, funcionaria encargada de la oficina y delegada especial para la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad en el país. Entre los objetivos de esta oficina están: sensibilizar, informar y capacitar a la población en general acerca de lo que constituye una discapacidad y sobretodo de los derechos humanos de las personas que la poseen; velar por el efectivo cumplimiento de las normas existentes en materia de discapacidad por parte de las autoridades competentes; revisar el marco legal en materia de discapacidad y promover iniciativas concretas, así como promover y divulgar las actividades y sus resultados.

Entre las estrategias y/o actividades efectuadas por la Defensoría del Pueblo en los últimos años, en lo concerniente a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias, se encuentra: la reunión planificada con organizaciones de y para personas con discapacidad para evaluar las áreas más críticas de vulneración de derechos humanos de este sector de la población, la cual se realizó el 12 de agosto del 2004 en las oficinas de la Defensoría del Pueblo; la evaluación realizada por las organizaciones de y para personas con discapacidad reflejó que deben ser atendidos de manera prioritaria: la sensibilización de la sociedad en torno al tema de la discapacidad; accesibilidad al medio físico, al transporte y la comunicación; acceso a los servicios sociales y lograr la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Otra de las estrategias llevadas a cabo fue la reunión con autoridades gubernamentales y clubes cívicos para la elaboración de políticas de promoción y divulgación de los derechos humanos de las personas con discapacidad y de la normativa aplicable. Esta fue convocada para el 29 de octubre del 2004 y se establecieron acciones concretas, entre las que se destacan: elaboración y distribución de material didáctico; capacitación a diversos actores en el tema de la discapacidad; visitas a establecimientos de uso público a fin de verificar el cumplimiento de las normas concernientes al acceso a espacios físicos y que

estos sean adecuados. Por otra parte, también resaltó la promoción y divulgación de la Ley N.º 42 del 27 de agosto de 1999; esto se dio en el marco de la conmemoración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, los días 2 y 3 de diciembre del 2004; en esta actividad se hizo entregas de material didáctico (trípticos), cuyo contenido está dirigido a informar a la ciudadanía sobre los elementos centrales de esta ley.

Otra actividad de esta institución es la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Mediante esta actividad, se ofreció una serie de capacitaciones, dirigidas a informar y a sensibilizar a la ciudadanía sobre los aspectos contemplados en la legislación en materia de discapacidad. Es así que el 8 de marzo del 2005, se brindó una capacitación dirigida a gerentes de recursos humanos y administradores de salud del hospital “Anita Moreno”, de la provincia de Los Santos, en lo concerniente al manejo y aplicación de la legislación. Una nueva actividad de promoción de derechos humanos fue realizada en el Instituto de Educación Escolar Media, denominado el Comercial Panamá, los días 25, 27 y 29 de abril del 2005, donde se brindó capacitación a docentes de dicho centro educativo que imparten clases a jóvenes con discapacidad.

Un elemento importante dentro de la institución fue el realizar un curso en lengua de señas para el personal de la Defensoría del Pueblo, con el afán de optimizar el servicio brindado a los ciudadanos que acuden en busca de orientación a este despacho y en especial al discapacitado auditivo. En dicho curso participaron funcionarios (as) de todos los estamentos de la institución y tuvo una duración de dos meses.

En cuanto a la atención de quejas ciudadanas relacionadas con la vulneración de los derechos humanos de las personas con discapacidad, ha tramitado hasta la actualidad 25 quejas presentadas por personas con discapacidad, en cuanto a vulneración o violación de sus derechos en relación con derecho del trabajo, violación del derecho de salud y de rehabilitación, derecho a la educación, entre otras.

x) Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE)

El Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) es en la actualidad el ente rector en cuanto a la rehabilitación y educación especial en Panamá se refiere; esta institución fue creada el 30 de noviembre de 1951, cuando la Asamblea Nacional aprueba la Ley N. 53 que crea dicha entidad, como organismo regente de la educación especial.

Esta institución permitió dentro de su estructura integrar el desarrollo de 3 escuelas básicas, pero cada una física y administrativamente independientes; estas son: la Escuela de Enseñanza Especial, fundada el 6 de junio de 1946; la Escuela Nacional de Sordos, fundada el 14 de septiembre de 1951, y la Escuela de Ciegos “Helen Keller”, fundada el día 20 de octubre de 1952. A estas escuelas iniciales con que contó la institución se les sumaron posteriormente, la Escuela Vocacional Especial, el Centro Agropecuario “Jorge A. Carles” y el Centro de Rehabilitación de Ciegos Adultos “Andrés Toro”.

El IPHE, según su reglamento, tiene como misión, desarrollar servicios habilitatorios con calidad, fortaleciendo la inclusión educativa a los niños, niñas y jóvenes con discapacidad, mediante la sensibilización y capacitación a la comunidad educativa para el funcionamiento de esta población en su entorno educativo y social. Se enmarca en ser una institución innovadora en el fortalecimiento de los procesos de habilitación de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad que acceden al sistema educativo, mediante la formación, investigación, capacitación, producción de recursos y uso de tecnologías, aportando con ello la atención a la diversidad.

Los objetivos que persigue dicha institución son el habilitar al niño, niña y joven que, por su condición de discapacidad, amerite servicios especializados, y generar los servicios, recursos y apoyo para facilitar su inclusión en los centros escolares. En esta institución se entrevistó a la subdirectora, la magistra Maruja de Villalobos, y a la directora de la oficina de investigación la licenciada Yaneth Meléndez.

El Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), en materia de habilitación y rehabilitación de niños (as) y jóvenes con discapacidad en la actualidad, cuenta con seis programas fundamentales; estos son: el programa de autismo, programa de estimulación precoz, el programa de parálisis cerebral, el programa educativo individual (PEI), el programa de alimentación complementaria, el programa de producción y orientación laboral.

El programa de autismo tiene como objetivo ofrecer atención educativa a niños (as) y jóvenes con trastornos en el desarrollo, autistas y afines por medio del desarrollo de

actividades sociales, recreativas, deportivas, académicas, habilitatorias y laborales, promoviendo la integración e inclusión educativa en la búsqueda de mayor independencia social cognitiva, la cual le permita funcionar en su medio familiar y escolar.

El programa de estimulación precoz, se inicia el 26 de abril de 1971, debido al interés de algunos especialistas en crear un programa que atendiera desde sus primeros meses de vida a la población infantil con referencia de alto riesgo. Ese objetivo era y sigue siendo captar y atender lo más temprano posible a los niños en riesgo para procurar un óptimo desarrollo evolutivo, ya que la atención temprana de niños (as) es el conjunto de actuaciones que permitirá precozmente detectar la discapacidad para realizar las acciones terapéuticas más adecuadas para cada alumno.

El programa de parálisis cerebral se inició en la escuela de enseñanza especial a partir de 1971, al mismo tiempo que el programa de estimulación precoz. Pero fue hasta el 26 de noviembre de 1985 cuando se formaliza la atención educativa y se convierte en un programa propio de esta institución mediante resolución N.º 98. El programa de parálisis brinda atención educativa y habilitatoria a la población con trastornos motores en los niveles inicial, primario y prevocacional.

El programa educativo individual (PEI) es uno de los nuevos programas de la institución; mediante este se establecen los servicios que cada alumno necesita para garantizar su participación en igualdad de oportunidades en el sistema educativo regular, así como describir los servicios específicos que necesitan y en qué lugar o lugares pueden ser proporcionados, de manera tal que se garantice su atención efectiva. El programa educativo individual debe responder a las políticas internacionales y nacionales en cuanto al respeto a los derechos humanos y la atención a la diversidad.

El programa de alimentación complementaria consiste en la distribución de un vaso de leche, galleta y crema nutritiva, a todos los estudiantes del instituto; durante el año 2006 participó de este programa un total de 2,614 alumnos. Este programa de alimentación complementaria comprende un monto presupuestario de 104,533,47 dólares, ejecutado en el periodo comprendido entre el mes de mayo a noviembre del 2006.

La institución también cuenta con una serie de servicios técnicos y médicos a escala nacional, en los que trabajan 156 profesionales de diferentes disciplinas, destacándose las siguientes: oftalmología, neurología, odontología, pediatría, psiquiatría, otorrinolaringología, psicología, trabajo social, orientadores al hogar entre otros. Para el año lectivo 2006, las orientadoras del hogar captaron una población de 47,800 niños de 0 a 3 años de edad. Esta captación permite que desde edades tempranas se brinden las

orientaciones y técnicas de estimulación que requieren los menores.

Entre otras estrategias propias de la institución en cuanto a la atención de las personas con discapacidad y sus familias que acceden a esta, destacan los cursos brindados a docentes en el uso de la tiflotecnología (tecnología especializada para personas ciegas o de baja visión); este permite que una persona ciega o con baja visión utilice una computadora, de modo que lo que se presenta en la pantalla sea audible para el usuario; también cuenta con impresoras en braille.

La institución por medio de la Dirección Nacional de Educación Especial, dentro de sus estrategias de atención a los estudiantes con discapacidad, entrega materiales y recursos didácticos a docentes y estudiantes, lo cual apoya el fortalecimiento de los centros de educación inclusiva, los cuales son 175 en todo el país. En lo concerniente a apoyos económicos para los estudiantes de escasos recursos, el IPHE distribuyó 201 subsidios escolares a escala nacional, de 20 dólares mensuales cada uno, para contribuir en el transporte de niños (as) que presentan necesidades educativas especiales, para que asistan a sus centros escolares. Estos subsidios se dividen en: 102 subsidios de transporte para estudiantes de las escuelas inclusivas; 99 subsidios escolares para las escuelas, programas y extensiones, las cuales fueron asignadas con base en la cantidad de alumnos de cada centro.

Esta institución también cuenta dentro de su organigrama administrativo con una escuela para padres; esta dentro de sus actividades del 2006, ha realizado reuniones de trabajo con padres de familia de niños (as) con discapacidad, con el propósito de que estos puedan construir redes de padres de familia para procurar que estos puedan calificar día a día el entorno en que crecen y se desarrollan sus hijos e hijas.

Por último, como parte de la campaña de sensibilización y concienciación nacional, el IPHE, en acción con SENADIS, realizaron un taller para periodistas denominado “Comunicación para la inclusión”, el día 29 de septiembre de 2006, “con el propósito de iniciar un proceso reflexivo, sensibilizador y participativo de los comunicadores sociales sobre el tratamiento informativo de la inclusión de las personas con discapacidad” (IPHE: 2006).

### 6.3 Organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales son entidades privadas y por tanto independientes de la Administración Pública; surgen a partir de la iniciativa ciudadana para el beneficio de la comunidad y de grupos específicos dentro de ellas. Estas son organizaciones sin fines lucrativos y cuentan con objetivos bien definidos por sus integrantes. Desde el punto de vista jurídico, adoptan diferentes estatus, tales como asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas.

En cuanto a su membresía o los miembros que la componen son, por lo general personas voluntarias. En cuanto a su financiamiento de actividades, generalmente esta proviene de diversas fuentes, entre las que se destacan personas particulares, Estados, organismos internacionales, empresas, otras ONG, etc. En Panamá, las organizaciones de y para personas con discapacidad a escala nacional son aproximadamente 25, aprobadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual brindar personería jurídica; muchas de ellas sólo tienen un nivel de acción provincial y por tipo de discapacidad; se destaca que existe una federación a escala nacional de personas con discapacidad, que cuenta dentro de su membresía con 14 organizaciones No gubernamentales destinadas a atender la inclusión social de personas con discapacidad. Para la presente investigación, las ONG seleccionadas son las siguientes.

i). Industrias de Buena Voluntad (Panamá)

La Asociación Panameña de Industrias de Buena Voluntad es una organización no gubernamental de carácter social, que inició labores en Panamá el día 14 de septiembre de 1970, con el fin de ofrecer capacitación en talleres protegidos a personas con limitaciones físicas y mentales, cuyo objetivo es integrarlas laboralmente a la sociedad. Esta institución fue promovida por Good Will Industries of America, que entre sus objetivos, ofrece rehabilitación profesional a personas con algún tipo de discapacidad.

