

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 periodos 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 periodo de modernización nacional y en el periodo 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 periodo 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,⁴⁰ 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.

⁴⁰ 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			
Modelo Modernizante nacional (Exclusión histórico estructural)	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.	Intervencionista-reformista 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.	Medico-asistencialista 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.	
Modelo Modernizante globalizado (Exclusión dinámica)	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.	Retórica jurídica 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.	De ciudadanía restringida 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 11,3% 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; debito 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 social que los ha venido condicionando históricamente. Si no por el contrario seguirán generando solo políticas asistenciales y paliativas que nada tiene de incluyentes.