Hay que destacar que dentro de esta agrupación y con el apoyo de asociaciones cívicas y profesionales, se dio lugar a la creación de los primeros talleres, cuyo entrenamiento se inició en las áreas de ebanistería, costura y lavamático, teniendo un gran atractivo para personas con discapacidad y sus familias, que veían en ella la posibilidad de insertarse formalmente en el mercado laboral, lo que incrementó la cantidad de solicitudes.

En 1981, las Industrias de Buena Voluntad, atendiendo recomendaciones dadas por la OIT, por medio del GLARP (Grupo Latinoamericano de Formación Profesional), del cual esta institución forma parte “decidió redefinir sus políticas y objetivos, dando paso a la industrialización de sus talleres con el fin de cubrir los gastos operativos, a través de un trabajo productivo”(Santana, 2005: 122). Los fondos de esta organización se logran mediante donaciones del sector privado, gubernamental y de la venta de productos y de servicios que ofrece el centro.

En 1985, las Industrias de Buena Voluntad iniciaron el programa de alianza con el comercio, promovido por Good Will Industries of America, cuyo objetivo es la integración de las personas con discapacidad al mercado laboral. Este programa está destinado a la rehabilitación profesional mediante la adaptación, capacitación y colocación de personas con discapacidad en el mercado laboral. Para conocer de manera más detallada cuáles son sus programas, planes y estrategias de inserción social en cuanto a la población de estudio en esta ONG, se entrevistó a la licenciada Sheila Sánchez, directora general de dicha institución.

Entre los programas que ofrece esta organización destinada a la inserción laboral de las personas con discapacidad, se encuentra el programa alianza con el comercio y la industria (ACI); así por medio de este programa, la Industria de Buena Voluntad ofrece personal capacitado para resolver las necesidades inmediatas de las empresas, en áreas tales como personal administrativo general, ayudantes de línea de producción, empacadores y limpieza. Esto resulta beneficioso para las empresas toda vez que pueden acceder a la base de datos de personal capacitado en áreas específicas, trayendo beneficios para los empleadores, lo que refleja un ahorro sustancial de costos de reclutamiento y selección, así como exoneración de impuestos por emplear personas con discapacidad (Decreto ejecutivo N° 88 del 7 de junio de 1993), entre otros.

La industria de Buena Voluntad realiza programas destinados a la capacitación laboral para jóvenes y adultos con discapacidad y necesidades especiales en diferentes áreas de trabajo, entre las que destacan: taller de comida rápida, donde se entrena personal en el ramo y se ofrecen ventas de comidas criollas, bocadillos y comidas diversas al estilo bufé. También ofrece el taller de mantenimiento y limpieza, en la cual se desarrolla en los aprendices criterios de higiene acorde con la demanda del mercado laboral; el taller de metales ofrece entrenamiento en metal, mecánica, fabricación de sillas de ruedas, puertas y ventanas de hierro, mobiliario para escuelas, así como también servicio de reparación de bicicletas de poco uso.

Se debe destacar que esta organización ofrece estudios de primaria, primer ciclo y vocacional, para jóvenes y adultos mayores, en cursos reconocidos por el Ministerio de Educación. Un elemento innovador es la oferta de cursos de tecnología e informática para personas con discapacidad, brindados en los tres niveles básicos, intermedios y avanzados.

Las personas con discapacidad que quieran ingresar en los talleres de esta organización deben cumplir con los siguientes requisitos: de 16 años en adelante, evaluación escolar, evaluación psicológica (sólo si hay retardo), evaluación médica, evaluación social (se realiza al ingresar al centro), evaluación de terapia ocupacional (si hay impedimento). Cada uno de los talleres permite al participante adquirir habilidades ocupacionales, recibir capacitación en técnicas comerciales e industriales acordes con el mercado laboral, así como adquirir experiencia y demostrar su capacidad de trabajo ante potenciales empleadores.

ii) Asociación de Estudiantes y Egresados Ciegos de la Universidad de Panamá (AEECUP).

La Asociación de Estudiantes y Egresados Ciegos Universitarios de Panamá (AEECUP) fue fundada el 27 de marzo de 1984 y está formada en la actualidad por aproximadamente unos 25 miembros, que cursan carreras universitarias en las áreas académicas de Comunicación Social, Educación, Sociología, Trabajo Social y Derecho.

Entre los objetivos de esta asociación, destacan: organizar a los estudiantes universitarios para que su proceso de enseñanza-aprendizaje, sea de una forma viable dentro de las instalaciones universitarias, por medio de un espacio físico que cuente con una biblioteca con bibliografía en el sistema braille, un cubículo de grabación y un área de informática, así como el promover la cultura, el desarrollo social, brindar los servicios educacionales a las personas con discapacidad visual que estén o deseen ingresar en la universidad y enseñarle a los integrantes de la asociación el manejo de la nueva tecnología, especial para las personas con discapacidad .

Esta organización de egresados ciegos y estudiantes de la Universidad de Panamá realiza, desde 1993, campañas de concienciación hacia la población universitaria, en cuanto al trato hacia las personas con discapacidad. También realiza desde 1997 un concurso de lectura braille. Dentro de sus planes está aumentar los servicios que ofrece en

la actualidad, coordinándolos con otras instituciones, así como el adquirir nuevo material bibliográfico sonoro y frotográfico.

### iii) Club de Leones de Panamá

El Club de Leones es en la actualidad el club de servicios y ayudas sociales más grande del mundo. Cuenta con cerca de 46.000 filiales y 1,4 millones de miembros en 193 países. Sus oficinas centrales están situadas en Illinois, Estados Unidos. Este Club “asociación” fue fundado en los Estados Unidos en 1917, por Melvin Jones, y se convirtió en una institución internacional el 12 de marzo de 1920, cuando se estableció el primer club de leones en Canadá.

Los leones son una organización comunitaria, con una jerarquía que permite a un miembro del club dirigir oficinas a escala zonal, distrital, nacional e internacional. Un aspecto interesante de la operación de los Clubes de Leones es que todos los fondos que se recaudan del público en general son usados para propósitos caritativos, manteniendo los costos administrativos por separado, pagados por sus propios miembros.

El Club de Leones ha apoyado históricamente las labores de la organización de las Naciones Unidas desde sus inicios en 1945, cuando fue una de las ONG invitadas para asistir a la redacción de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, Estados Unidos. Los leones son reconocidos internacionalmente por sus servicios a las personas con discapacidad visual. Este servicio comenzó cuando Helen Keller se dirigió a la convención internacional en Cedar Point, Ohio (EEUU.) el 30 de junio de 1925, y nombró a los leones *Caballeros de los Ciegos*. Ellos, en respuesta a este reto, se propusieron acciones, tales como

- Lograr que se reconociera al bastón blanco como símbolo de los ciegos.
- Los leones establecieron y apoyan centenares de clínicas, hospitales y centros de investigación oftalmológicos en todo el mundo.
- Los leones recolectan más de 5 millones de pares de anteojos usados cada año para su distribución en países en vías de desarrollo.

En el caso específico del país de estudio, el Club de Leones de Panamá se fundó el 25 de septiembre de 1935, con 27 socios; actualmente cuenta con 143 socios. Esta institución

nació a través de una invitación del león Vernon Galloway, quien siendo representante de (Lions Internacional) trajo el mensaje de su fundador mundial Melvin Jones para extender la doctrina leonística a toda el área latinoamericana. Fueron entonces veintisiete empresarios y profesionales los que aceptaron la invitación y se creó el Club de Leones de Panamá.

Esta organización tiene en la actualidad, uno de sus miembros como parte integral del Patronato del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial. En cuanto a sus programas de atención a las personas con discapacidad, en particular no tiene ninguno pero cuenta con programas para la población en general, específicamente niños que poseen una discapacidad se les atiende de manera prioritaria.

Es así que actualmente el Club de Leones dentro de sus programas, realiza la campaña “Un Centavo para Nuestra Niñez,” cuyo objetivo es equipar las salas de operaciones del Hospital del Niño para hacer trasplantes de órganos vitales como riñón e hígado en niños, evitando con esto los costosos viajes y operaciones en el extranjero, o por el contrario la pérdida de la vida de un niño por no contar con los recursos económicos suficientes. Su financiamiento lo realiza mediante donaciones ciudadanas; para ello utiliza como eslogan “donando un centavo diario cada panameño puede contribuir a hacer un sueño una realidad, brindando esperanza y vida a miles de niños panameños”. Además de esto, su principal aporte es la campaña de sensibilización o concienciación, con la campaña de valores cívicos y morales, la cual tiene como estrategia el respeto a los derechos humanos y a la diversidad.

#### iv) Unión Nacional de Ciegos de Panamá

La Unión Nacional de Ciegos de Panamá (UNCP) se fundó el 17 de noviembre de 1962, con el propósito de ofrecer a los adultos no videntes una rehabilitación funcional; esta consiste en brindar la oportunidad a las personas invidentes de desarrollarse en la orientación y movilidad, además de ayudarles a desarrollar la comunicación mediante la escritura cursiva, el uso de la máquina de mecanografía y la aplicación del sistema braille. Esta organización de carácter no gubernamental busca también ayudarles en la materia de español y en el aprendizaje de actividades domésticas, manuales, recreativas y laborales. El asunto es capacitar al invidente para que pueda desplazarse en las diferentes áreas de trabajo. En esta institución se entrevistó a su presidente, licenciado César Vega.

Entre los programas que ofrece esta organización no gubernamental, destacan el apoyo a la integración de las personas ciegas en lo educativo y la capacitación laboral, con el objetivo de lograr el pleno acceso a la educación y el campo laboral. Para lograr este objetivo se ha propuesto “establecer programas que tengan como meta la creación de leyes que obliguen a la empresa a la colocación de personas con discapacidad en el campo laboral así mismo lograr la verdadera inclusión en el aspecto educativo. Se han logrado algunos avances en el aspecto educativo, social y laboral. Sin embargo se debe continuar en la lucha por obtener una equivalente igualdad de oportunidades.”<sup>37</sup>

Un elemento central de esta organización no gubernamental, en cuanto al acceso a empleo, es la realización de campaña de concienciación hacia las empresas y el Gobierno a fin de que se brinden oportunidades de empleo, promoviendo el establecimiento de un plan dirigido a detectar áreas laborales accesibles a las personas con discapacidad. Con esto se han obtenido resultados en el sistema estatal, mas no así en la empresa privada, en donde se han realizado grandes esfuerzo sin que se hayan logrado resultados positivos.

Se debe destacar que esta ONG realiza acciones en los ámbitos de la capacitación, rehabilitación y la atención de personas con deficiencias visuales, y atiende de 100 a 150 personas entre socios y No socios.

v) Federación de Padres y Amigos de Personas con Discapacidad en Panamá (FENAPAPEDI).

La Federación Nacional de Personas con Discapacidad es una organización que agrupa a las asociaciones de padres y madres de personas con discapacidad a escala nacional para buscar la realización plena de sus hijos, de acuerdo con sus potencialidades, así como el auxilio entre ellos y la familia, sensibilizando a la comunidad mediante acciones que redunden en la integración social de los niños (as), adolescentes y adultos con discapacidad. Fue creada el 20 de diciembre de 1999.

En la actualidad, esta federación cuenta con 14 organizaciones de familiares y personas con discapacidad cuyo objetivo es el de garantizar una vigilancia que permita asegurar la participación de un representante de personas con discapacidad en todas las instancias en las que se discuten políticas y leyes que tengan que ver con personas con discapacidad. Una de las estrategias centrales de trabajo de esta organización es

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada a César Vega presidente de la Unión Nacional de Ciegos en marzo del 2007.

trabajar en el fortalecimiento de la concienciación y la sensibilización en el tema de la discapacidad realizando campañas orientadas a la población en general y al Gobierno.

Entre las estrategias destinadas a promover la sensibilización de las personas en general hacia las personas con discapacidad, esta organización ha realizado diferentes conferencias, seminarios y talleres, entre esta, el seminario realizado el día 20 de agosto de 2003 sobre educación inclusiva en la Facultad de Educación de la Universidad de Panamá. El tema abordado fue los avances de la educación inclusiva en Panamá y la labor de los padres de familia en la aprobación de la reforma educativa que permite la diversidad en las aulas regulares de clases. También destacan el simposio organizado en conjunto con la Fundación “Caminemos Juntos”, los días 9 y 10 de agosto de 2004, destinado a conocer sobre las experiencias exitosas de educación inclusiva de escuelas regulares en Panamá.

Se debe destacar que en el marco de las elecciones presidenciales en Panamá, la FENAPAPEDI realizó un foro nacional sobre partidos políticos, participación ciudadana y discapacidad, donde se asumieron compromisos en materia de discapacidad, entre esta organización y los candidatos presidenciales. Este fue firmado por todos los candidatos a la presidencia de la República, quedando consignado en 10 puntos centrales destinados a promover la inclusión social de las personas con discapacidad.

#### 6.4 Reflexiones en torno a las instituciones

Al caracterizar cómo conciben las instituciones gubernamentales y no gubernamentales la relación exclusión social-discapacidad en Panamá, y cómo estas enfrentan dicha situación; fue necesario conocer sus programas, planes, proyectos, estrategias y todas las demás acciones concretas de cada una de las entidades estudiadas, lo que sirvió para, ordenar, sistematizar y calificar, las políticas gubernamentales a la hora de enfrentar dicha situación.

Las políticas públicas e institucionales en Panamá en los últimos años han tendido a mejorar la inclusión social de las personas con discapacidad en el país (específicamente a la población urbana, ya que existen pocos programas destinados a atender a esta población en las áreas rurales), muy por encima de años anteriores, pero aún falta mucho camino por recorrer. La anterior argumentación se ve materializada hoy por hoy en la sociedad, en la medida en que se invierte parte importante del gasto público en la creación de nuevas

instituciones sociales destinadas a atender de manera prioritaria a este grupo vulnerable. Es así que en el ámbito gubernamental existen 37 oficinas de enlaces de las dependencias públicas que trabajan en la creación de políticas sociales consignadas a mejorar la situación social de este sector en todos los ámbitos de atención. Este cambio gubernamental hacia políticas más inclusivas es producto de los cambios de paradigmas que se han venido gestando en cuanto al tema de la discapacidad, donde se les reconoce como sujetos de derechos sociales y poseedores de garantías jurídicas bien definidas.

Se debe destacar que en el presente, las políticas institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) se han focalizado en Panamá, en lo dictaminado y propuesto por lo que establece el Plan Estratégico Nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias 2005-2009 (PEN), cuya base es hacer realidad el derecho de la inclusión social como vía para el desarrollo inclusivo de esta población y sus familias. Este plan es producto de acuerdos entre todas las organizaciones sociales e individuos interesados en el tema. De esto se desprende que cada institución en común acuerdo ya sabe, por medio de PEN, cuál será su ámbito de acción en lo concerniente a garantizar que se respeten los derechos de las personas con discapacidad.

La metodología utilizada en este Plan Estratégico Nacional gira en torno al planeamiento estratégico a cinco años por sector, vislumbrando en un inicio las fortalezas y debilidades de las instituciones, para asegurar un mayor esfuerzo, donde sea mayormente requerido lo que traerá como corolario acciones específicas de las instituciones gubernamentales y organizaciones vinculadas con el tema, así como de la sociedad civil en general; también este planeamiento interinstitucional ha tendido a transversalizar el tema de la discapacidad, lo cual impide separar y excluir de la sociedad a los discapacitados.

En cuanto a los programas institucionales específicos en materia de atención a la discapacidad, es necesario destacar que cada una de las instituciones entrevistadas por lo general presta servicios delimitados a su área de acción, como se observa en el cuadro 31.

Cuadro 31  
Matriz de Análisis de las Instituciones Gubernamentales y ONG en cuanto Principales Políticas Destinadas a Enfrentar la Exclusión Social de las Personas con Discapacidad

Institución Gubernamental	Proyectos Destinados a Enfrentar Institucionalmente el Binomio Exclusión Social-Discapacidad (Instituciones Gubernamentales)					
	<i>Pobreza</i>	<i>Empleo</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Acceso a Bienes Y Servicios</i>	<i>Subsidios a la Discapacidad</i>
1. Ministerio de Desarrollo Social.	Programa de “red de oportunidades”, enfocado en atender población pobreza extrema, ofreciéndoles mensualmente 35 dólares destinados a mejorar su calidad de vida (no es específico a la discapacidad, pero este grupo es beneficiario)	NO TIENE	Brinda cursos de lenguaje de señas a los inspectores de diferentes instituciones de gobierno, para que estas puedan atender a la población con deficiencias auditivas.	NO TIENE	Desarrolla estrategias de divulgación de derechos humanos de las personas con discapacidad	Subsidios a ONG, que van desde los 250 hasta los 1,000 dólares, con el objetivo de apoyar sus actividades. Este subsidio no es individual, sino colectivo.
2. Ministerio de Educación. (ME).	NO TIENE	NO TIENE	Diseñar y divulgar el Plan Nacional de Educación Inclusiva.  Promover la equiparación de oportunidades de acceso a la educación superior.	NO TIENE	Creación de rampas a lo interno de todas las escuelas y colegios del país	NO TIENE

3. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).	NO TIENE	<p>Levantar base de datos, que permita apoyar la inserción laboral de personas con discapacidad.</p> <p>Visitar las empresas, para informar a los patronos de las ventajas de contratar personal con discapacidad.</p>	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE
4. Ministerio de Gobierno y Justicia.	NO TIENE	Plan de adecuación laboral (2007), el mismo permitirá facilitar la inclusión de las personas con discapacidad al trabajo.	NO TIENE	NO TIENE	<p>Creación de rampas a lo interno de todas las dependencias de esta institución.</p> <p>Del 2005 al 2009 se debe concretar que en todas las zonas policiales existentes en el país debe haber un intérprete de señas</p>	NO TIENE
5. Ministerio de obras Públicas (MOP).	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE	Establecer a escala nacional políticas de accesibilidad a las infraestructuras urbanas y rurales, edificaciones, mobiliario, transporte, procurando sean accesibles.	NO TIENE

6. Ministerio de Salud (MINSA).	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE	<p>Brinda servicios de salud de manera gratuita a toda la población con discapacidad que lo demande.</p> <p>Elaborar el programa nacional de salud integral para las personas con discapacidad</p>	NO TIENE	NO TIENE
7. Procuraduría General de la Nación.	<p>Debemos destacar que esta institución en la actualidad se encuentra en una fase inicial de trabajo en cuanto a la inserción social de las personas con discapacidad. Pero se pretende a corto plazo coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social y la SENADIS seminarios y talleres sobre sensibilización y concienciación a los funcionarios (as) de la institución en cuanto al tema de la discapacidad. A su vez, se pretende mejorar la accesibilidad al entorno físico cómo lo dispone la legislación construyendo rampas y mejoras en cuanto al tema de acceso a las diferentes unidades de la institución.</p>					
8. Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS).	NO TIENE	NO TIENE	<p>Brinda capacitación a escala nacional, en temas de desarrollo humano, gestión empresarial y cómo elaborar proyectos. Además de temas de valoración, autoestima y prevención de la violencia.</p>	NO TIENE	<p>Brindan seminarios y capacitaciones en la temática de accesibilidad universal para ingenieros y arquitectos de instituciones públicas y privadas.</p>	<p>Programa FAMI-EMPRESAS se basa en entregar subsidios para el desarrollo de negocios a familias que tienen entre sus miembros a una persona con discapacidad.</p> <p>Entrega becas a 334 estudiantes con discapacidad de un total de 1,050 dólares.</p>

9. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.	Esta Institución se encarga prioritariamente de sensibilizar, informar y capacitar a la población en general acerca de lo que constituye una discapacidad y sobre los derechos humanos de las personas que la poseen, así como velar por el efectivo cumplimiento de las normas existentes en materia de discapacidad por parte de las autoridades competentes (es decir, que se respeten sus derechos y garantías fundamentales).					
10. Instituto Panameño de Habilitación integral (IPHE)	Programa de alimentación complementaria; consiste en la distribución de un vaso de leche, galleta y crema nutritiva a todos los estudiantes del instituto, lo que permite, que estudiantes de bajos recursos, puedan cubrir necesidades básicas de alimentación.	El programa de producción y orientación laboral.	Entre los programas educativos cuenta con el programa de autismo, el programa de parálisis cerebral el programa educativo individual (PEI) y el programa de estimulación precoz.	Cuenta con servicios técnicos y médicos entre los que se encuentran 156 profesionales de diferentes disciplinas (Oftalmología, Neurología, Odontología, Pediatría, Psiquiatría, Otorrinolaringología, Psicología, Trabajo Social, entre otros.	NO TIENE	Distribuyó 201 subsidios escolares a nivel nacional, de 20 dólares mensuales cada uno, para el transporte de niños (as) que presentan necesidades educativas especiales, para que asistan a sus centros escolares.
<b>Proyectos Destinados a Enfrentar Institucionalmente el binomio Exclusión Social-Discapacidad (organizaciones no gubernamentales)</b>						
11. Asociación Panameña de Industrias de Buena Voluntad (APIVB).	NO TIENE	Programa Alianza con el comercio y la industria, donde se ofrece personal con discapacidad capacitado en diferentes tipos de áreas.	Talleres de capacitación laboral en diferentes áreas de trabajo, así como estudios de primaria, primer ciclo y vocacional, para jóvenes y adultos mayores discapacitados	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE

12. Asociación de Estudiantes y Egresados Ciegos de la Universidad de Panamá(AEECUP).	NO TIENE	NO TIENE	Realiza desde 1997 un concurso educativo de lectura en el sistema braille. Desde 1993 campañas de concienciación, hacia la población universitaria en cuanto al trato hacia las personas con discapacidad.	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE
13. Club de Leones de Panamá	Su principal aporte en cuanto al tema de la discapacidad es la campaña de sensibilización o concienciación. Tal como la campaña de valores cívicos y morales, esta tiene como estrategia el respeto a los derechos humanos y a la diversidad.					
14. Unión Nacional de ciegos de Panamá (UNCP).	NO TIENE	Campaña de concienciación hacia empresas y gobierno a fin de que se brinden oportunidades de empleo, promoviendo el establecimiento de un plan dirigido a detectar áreas laborales accesibles a las personas con discapacidad.	Programa para la integración de las personas ciegas en lo educativo y la capacitación laboral	NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE

<p>15. Federación de padres y amigos de personas con discapacidad en Panamá (FENAPAPEDI)</p>	<p>Esta federación de personas con discapacidad tiene el objetivo de garantizar una vigilancia que permita asegurar la participación de un representante de personas con discapacidad en todas las instancias en las que se discuten políticas y leyes que tengan que ver con personas con discapacidad.</p> <p>También tiene como misión la concienciación y la sensibilización en cuanto al tema de la discapacidad, realizando campañas orientadas a la población en general y al Gobierno.</p>
--	--

Al analizar las variables, pobreza y empleo utilizadas en esta investigación se dan los siguientes elementos en lo concerniente a prácticas institucionales. De todas las instituciones de Gobierno analizadas en el presente estudio, solo una entrega subsidios a las personas con discapacidad o a sus familias con el objetivo de apoyarlos en cuanto a la carencia de recursos, esta institución es, la Secretaria Nacional de Discapacidad, que con el apoyo del Despacho de la Primera Dama, tienen en conjunto el programa denominado FAMI EMPRESAS<sup>38</sup>. El mismo se basa en la entrega de subsidios a personas con discapacidad y sus familias para que estas puedan dedicarse en la mayoría de los casos a invertir este recurso en pequeñas empresas, convirtiéndose por lo general en trabajadores (as) informales; lo que pone en evidencia que la política social, institucional, en cierta forma esta renunciando a poder insertar formalmente dentro de los mercados de trabajo a los miembros excluidos de la sociedad generando con estos una mayor exclusión social, en la actualidad.

Ahora bien en cuanto a las políticas institucionales de inserción laboral de personas con discapacidad, es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por medio del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad, el cual debería en teoría apoyar institucionalmente la inserción en los mercados formales de trabajo de las personas de este grupo<sup>39</sup>. Pero una vez realizada la entrevista al funcionario encargado de dicha oficina, se debe destacar, no se tenía una base de datos, ni estadísticas concretas, de cuantas personas con discapacidad han podido insertar en los mercados formales de trabajo como parte de su política institucional. Lo que trae cierta inseguridad, de si en realidad, la institución está o no jugando un papel central en la inserción laboral de las personas con discapacidad o se trata de un mera distracción, para las personas con discapacidad que buscan empleo.

A esto se le suma que en materia de educación inclusiva por ejemplo, una meta central es asegurar el acceso al sistema educativo nacional en igualdad de oportunidades a la población con discapacidad, lo que garantice su permanencia y continuidad en el mismo; pero se destaca, que existen en el 2006, 175 escuelas inclusivas, las que por lo general solo se encuentran ubicadas en las principales ciudades de la República; por ende, en las áreas rurales y las comarcas indígenas, la oportunidad de acceso al sistema educativo es escaso, debido por una parte, a la falta de instalaciones educativas y por otra, a los altos niveles de pobreza existentes en esas áreas geográficas.

---

<sup>38</sup> Véase página 139.

<sup>39</sup> Véase página 127.

En las comarcas indígenas las cifras de analfabetismo en la población con discapacidad alcanza hasta el 60%; por otra parte los niños y las niñas, así como adolescentes en edad escolar que logran insertarse en el sistema educativo deben desplazarse horas desde su lugar de residencia, para poder llegar a su centro de enseñanza, lo que también se constituye en una limitación que hace difícil romper con la desventaja educativa con respecto a sus pares sin discapacidad. Lo anterior es uno de los mayores retos de la política gubernamental en cuanto a la equiparación de oportunidades en materia educativa y que hoy por hoy esta muy lejos de cumplirse, tal vez no tanto por falta de voluntad, sino por los escasos recursos destinados a ellos entre otros problemas asociados.

Adicional a lo anterior en cuanto al acceso a educación, se pudo detectar también incongruencias o fallas en lo referente a la prestación de servicios de salud, esta incongruencia se muestra con mayor claridad entre lo reglamentado por las instituciones (el deber ser), y lo visto en la práctica cotidiana (es). Por ejemplo, el Ministerio de Salud, destinado a promover servicios de salud en la población tiene como una línea institucional primordial, otorgar gratuitamente la prestación del servicio y asistencia a las personas con discapacidad comprobada. Ahora bien, como sucede con los servicios educativos, estos también en su gran mayoría se encuentran en las principales ciudades del país, trayendo como consecuencia que las áreas rurales, así como en las comarcas indígenas, exista un déficit de servicios de atención social al no contar con estructuras adecuadas para la rehabilitación y asistencia de esta población; se debe destacar que a esta deficiencia en lo concerniente a infraestructuras destinadas a promover la salud, se le suma la escasez de especialistas médicos en (Oftalmología, Neurología, Odontología, Pediatría, Psiquiatría, Otorrinolaringología, Psicología, Trabajo Social, entre otros), así como en rehabilitación y terapia ocupacional, lo que impide su rehabilitación e inserción en la sociedad, que hace a su discapacidad un verdadero impedimento para poder acceder a una educación y un empleo formal.

Abonado a esto, se debe destacar que dentro de la población indígena con discapacidad, la que representa el 6,3% del total, solo 1,91% posee seguridad social, pero los niveles de atención y prevención de la discapacidad son muy bajos, ya que las personas cubiertas por la seguridad social, para poder recibir atención médica deben desplazarse muchos kilómetros toda vez que las estructuras o complejos hospitalarios que brindan seguridad social, se encuentran únicamente en las grandes ciudades. Si a esto le sumamos que en los últimos años ha venido creciendo una oferta de servicios médicos de índole privada, en detrimento de los del sector estatal, donde solo pueden obtener servicios

de atención de salud aquellos que por su condición económica pueden pagarla, más no así, las personas con baja capacidad económica, estas últimas quedan excluidas de recibir dicho servicio social.

Ahora por último se debe destacar que las debilidades observadas al analizar las instituciones sociales radican en que ya sea gubernamentales o de la sociedad civil, no están llegando a las áreas apartadas o de difícil acceso (rurales e indígenas) y las mismas han centrado su accionar en áreas urbanas, ya que la mayoría de sus programas son específicos para este sector geográfico. Ello excluyendo de los beneficios brindados por sus programas a los miembros de estas comunidades, lo que hace mayormente difícil el acceso a la detección de discapacidades, rehabilitación, acceso a la educación, a los programas de educación, salud, empleo, entre otras ventajas que poseen las personas con discapacidad que se encuentran más cerca de las instituciones.

## CAPÍTULO IV

### Conclusiones

La exclusión social y la discapacidad son dos categorías de análisis que en la presente investigación se han estudiado tratando de establecer, cuál es la relación existente entre ambas condiciones. Para ello se partió de comparar cómo han evolucionado históricamente ambos paradigmas y así determinar una posible correlación que resulte plausible entre ellos; una vez analizada la evolución histórica de ambos modelos paradigmáticos, se llegó al punto de partida central de la presente investigación, el que radica, fundamentalmente en destacar, que la relación entre ambas categorías, son producto de los diferentes modelos de desarrollo acontecidos en el país.

Estas conclusiones en cuanto a la evolución paradigmática de la categoría exclusión se fundamentó por una parte, en los trabajos realizados desde FLACSO Costa Rica, por Juan Pablo Pérez Sainz y Mainor Mora Salas, sobre exclusión social y excedente laboral, citados a lo largo de esta investigación y, por otra, a esto se le añade la categoría de discapacidad, la que ha pasado al igual que la de exclusión social, por diferentes modelos de estudio, que para el caso de esta investigación se considera que han ido también de la mano con el avance de los modelos históricos de desarrollo.

Este primer paso de la investigación fue fundamental para llevar adelante todo el proceso ulterior, toda vez que permitió articular una serie de elementos teóricos de peso donde se formuló de qué manera ambos paradigmas tienen una clara relación compatible con los diferentes períodos históricos en los cuales se ha desarrollado la sociedad panameña. Por lo anterior, se debe destacar que la exclusión social de las personas con discapacidad está condicionada históricamente y es producto entonces de los diferentes modelos históricos de acumulación, los cuales tienden a expresarse en tendencias incluyentes y excluyentes; donde la legislación y las instituciones han ido a la par de este proceso. Ahora bien, estos períodos históricos que se han manifestado en los últimos años, han provocando la exclusión social de las personas con discapacidad, y para la presente investigación, fueron reconocidos dos, estos son: el período de modernización nacional y en el período de modernización globalizada.

Para Juan Pablo Pérez Sainz y Mainor Mora Salas, en su estudio, *Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina* (2006), el período de modernización nacional, se manifiesta dentro del modelo de desarrollo propio

del Estado benefactor, y ligado al modelo acumulativo de sustitución de importaciones característico de Latinoamérica el cual data de 1954 a 1983; para estos autores, este periodo histórico coincide, con un época de mayor prevalencia de empleos formales, mismo que supone un gran auge en los mercados de trabajo y a su vez da una mayor centralidad al empleo formal, el cual absorbe una importante fracción de la fuerza laboral urbana. Ahora bien para este periodo la exclusión social, se manifiesta por un lado, con la crisis del estado de bienestar, el cual trae cambios en el mercado de trabajo y que se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado,<sup>40</sup> por ende para este periodo las personas excluidas eran por lo general, aquellas que no estaban insertas en los mercados formales de trabajo.

En cuanto a la vinculación de la condición de exclusión social, con la categoría discapacidad para este mismo periodo histórico se destaca, que se excluía a las personas con discapacidad que no gozaban de los procesos de habilitación y rehabilitación, educativa y laboral, propios de una época en que estos servicios médicos, asistenciales aumentaban, producto de la existencia del periodo denominado Estado benefactor (con una mayor tendencia al empleo formal). Por ello se excluía a las personas con discapacidad que no participaban en empleos formales y que no gozaban de seguridad social o que no fueran beneficiarios indirectos de la seguridad social, es decir, hijos, madres y otros familiares asegurados (periodo de invisibilización).

Ahora bien para este periodo denominado modernización nacional, en cuanto a la relación exclusión social-discapacidad, se ponen de manifiesto algunas tendencias que inciden en la inclusión de este grupo, por una parte esto se da con la promulgación de legislaciones destinadas a ello, y por otra con la creación de instituciones destinadas a la asistencia de este grupo.

En cuanto a la legislación destinada a incluir socialmente a las personas con discapacidad en este periodo se dan leyes favorables únicamente en lo concerniente a su habilitación-rehabilitación; es decir, las mismas solo fueron realizadas desde la perspectiva médica. Para este periodo las personas con discapacidad adquieren las primeras garantías jurídicas destinadas primordialmente a relacionarlos, como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica. Entre estas leyes se encuentran: la Ley N.º 53 del 30 de noviembre de 1951 y la Ley N.º 27 de 1961. Ambas Leyes fueron dictaminadas para la creación del Instituto Panameño de Habilitación Especial, institución destinada a la rehabilitación de niños (as) y jóvenes con discapacidad.

---

<sup>40</sup> Véase matriz analítica entre exclusión social y discapacidad, página 24.

En esta etapa del desarrollo, la legislación destinada a la inclusión social de las personas con discapacidad, genera también tendencias excluyentes, dentro de este grupo ya que tendían a excluir a las personas adultas con discapacidad, ya que estas no fueron tomadas en cuenta en la legislación dictaminada.

Se debe destacar que era muy frecuente que todas aquellas personas con discapacidad que no participaban formalmente la habilitación-rehabilitación eran por lo general, aquellas que no participaban formalmente de los mercados de trabajo y por ende no gozaban de la seguridad social, ni de las prestaciones económicas y sociales que de ella se derivan, así que eran excluidos de los procesos de habilitación y rehabilitación, educativa y laboral, propios de de época de bonanza y con ello eran arrojados a pertenecer a una masa marginal del cual por sus limitaciones, físicas, mentales y sensoriales, les era imposible salir.

Una vez destacados los elementos centrales de este periodo en cuanto a la legislación, se puede caracterizar sociológicamente a esta, como de corte intervencionista-reformista, toda vez que el Estado, asume un activo rol intervencionista al aspirar con la formulación de leyes, atender la discapacidad en las personas, mediante la reforma de la política de atención de salud. Ahora bien, esto por lo general que era solo desde la perspectiva médica no atendió problemas más complejos que aquejaban a este sector, siendo entonces, una política social de corte reducida o asistencialista (Véase cuadro32).

En lo referente a la creación de instituciones, destinadas a atender a las personas con discapacidad en este periodo, denominado de modernización nacional y, con relación directa a la legislación del periodo, se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial., primera institución gubernamental en Panamá, destinada a habilitar rehabilitar a las personas con discapacidad. Esta institución se puede caracterizar como de tradición médico-asistencialista toda vez que con la creación del IPHE, a las personas con discapacidad, se les atendía solamente desde la perspectiva médica, toda vez que el perfil institucional representaba a la discapacidad como un problema individual y no de índole social, lo que restringía la comprensión del problema; esto entonces produjo una atención sectorizada y no integral descuidando otras esferas de atención a este grupo.

**Cuadro 32**  
**Matriz de análisis final comprensivo**  
**La relación entre exclusión y discapacidad en Panamá (Desde el año 1951 hasta agosto del 2007)**

Modelo de desarrollo histórico	Tendencias excluyentes según modelo teórico-investigativo de Juan Pablo Pérez Sainz y Mainor Mora	Hallazgos de la investigación de tesis				
		Tendencias incluyentes		Caracterización sociológica de la legislación	Caracterización sociológica de las instituciones	Relación exclusión social-discapacidad
		Legislación	Instituciones			
<b>Modelo Modernizante nacional (Exclusión histórico estructural)</b>	La exclusión social se manifiesta por un lado, con la crisis del estado de bienestar, el cual trae cambios en el mercado de trabajo y que se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado (Pérez-Sainz y Minor Mora).	Para este periodo las Personas con discapacidad adquieren las primeras garantías jurídicas destinadas primordialmente a relacionarlos, como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica. Entre estas leyes se encuentran: La ley N.º 53 de 1951 La ley N.º 27 de 1961. (véase página 108)	Se crea el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial., primera Institución gubernamental en Panamá, destinada a habilitar rehabilitar a las personas con discapacidad.  También se inicia el primer servicio educativo para ciegos en el Instituto Panamericano en 1948.	<b>Intervencionista-reformista</b>  El Estado asume un activo rol intervencionista al aspirar con la formulación de leyes, atender la discapacidad en las personas, mediante la reforma de la política de atención de salud. Ahora bien, esto por lo general no atendió problemas más complejos que aquejaban a este sector, siendo entonces, una política social de corte reducida o asistencialista.	<b>Medico-asistencialista</b>  Con la creación del IPHE, a las personas con discapacidad, se les atendía desde la perspectiva médica, toda vez que el perfil institucional representaba a la discapacidad como un problema individual y no de índole social, lo que restringía la comprensión del problema; esto produjo una atención sectorizada y no integral descuidando otras esferas de atención a este grupo.	
<b>Modelo Modernizante globalizado (Exclusión dinámica)</b>	Se expresa en nuevas tendencias excluyentes, propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Visualizándose en una crisis del empleo formal, la precarización de las relaciones laborales, desregulación laboral, flexibilización, crisis de la acción colectiva del orden laboral, en donde el desempleo adquiere un carácter estructural y persiste el autoempleo de subsistencia (Pérez-Sáinz).	Aumentan las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, ya no solo desde el punto de vista médico, sino desde otras esferas ya sea de índole social o económico, lo que trae como fortaleza que este grupo se encuentren ahora más visibilizado. Entre estas leyes se encuentran: La ley N.º 42 de 1999 La ley N.º 42 de 1993  (véase página 109)	Se crean instituciones sociales destinadas a incluir a las personas con discapacidad, en todas las esferas, ya sean, sociales, económicas y políticas, ubicándolas como sujetos con garantías jurídicas fundamentales. Así como el surgimiento de ONG, de personas con discapacidad. Entre estas destacan 37 oficinas de enlace (Gobierno) y una Federación de padres con discapacidad.	<b>Retórica jurídica</b>  Se observa un aumento de las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, pero existen debilidades serias a la hora de aplicar la ley, por ende esta tiende a convertirse en letra muerta al no poder obtener los resultados esperados en la sociedad.	<b>De ciudadanía restringida</b>  A pesar de la existencia de instituciones destinadas a atender la inserción social de las personas con discapacidad, con relación al periodo anterior, estas aún se muestran insuficientes, toda vez que su estrategias de inserción social no están llegando a la mayoría de las personas con discapacidad, que por lo general son excluidas socialmente, en relación con sus pares sin discapacidad, esta condición de exclusión social los segrega en grupos de pertenencia y los ubica en una masa marginal que por ahora les es difícil salir.	La población panameña que presenta algún grado de discapacidad representa el 1,3% del total de población. Ahora bien de la población con discapacidad y en condición de trabajar, solo un 37,75% se encuentra económicamente activa, el resto un 63,25% no. Otro elemento importante es, que en Panamá, la mayor prevalencia de población con discapacidad se encuentra ubicada en las zonas rurales e indígenas con un 39,3% y un 51,8% respectivamente, en comparación al 33% de las zonas urbanas; y por último se el mayor porcentaje de población de personas con discapacidad se encuentra ubicada en los estratos sociales más bajos.

Ahora bien en cuanto al otro periodo histórico estudiado, la relación exclusión social-discapacidad es analizada partiendo, del otro modelo de desarrollo de la región denominado, modernización globalizada; esta etapa del desarrollo histórico, deviene al resquebrajarse el Estado de bienestar, en los países latinoamericanos propio del modelo modernizador nacional, lo que genera cambios en los mercados de trabajo y pasando de lo que en otrora era la existencia de más empleos formales, a un periodo con tendencia a una mayor exclusión social, en cuanto a lograr obtener un empleo formal y así aumentar el empleo de subsistencia.

Ahora bien, a las personas con discapacidad este modelo las incluye en la sociedad desde una perspectiva jurídico-legal, como sujetos portadores de derechos sociales, y con claras garantías fundamentales bien definidas, prueba de ello es que aumentan las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, ya no solo desde el punto de vista médico, si no desde otras esferas ya sea de índole social o económico, lo que trae como fortaleza que este grupo se encuentren ahora más visibilizado. Entre estas leyes se destacan, la Ley N.º 42 del 27 de agosto de 1999, por la cual se establecen la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y la Ley N.º 1 del 28 de enero de 1992, donde se protegen los derechos sociales del discapacitado auditivo. Se debe destacar que a pesar de existir una mayor y mejor legislación en cuanto a la inserción social de las personas con discapacidad, a la hora de su aplicación en la práctica social, se muestran fallos, toda vez que estas no dan los resultados esperados.

Es por ello que al caracterizar desde una perspectiva sociológica la legislación para este periodo se llega a la conclusión que esta puede ser denominada de retórica jurídica, ya que a pesar de observarse un aumento de las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, aun existen debilidades serias a la hora de aplicar la ley, por ende esta tiende a convertirse en letra muerta al no poder obtener los resultados esperados en la sociedad.

En lo concerniente a las de instituciones, se debe señalar que para este periodo se crean estructuras sociales destinadas a incluir a las personas con discapacidad, en todas las esferas, ya sean, sociales, económicas y políticas, ubicándolas como sujetos con garantías jurídicas fundamentales. Desde las dependencias de Gobierno, destacan 37 oficinas de enlace, las cuales apoyan la inclusión social de las personas con discapacidad. También se da el surgimiento de ONG, de personas con discapacidad y así como una federación de padres y amigos de personas con discapacidad, la cual aglutina a cerca de 14 organizaciones de y para personas con discapacidad.

Ahora bien las características fundamentales de las instituciones en materia de discapacidad en Panamá, destinadas a atender la inserción social de las personas con

discapacidad, con relación al periodo anterior, por un lado han aumentado y por el otro se muestran más operativas, aunque todavía se muestran insuficientes a la hora de incluir a este grupo en la sociedad, toda vez que sus estrategias de inserción social no están llegando a la mayoría de las personas con discapacidad, que por lo general son excluidas socialmente, en relación con sus pares sin discapacidad, esta condición de exclusión social los segrega en grupos de pertenencia y los ubica en una masa marginal que por ahora les es difícil salir, ubicándose por lo general en una ciudadanía restringida ya que no pueden acceder por completo a una ciudadanía social, como la mayoría del resto de sus pares sin discapacidad.

De todo lo anterior, se expresa que en la actualidad, la relación discapacidad-exclusión social viene arrastrando tendencias excluyentes del modelo modernizante nacional, definidas como histórico-estructurales, que no han sido superadas, tal es el caso de estar con una discapacidad y encontrarse en exclusión social, debido a que no es atendido por el sistema institucional-rehabilitatorio y no poder acceder a un trabajo formal, lo que les excluye de los beneficios que de ello se derivan.

Se debe destacar que este primer periodo pasa sin poder resolver la situación de exclusión social en la que viven las personas con discapacidad, y a esta situación de exclusión se le suman nuevas tendencias generadas por la incorporación del nuevo modelo de desarrollo, el modernizante globalizado. Esta nueva tendencia también se manifiesta excluyente, ya que a pesar de la existencia de más legislación entorno a incluir a las personas con discapacidad en cuanto a empleo, educación, accesibilidad, aun persiste una clara relación entre exclusión social y discapacidad, la cual se manifiesta estando en exclusión social, poseer una discapacidad y no poder acceder a la ciudadanía social, pregonada hoy en día por las democracias.

Una vez hecha estas acotaciones se debe destacar que la exclusión social de las personas con discapacidad, vista como un proceso de tendencias de inclusión-exclusión, nos muestra con mayor claridad cómo este grupo social ha pasado por diversas etapas históricas, donde la desigualdad social se manifiesta más claramente en la medida que, por su situación de desventaja física, mental o sensorial en comparación con el resto de los ciudadanos, hace cada vez más difícil su inserción en la sociedad, ubicándolas en una masa marginal, que la sociedad, el Estado y el mercado hace casi imposible que estas puedan adaptarse a los cambios volátiles de la actualidad.

Se debe destacar que en Panamá, existe legislación para la inserción social de las personas con alguna discapacidad, así como de instituciones, con programas claramente definidos, tanto gubernamentales, como de la sociedad civil para apoyar la inclusión social de las

personas con discapacidad, aunque al presente todavía muy débiles a la hora de la aplicación y ejecución de las mediadas propuestas en materia de discapacidad.

Ahora bien, aunque en cierta forma ha mejorado la legislación y, las instituciones se muestran más acordes en el tema de respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, comportándose en teoría mayormente inclusiva, se debe destacar que aún no existen niveles adecuados de intercomunicación entre la legislación e instituciones, donde en la mayoría de los casos, se hace difícil atender de una manera más efectiva, la inclusión social de las personas con discapacidad. Todo esto se expresa en la medida en que a la hora de la aplicación de la legislación en la sociedad, esta no muestra los frutos esperados en la población. Prueba de ello es que a pesar de existir políticas de igualdad de oportunidades en Panamá, al analizar una serie de datos estadísticos de la población en general y compararla con la población con discapacidad, como fue desarrollado en el capítulo III, las personas con discapacidad aún se encuentra en mayor desventaja que el resto de la población.

Las políticas públicas destinadas a mejorar la condición de vida de las personas con discapacidad, ya sea a través de leyes o instituciones, no han sido efectivas toda vez que dentro de sus postulados operativos, no vislumbran una relación más estrecha entre exclusión social y discapacidad. Donde la exclusión social en que viven estas personas, es mucho más compleja y que no solo se resuelve entregando subsidios para superar esta situación en el mejor de los casos, si no que se debe comprender, que la exclusión de las personas con discapacidad es producto de un conjunto complejo de condiciones que les restringen su participación en la sociedad, y que para el caso específico de Panamá, se manifiesta al ser caracterizada sociológicamente; en lo económico, en grupos que reflejan una clara desventaja en cuanto a la adquisición de ingresos para solventar necesidades básicas; en lo cultural y étnico racial, en comunidades rurales y comarcas indígenas que son segregadas socialmente ya sea en grupos de pertenecía o territorialmente; por edad, excluyendo más a los adultos mayores de 65 y más años de las zonas rurales y las comarcas indígenas que al resto de la población; debido a su género, ya que se excluye mayoritariamente a las mujeres con discapacidad de los puestos de trabajo que a los hombres, relegándolas a los roles tradicionales.

A lo anterior se le debe sumar, que para apoyar la inclusión de este grupo, el Estado en ejercicio de su rol indelegable como responsable de las políticas públicas, debe proponer la reorganización de la legislación y de las estructuras institucionales existentes en materia de discapacidad, fortaleciendo y mejorando los programas actuales en cuanto a inserción en todos los ámbitos de la vida social-económica, de las personas con discapacidad, así como

desarrollar programas de investigación y centros de documentación especializados en el tema, que promuevan desde una perspectiva interinstitucional y multidisciplinaria la inclusión de este sector.

El Estado entonces debe y está en la obligación de coadyuvar en la creación de instituciones sociales mucho más fuertes y (no dejarla al mercado con su tendencia globalizadora); ocuparse de brindar recursos genuinos, que posibiliten la integración de políticas públicas en materia de discapacidad, eso sí, tomando en cuenta lo anteriormente planteado y en donde la atención de las personas con discapacidad tienda a garantizar cualquiera sea la naturaleza y el origen de esta, el acceso a su rehabilitación integral, social y económica lo que permita lograr una participación más ampliamente posible como sujeto de derechos y deberes sociales. Solo así se generaran políticas sociales más incluyentes.

El no trabajar en la inclusión social de las personas con discapacidad, conociendo estos componentes que los separan de optar por una ciudadanía social, es trabajar solo paliativamente y no se podrán resolver en definitiva la exclusión que los ha venido condicionando históricamente. Si no por el contrario seguirán generando solo políticas asistenciales que nada tiene de incluyentes.

## Bibliografía

- Abela, Jaime Andréu. et al. (2003). Sociología de la discapacidad: "Exclusión e inclusión social de los discapacitados." Granada: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Número 45. Septiembre de 2003.
- Abberley, Paul. (1998), "Trabajo, utopía e insuficiencia" en Barton Len (comp.) Discapacidad y Sociedad. Madrid: Ediciones Morata.
- Almengor A. Elvia. (1997). "Instituto Panameño de Habilitación Especial: Cuatro décadas y media de simiente y pilar de la educación especial en Panamá" En Revista cultural Lotería N.º 413. Panamá. Julio-Agosto de año MCMXCVII.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, (2006). Necesidades y Oportunidades de las Personas con Discapacidad en Costa Rica, 1ª ed- San José, Costa Rica: La Agencia y El Consejo.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, (2006). Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en Costa Rica, 1ª ed- San José, Costa Rica: La Agencia, 2006.
- Asamblea Legislativa, (1992). Constitución Política de la República de Panamá de 1972: Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos de 1 de 1993 y 2 de 1994. Panamá. ED. Departamento de Imprenta Asamblea Legislativa.
- Ayala Espino, José. (1999) Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barnes, Colin. (1998). "Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental", Barton Len (comp.) Discapacidad y Sociedad. Madrid: Ediciones Morata.
- Barton, Len. (1998). Discapacidad y Sociedad. Madrid: Ediciones Morata.
- (2000). Análisis social de la discapacidad: ¿Romanticismo o Realismo?'. Granada, España: Editorial Alas Para Volar.
- Bauman, Zygmunt. (2005). Trabajo, Consumismo y nuevos pobres. Gedisa, Barcelona.
- Casado, Demetrio. (1995). Ante La Discapacidad: Glosas Iberoamericanas. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- (1990). Discapacidad e Información, Ministerio de Asuntos Sociales, Real Patronato de Prevención y de Atención a las Personas con Minusvalía. Madrid. España.
- Castel, Robert, (2004). La trampa de la exclusión: trabajo y actividad social. Buenos Aires: Editorial Topia.

- 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.º 3. México: Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud. Organización mundial de la Salud, Institutos de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 2001.
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI, (2003). Discapacidad y Exclusión Social en la Unión Europea: Tiempo de cambio, herramientas para el cambio, Fundación Luís Vives, Bajo los auspicios del Foro Europeo de la Discapacidad, España.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2005). Manual para conocer la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud, 1ª ed-Heredia. Costa Rica: El Consejo y La Agencia.
- Cordero, Allen, (2005) “Análisis y recomendaciones a la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), para calcular pobreza en las personas con discapacidad” *documento*.
- Defensoría del Pueblo. (2005). Informe de las acciones emprendidas por la Defensoría del Pueblo, en materia de atención integral de las personas con discapacidad. Panamá: Oficina para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Gil Villa, Fernando. (2002). La exclusión social. Ariel: Barcelona.
- Giner, Salvador y Enrique, Lamo Espinosa. (2002). Diccionario de Sociología, Madrid: Alianza Editorial.
- Gómez, Jean Francois. (2001). Ritual y personas con discapacidad, Bilbao: Ediciones Mensajero.
- Habermas, Jurgen. (2002). “Disputa sobre el positivismo “En: La lógica de las ciencias sociales, Madrid: Editorial Tecnos.
- (1999). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Madrid: Ediciones Cátedras. 1999.
- Hinkelammert, Franz J. (1995). Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión. Departamento Ecueménico de Investigaciones, San José.
- Ibáñez, Acebo. (2001). Diccionario de Sociología. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- INMERSO. (2000). Guía para la gestión de fondos rotativos para personas con discapacidad en América Latina. Instituto de Migraciones y Asuntos Sociales. Madrid.

- Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), Memoria anual 2006-
- Marshall, T.H y Bottomore Tom. (1998). Ciudadanía y Clase Social, Madrid: Alianza Editorial.
- Massiah, Ernest. (2004) Discapacidad, inclusión, datos, educación, desarrollo urbano y transporte, editor: Deustsc Ruth Anne, Editorial Alfa y Omega. Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2006). La pobreza y la desigualdad en Panamá, un reto impostergable. Marzo de 2006. Dirección de Políticas Sociales.
- Ministerio de Trabajo y Bienestar social / Dirección General de Empleo (1992). Diagnóstico Nacional: Situación de inserción laboral y actividades generadoras de ingreso de las personas con discapacidad. Panamá, Dirección General de Empleo.
- Ministerio de Salud. (2005). Políticas y Estrategias de Salud, líneas de acción, pilares operativos, 2005-2009. Panamá.
- Nun, José. (2003). Marginalidad y Exclusión Social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oliver, Mike. (1998). "¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?" en Barton Len (comp.) Discapacidad y Sociedad. Madrid: Ediciones Morata.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (2005). Más allá de la Visión Progresiva. Guatemala.
- Pantano, Liliana. (1997). La Discapacidad como Problema Social: Un Enfoque Sociológico: Reflexiones y Propuestas, Buenos Aires: EUDEBA 1ra. Ed.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo. (2002). Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias, EN: Revista Nueva época, num.47, invierno de 2002/2003.
- "Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias", EN: Revista Nueva Época, N.º.47. Invierno de 2002/2003.
- Pérez-Sainz, Juan Pablo y Mora, Minor. (2006). Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina. Costa Rica, FLACSO, documento de trabajo.
- (2004). De la oportunidad del empleo formal al riesgo de la exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos del trabajo. EN: Revista Alteridades. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa división de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Antropología, año 14, num.28, julio-diciembre 2004. pp. 37-49.
- (2001): "El riesgo de pobreza: Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de la década de los noventa". En: Estudios Sociológicos XIX, 57, México.

Rodríguez Mojica, Alexis. (2003). Informe sobre la integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Panamá, Panamá: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe UNESCO/IESALC, 2003.

Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS). (2006). Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final.

Santana, Betzi y Silva, Dayaneth. (2005). “La integración de las personas con discapacidad física y sensorial, entre los 18 y 40 años de edad, al mercado laboral en la ciudad de Panamá” Panamá. Trabajo de Graduación, para optar por la Licenciatura en Sociología Universidad de Panamá.

Savenije, Wim y Andrade- Eekhoff, Katharine. (2003). Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador. FLACSO- Programa El Salvador.

Schorn, Marta. (2003). La capacidad en la Discapacidad, Buenos Aires: Lugar Editorial.

Schorn, Marta. (1999). Discapacidad: Una mirada diferente. Una escucha diferente, Buenos Aires: Lugar Editorial.

Sen, Amartya. (2004). Discapacidad y Justicia, Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo, Región Latinoamericana de la Organización Mundial de Personas con Discapacidad-Banco Mundial.

Silver, Hilary. (1999). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas, En Revista internacional del trabajo, volumen 113 5-6, Oficina Internacional del Trabajo.

Taylor, S. J. y Bogdan, R., Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados, Paidós, Barcelona, 1992.

Tezanos, José Félix. (2000). La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas, Madrid: Biblioteca nueva, 2000.

Verdugo Alonso, M. A. (1995). Personas con discapacidad: perspectivas psicopedagógicas y rehabilitatorias. Madrid: Siglo XXI

Sitios web visitados

Presidencia de la República de Panamá  
<http://www.presidencia.gob.pa/ministerios/gob-just.htm>

Club de Leones de Panamá

[http://www.lionsclubs.org/SP/content/lions\\_history.shtml](http://www.lionsclubs.org/SP/content/lions_history.shtml)

Secretaría Nacional de Discapacidad

<http://www.presidencia.gob.pa/senadis/Senadis/CTec.htm>

## **Anexos**

## (Anexo 1) Instituciones Gubernamentales a Formular Entrevista

N	Dependencia	Objetivo	Oficina Encargada	Motivo por el cual se Escogió
1	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Avenida Ricardo J. Alfaro, Edison Plaza, 4to. Piso, (507)279-0701	Impulsar el desarrollo humano y procurar la integración social a través de la participación y la promoción de la equidad.	Dirección de Discapacidad	Es la Institución que debe velar por trazar programas de integración social e igualdad de oportunidades
2	Ministerio de Educación (ME), Los Ríos Corregimiento de Ancón, (507) 315-7300	Cambiar el modelo educativo actual por un modelo de calidad, moderno, participativo, eficiente y más equitativo.	Dirección e Educación Especial	Debe velar por la integración de los estudiantes con necesidades educativas especiales
3	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ave. Ricardo J. Alfaro, Plaza Edison, 5to. Piso (507) 360-1100	Ente rector, formulador y ejecutor de políticas de desarrollo laboral, dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de la población panameña.	Dirección General de Empleo	Debe garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad.
4	Ministerio de Gobierno y Justicia, Avenida Central, entre calles 2a. y 3a., San Felipe (507) 212-2000	Le corresponde lo relativo al régimen político y administrativo interno del país, garantizar la paz y la seguridad ciudadana	Oficina de Equiparación de Oportunidades	Debe garantizar la paz y la seguridad ciudadana, a su vez que operativamente se cumplan las leyes
5	Ministerio de Obras Públicas, dirección general Ciudad de Panamá (Curundú)	Debe garantizar que se cumplan con las medidas pertinentes a accesibilidad universal que beneficie a las personas con discapacidad	Oficina de Equiparación de Oportunidades	Debe promover y ejecutar políticas de género y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad dentro de la institución, así como de lograr cambios de actitudes en los funcionarios (as) en cuanto a la temática.
6	Ministerio de Salud (MINSAL), Avenida Ancón, Balboa (507) 212-9100	Garantizar servicio de salud integral y proveer en forma óptima salud física, mental, social y ambiental, mediante la investigación, promoción, prevención, provisión y rehabilitación sostenible con los mejores recursos de materiales, humanos y financieros.	Oficina de Equiparación de Oportunidades	Deben garantizar la asistencia medico-sanitaria a la población con discapacidad
7	Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, Avenida Nicanor de Obarrio (Calle 50) Edificio Don Camilo, Planta baja (507) 214-9835	Velar por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, los convenios internacionales de Derechos Humanos	Recursos Humanos	Debe garantizar que se respeten los derechos de las personas con discapacidad

8	Instituto Panameño de rehabilitación integral (IPHE)	Lograr la funcionalidad comunicativa, motora y psico social de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad, en su inclusión familiar, educativa y social como complemento del proceso de rehabilitación con recurso humano de las diferentes disciplinas técnicas mediante trabajos colaborativos y de apoyo.	Dirección General	Institución rectora de la educación rehabilitación y habilitación de los niños y niñas con discapacidad
9	Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS)	Debe darse en el marco del ordenamiento legal vigente y de los programas de gobierno, con el recurso humano, de materiales y financieros que le están asignados,	Secretaria sobre discapacidad	Propone programas y proyectos que benefician la inclusión social de las personas con discapacidad, especialmente niños y niñas
10	Procuraduría de la Administración, Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición Antiguo Palacio de Artes (507) 225-3350	Misión al frente del Ministerio Público, como responsable y rectora de la institución, buscará promover un proceso de sensibilización y capacitación en derechos humanos y el fortalecimiento de un verdadero Estado de Derecho.	Dirección de Trabajo Social	Debe velar por que se respeten los derechos de las personas y de las que presente discapacidad

## Instituciones No Gubernamentales a Formular Cuestionario

N	Organización	Objetivo	Oficina Encargada	Motivo por el cual se Escogió
1	Asociación de Estudiantes y Egresados Ciegos de la Universidad de Panamá (AEECUP) 1984, (507) 267-0993	Aglutina a jóvenes y adultos de ambos sexos que acuden a la universidad con el objeto de cursar una carrera, que les permita incorporarse al mundo laboral.	Dirección General	Es la única organización existente en las universidades del país que cuenta con una estructura de apoyo y asistencia.
2	Asociación Panameña de Industrias de Buena Voluntad (APIVB) 1970 (507) 228-5234	Esta organización realiza programas de rehabilitación, especial en materia de formación laboral	Dirección General	Da formación laboral, además de que todos sus trabajadores, en la actualidad, son personas que poseen algún grado de discapacidad.
3	Federación de padres y amigos de personas con discapacidad en Panamá (FENAPAPEDI), (507) 2277-5909	Agrupa a las asociaciones de padres y madres de personas con discapacidad a nivel nacional para buscar la realización plena de sus hijos de acuerdo a sus potencialidades, entre otras	Dirección General	La mayoría de las organizaciones de padres y personas con discapacidad están aglutinadas en ella.
4	Club de Leones de Panamá (507) 225-0721	El objetivo principal es realizar acciones benéficas dirigidas a la consecución de fondos o implementos para ayudar a las personas con discapacidad y a sus familias y amigos a resolver sus necesidades, a la vez que promueve la integración social	Presidente	Es una organización fundamental en el ramo de “apoyo” a las personas con discapacidad
5	Unión Nacional de ciegos de Panamá (UNCP) Las Cumbres, Las Lajas calle I Cervera Panamá (507) 2680526	Velar por el bienestar social de las personas con discapacidad visual	Presidente	Es una organización fundamental en el ramo de “apoyo” a las personas con discapacidad visual

## (Anexo 2) Matriz de Análisis de la Legislación Panameña en Materia de Discapacidad

Descripción Básica de la Ley:

Fecha:

Número:

Propósito Básico:

<b>Relación Exclusión Social-Discapacidad</b>	<b>Medidas Propuestas</b>	<b>Resultados Obtenidos</b>
Pobreza		
Empleo		
Educación		
Acceso a Bienes y Servicios		
Subsidios por Discapacidad		

## (Anexo 3) Guía de la Entrevista

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa Centroamericano de Ciencias Sociales  
FLACSO sede Costa Rica**

La presente entrevista forma parte de un trabajo académico de investigación, sobre *Exclusión social y Discapacidad en Panamá*, el cual se realiza como trabajo final, de la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO, Sede Costa Rica. El mismo esta destinado a conocer, planes, programas, proyectos y estrategias de Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales, relacionados con procesos de integración de las personas con discapacidad, en Panamá. La información aquí recopilada será utilizada, para índole meramente académica.

**ASPECTOS GENERALES**

Nombre del Ministerio, Unidad, Institución, Organización, Fundación \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Siglas \_\_\_\_\_

Nombre de la Persona Entrevistada \_\_\_\_\_

Fecha en que se realizó la entrevista \_\_\_\_\_

Cargo que representa en su Institución, Organización, Centro o Fundación \_\_\_\_\_

Departamento/Sección/Programa/Área dirigida a atender la discapacidad \_\_\_\_\_

**DIRECCIÓN:**

Calle/Avenida \_\_\_\_\_

Edificio \_\_\_\_\_ Piso No \_\_\_\_\_

Corregimiento \_\_\_\_\_ Barrio \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Teléfonos \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

Correo Electrónico \_\_\_\_\_

**OBJETIVOS**

¿Cuáles son los objetivos fundamentales de su Institución, Organización, Centro o Fundación?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Matriz de Análisis de las Instituciones Panameñas en Materia de Discapacidad**

<b>Como Enfrentan y Afrontan el Binomio Exclusión Social-Discapacidad</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Medidas Propuestas</b>	<b>Resultados Obtenidos</b>
(Actividades principales de atención)  <b>Pobreza</b>				
<b>Empleo</b>				

<b>Educación</b>				
<b>Acceso a Bienes y Servicios</b>				
<b>Subsidio a la Discapacidad</b>				

Existen otros tipos de programas sociales destinados a brindar asistencia a las personas con discapacidad, que, no estén enmarcadas en las anteriormente mencionadas (explique)

---



---



---



---



---



---

Tipos de acciones que realiza o realizan en su unidad, Institución, Organización, Asociación, Centro, Fundación.

<input type="checkbox"/>	Consultaría	<input type="checkbox"/>	Publicaciones	<input type="checkbox"/>	Rehabilitación
<input type="checkbox"/>	Atención	<input type="checkbox"/>	Capacitación	<input type="checkbox"/>	Prevención
<input type="checkbox"/>	Atención Técnica	<input type="checkbox"/>	Préstamo y Crédito	<input type="checkbox"/>	Otra (explique)

---



---



---



---

Qué tipo y cantidad de población con discapacidad cubren estos programas.

---



---



---



---



---



---



---



---

**MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

(Anexo 4)

**Matriz de Análisis de la Ley Número:** 53 del 30 de Noviembre de 1951, **Gaceta Oficial:** 11663**Descripción Básica de la Ley:** Por la cual se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial.**Propósito Básico:** Crear un centro autónomo de enseñanza y adiestramiento especial el “Instituto Panameño de Habilitación Especial” dedicado primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes ciegos, sordo mudos y deficientes mentales de ambos sexos.

<i>Relación Exclusión Social- Discapacidad</i>	<i>Medidas Propuestas</i>	<i>Resultados Obtenidos</i>
<b>Pobreza</b>		
<b>Empleo</b>	<b>Artículo 20:</b> El gobierno nacional y las empresas que cuenten con más de 100 empleados tendrán la obligación de dar trabajo adecuado a sus facultades y justamente remunerado por lo menos en 1% de los empleados que tengan, a los egresados del Instituto Panameño de Habilitación Especial. La junta directiva del instituto velara por que se le de cumplimiento a esta obligación y atenderá los reclamos que ante ella se formulen por su contravención.	
<b>Educación</b>	<b>Artículo 2:</b> El Instituto Panameño de Habilitación Especial estará compuesto por tres departamentos, la Escuela de Sordomudos, la Escuela de ciegos y la Escuela de enseñanza especial, al frente de cada una de las cuales habrá un medico director, especializado en la materia.	
<b>Acceso a Bienes y Servicios</b>	<b>Artículo 18:</b> El Instituto Panameño de Habilitación Especial propenderá a la creación y desarrollo de comités de prevención de la ceguera y abrirá campañas en este sentido, por toda la republica; y a la construcción y acondicionamiento de viviendas para ciegos y sordomudos; al establecimiento de casas de trabajo especiales para esta clase de impedidos; al fomento de bibliotecas para ciegos y en general, a desarrollar todo servicio que tenga por objeto, ofrecer apoyo y protección a los impedidos físicos, afín de evitar hasta donde sea posible, la mendicidad de los mismos, lograr el máximo desarrollo de su personalidad, dentro de sus limitaciones y posibilidades.	
<b>Subsidios por Discapacidad</b>	<b>Artículo 14:</b> El Instituto podrá crear a su debido tiempo y según las necesidades un internado para cada escuela, los cupos se concederán a niños cuyos padres, por razón económicas, de distancia, invalidez, física o mental, o de otra índole no posean medios ni facilidades para enviar diariamente a sus niños al instituto. Se otorgaran becas a niños necesitados cuyos padres no puedan pagar la pensión del internado; dichas becas se otorgaran mediante concursos públicos a base de necesidad comprobada. También recibirá alumnos externos, cuya enseñanza será gratuita y alumnos internos y semi internos.	

**Matriz de Análisis de la Ley Número:** 1 del 28 de enero de 1992 **Gaceta Oficial:** 14345

**Descripción Básica de la Ley:** Por la cual se protege a las personas discapacitadas auditivas, se modifican los artículos 19 y 20 de la ley nº 53 de 30 de noviembre de 1951 y se adoptan otras medidas.

**Propósito Básico:** Apoyar la inclusión social (educativa y laboral) del discapacitado auditivo.

<i>Relación Exclusión Social-Discapacidad</i>	<i>Medidas Propuestas</i>	<i>Resultados Obtenidos</i>
<b>Pobreza</b>		
<b>Empleo</b>	<p><b>Artículo 9:</b> La persona con discapacidad tiene derecho a la seguridad económica y social, a un nivel de vida decente, a un empleo remunerado en cualquiera ocupación útil y formar parte de los sindicatos y organizaciones de los trabajadores en igualdad de condiciones, remuneración y oportunidad.</p> <p><b>Artículo 11:</b> El artículo 20 de la ley 53 del 30 de noviembre de 1951 quedara así: El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y el patronato del Instituto Panameño de Habilidadación especial (IPHE), previa consulta con las instituciones estatales y empresas privadas estudiara anualmente el porcentaje de personas rehabilitadas o habilitadas a las que dará trabajo justamente remunerado de acuerdo con sus facultades. Tal porcentaje no podrá ser menor de dos (2) trabajadores discapacitados por cada cien (100) empleados estatales y/o de empresa privada, y podrán asignarse porcentajes especiales no menores del dos por ciento (2%) para determinadas empresas o industrias. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y el patronato del Instituto Panameño de Habilidadación especial (IPHE), velarán para que se de cumplimiento a esta obligación, y atenderá los reclamos que ante ellos por su contravención..</p> <p><b>Artículo 12:</b> El departamento de colocación selectiva, de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Patronato del Instituto Panameño de Habilidadación Especial, promoverán la incorporación del discapacitado rehabilitado, a la fuerza de trabajo, por medio de un registro clasificado y el servicio de colocación en el mercado de empleo. También esta Dirección Nacional de Empleo, llevara un registro de las personas discapacitadas, que hayan sido escogidas para ser contratadas a través de su servicio de colocación.</p> <p><b>Artículo 13:</b> Podrán registrarse en el servicio de colocación de discapacitados de la Dirección Nacional de Empleo y del patronato del Instituto de Habilidadación Especial (IPHE) todos los ciudadanos discapacitados mayores de dieciocho (18) años; quienes deberán presentar para su registro, certificación de su habilitación, expedidas por autoridades médicas, educativas, de formación vocacional o profesional, así también como de su hoja de vida.</p>	
<b>Educación</b>	<p><b>Artículo 2:</b> En el desarrollo de los planes y programas de estudio en el subsistema regular del primer, segundo y tercer nivel educativo para el discapacitado auditivo, el docente especializado utilizará técnicas como el lenguaje de señas panameñas y/o lenguaje oral y otras metodologías universalmente aceptadas. <b>Parágrafo:</b> se reconoce la lengua de señas como la lengua natural del discapacitado auditivo profundo.</p> <p><b>Artículo 4:</b> Se entregará certificado o diploma, reconocido por el Ministerio de Educación, al estudiante discapacitado auditivo que culmine satisfactoriamente los planes y programas de estudio del primer, segundo y tercer nivel educativo.</p> <p><b>Artículo 6:</b> El instituto Panameño de habilitación especial (IPHE) coordinará con las universidades oficiales y particulares y con instituciones de enseñanza superior la organización de programas que permitan el ingreso, continuidad y culminación de los estudios superiores del estudiante discapacitado.</p>	

**Continuación...****Matriz de Análisis de la Ley Número: 1 del 28 de enero de 1992**

<b>Acceso a Bienes y Servicios</b>	<b>Artículo 7:</b> Los medios de comunicación televisivos facilitaran los mecanismos para que la información que brinden sea comprendida por la persona discapacitada auditiva.	
	<b>Artículo 8:</b> El Instituto Nacional de Comunicaciones (INTEL), brindará al discapacitado auditivo accesibilidad de comunicación, a través de centrales telefónicas, para que se puedan comunicar con aquellos que posean teléfonos de comunicación especial para el discapacitado auditivo. (TDD).	
	<b>Artículo 15:</b> El Instituto Nacional de Cultura (INAC) brindará, orientación y toda la cooperación que le solicitare, y que le sea posible dar para el desarrollo de las actitudes creativas, artísticas e intelectuales de las personas con discapacidad.	
	<b>Artículo 16:</b> El Instituto Nacional de Deportes (INDE), promoverá actividades deportivas y recreativas, entre la población discapacitada, y facilitará las instalaciones deportivas adecuada y la organización apropiada para tales actividades.	
<b>Subsidios por Discapacidad</b>		

**Matriz de Análisis de la Ley Número:** 18 del 11 de noviembre de 1993, **Gaceta Oficial:** 22413

**Descripción Básica de la Ley:** Por la cual se aprueba el convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas invalidas (convenio n° 159) adoptado por la conferencia general de la organización internacional del trabajo, el 20 de junio de 1983.

**Propósito Básico:** Permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de “plena participación” de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo así como “la igualdad”.

<i>Relación Exclusión Social-Discapacidad</i>	<i>Medidas Propuestas</i>	<i>Resultados Obtenidos</i>
<b>Pobreza</b>		
<b>Empleo</b>	<p><b>Artículo 3:</b> Las políticas nacionales estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas invalidas y a promover oportunidades de empleo para las personas invalidas en el mercado regular de empleo.</p> <p><b>Artículo 4:</b> Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades entre las trabajadoras inválidas y los trabajadores inválidos. Las medidas positivas especiales a encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto estos últimos.</p> <p><b>Artículo 7:</b> Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines a fin de que las personas invalidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo; Siempre que sea posible y adecuado, se utilizaran los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias.</p> <p><b>Artículo 8:</b> Se adoptaran medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en comunidades apartadas.</p> <p><b>Artículo 9:</b> Todo miembro debe esforzarse en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado, que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de las personas inválidas.</p>	
<b>Educación</b>		
<b>Acceso a Bienes y Servicios</b>		
<b>Subsidios por Discapacidad</b>		

**Matriz de Análisis de la Ley Número:** 42 del 27 de agosto de 1999, **Gaceta Oficial:** 23876

**Descripción Básica de la Ley:** Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

**Propósito Básico:** Crear las condiciones que permitan, a las personas con discapacidad, el acceso y la plena integración a la sociedad.

<i>Relación Exclusión Social-Discapacidad</i>	<i>Medidas Propuestas</i>	<i>Resultados Obtenidos</i>
<b>Pobreza</b>	<b>Artículo 13:</b> Cuando la familia carezca de recursos para atender las necesidades y derechos de algún miembro que presente discapacidad, corresponde al Estado, mediante organismos pertinentes, proporcionar subsidios a quienes, que por naturaleza de la discapacidad, estén inhabilitados para ejercer tareas de carácter remunerativo. Dicho subsidio se hará efectivo siempre que las entidades competentes del Estado comprueben las condiciones antes descritas.	El Despacho de la primera dama, entregó en septiembre de 2006, 77 apoyos económicos por un monto superior a \$37,613 a 133 personas con discapacidad consideradas pobres y pobres extremos, en la provincia de los santos (Fuente: Granito de Arena, suplemento del despacho de la primera dama septiembre-diciembre 2006)
<b>Empleo</b>	<p><b>Artículo 41:</b> Las personas con discapacidad, tienen derecho a optar por un empleo productivo y remunerado, en igualdad de condiciones. La política y programas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, ambiente laboral y de reinserción de los trabajadores lesionados en accidentes laborales deben ser equitativos. En los casos en que las personas con discapacidad apliquen para un puesto de trabajo en igualdad de calificaciones, estas deben ser consideradas prioritariamente para ocupar la posición.</p> <p><b>Artículo 44:</b> Todo empleador que tenga 50 trabajadores o más contratará y/o mantendrá trabajadores con discapacidad, debidamente calificados, en una proporción no inferior al dos por ciento (2%), de su personal los cuales deberán recibir un salario igual al de cualquier otro trabajador que desempeñe la misma tarea dentro de la institución o la empresa.</p> <p><b>Artículo 45:</b> Las instituciones o empresas que se nieguen a contratar y o mantener el (2%) del personal con discapacidad, debidamente calificado para trabajar estarán obligados a aportar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una suma igual al salario mínimo por cada persona dejada de contratar, durante todo el tiempo que dure la renuncia.</p>	Para ayudar a promover el empleo de las personas con discapacidad, el Ministerio de Trabajo creó bajo su dependencia el departamento de integración socioeconómica de las personas con discapacidad. (Esta oficina se encuentra levantando una base de datos de personas con discapacidad en condición de trabajar),
<b>Educación</b>	<p><b>Artículo 19:</b> Las personas con discapacidad se incluirán en el sistema educativo regular, el cual debe proveerle los servicios de apoyo y las ayudas técnicas, que le permitan el acceso al currículo regular y la equiparación de oportunidades.</p> <p><b>Artículo 22:</b> En los casos en que se interrumpa o no se pueda iniciar el proceso educativo, habilitatorio o rehabilitatorio de las personas con discapacidad ya sea por carencias de recursos por parte de sus familias o porque viven en áreas de difícil acceso, el estado destinará los recursos financieros, que les aseguren el ejercicio de sus derechos de habilitación, educación y rehabilitación. Para estos fines, el estado, a través de las entidades competentes, creará programas para garantizar a la población con discapacidad su estadía, alimentación, transporte, materiales didácticos, apoyos técnicos y todo lo relativo a su seguridad física y psíquica, en un ambiente sano que estimule el desarrollo de sus potencialidades.</p> <p><b>Artículo 24:</b> Para posibilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado laboral, el estado, junto con la empresa privada, las organizaciones civiles y no gubernamentales, promoverán, en los centros de enseñanza, programas de capacitación, conformes con las necesidades del mercado laboral</p>	
<b>Acceso a Bienes y Servicios</b>	<p><b>Artículo 24:</b> Los servicios de telefonía pública deben ser adaptados, instalados y ubicados, de manera que sean accesibles y utilizables, por personas con discapacidad. En casos de personas con pérdidas auditivas se implementará los sistemas de comunicaciones modernos y adecuados para este fin.</p> <p><b>Artículo 37:</b> El estado a través de sus autoridades competentes, adoptara las medidas necesarias para garantizar que en un periodo no mayor de 5 años, a partir de la promulgación de la presente ley, cada ruta de transporte colectivo y selectivo, legalmente establecida, cuente con vehículos adaptados para ser utilizables por personas con discapacidad.</p> <p><b>Artículo 12:</b> El estado esta obligado a proteger a las personas con discapacidad profunda, física o mental y debe ofrecerles atención especializada en centros hospitalarios subsidiados por el sector publico.</p>	

Continuación....

**Matriz de Análisis de la Ley Número:** 42 del 27 de agosto de 1999.

<b>Subsidios por Discapacidad</b>	<p><b>Artículo 61:</b> Se faculta al órgano ejecutivo para exonerar, del pago de la totalidad de los derechos arancelarios, la importación de medicamentos, aparatos médicos, ortesis y prótesis, de vehículos adaptados y calificados para uso personal para ser utilizados por las personas con discapacidad o por instituciones encargadas de su atención. Igualmente para exonerar, del pago de la totalidad de los derechos arancelarios la importación de artículos, materiales y equipote formación y acceso a la información que requieran los centros educativos de rehabilitación, los talleres protegidos, los empleadores y las personas con discapacidad, como también los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesitan estas personas para mejorar su calidad de vida.</p>	<p>El Despacho de la primera dama través del programa Fami empresas a entregado 133 subsidios con valor de \$102,000 lo cual ha permitido poner en marcha pequeños negocios.(Fuente: Granito de Arena, suplemento del despacho de la primera dama septiembre-diciembre 2006). El Mides entrega subsidios mensuales de \$50. a las asociaciones de personas con discapacidad. (fuente entrevista realizada a Miguel Atencio del MIDES, el 4 de enero del 2007)</p>
	<p><b>Artículo 13:</b> Cuando la familia carezca de recursos para atender las necesidades y derechos de algún miembro que presente discapacidad, corresponde al estado, mediante organismos pertinentes, proporcionar subsidios a quienes, que por naturaleza de la discapacidad, estén inhabilitados para ejercer tareas de carácter remunerativo. Dicho subsidio se hará efectivo siempre que las entidades competentes del estado comprueben las condiciones antes descritas.</p>	

