

La responsabilidad de las instituciones como promotoras de políticas públicas en inclusión e integración social

Laura Mercedes Sosa

Presentación

Hablar de responsabilidad implica asumir, reflexionar, administrar, orientar y valorar conscientemente las consecuencias de los actos en un sujeto. La magnitud de dichas acciones y cómo afrontarlas de la manera más positiva e integral se define en el plano de lo ético. Hay ciertos principios a considerar sobre las responsabilidades, como reconocer y responder a las propias inquietudes y a las de los demás; mejorar sin límites los rendimientos en el tiempo y los recursos propios del cargo que se tiene; planear en tiempo y forma las diferentes acciones que conforman una actividad general; asumir con prestancia las consecuencias que las omisiones, obras, expresiones y sentimientos generan en la persona, el entorno, la vida de los demás y los recursos asignados al cargo conferido.

Cuando hablamos de responsabilidad de las instituciones, es importante tener en cuenta el origen de su gesta, el motivo de su creación y de las funciones atribuidas para propiciar políticas públicas de inclusión e integración social. Y aquí comenzamos a desandar las diferencias que se pueden haber establecido, sus fines, motivos, causas que llevaron y llevan a las mismas a responsabilizarse de dichas ausencias o presencias de las políticas públicas.

Muchas instituciones para personas con discapacidad han sido creadas en un comienzo, como lugares de contención, pasando a ser luego parte del Estado, en un momento benefactor, que proyectaría políticas en función de las necesidades de los beneficiarios. Estos términos aún perduran en ciertas

instituciones. Algunas trabajaban con la idea de generar prácticas integradoras en la sociedad, tomando a las mismas como *medios para*; derivadas de esta lógica se pueden observar en nuestro campo de las prácticas corporales las propuestas de “el deporte como medio de integración”, “el juego como medio para”, o “la gimnasia para”, etc., sin analizarlas como un fin en sí mismas. Y se expandieron prácticas homogeneizantes en las convocatorias de “los para” que darían lugar a esos “otros” con deficiencias.

Ahora bien, si tomamos lo establecido en el Grande Dicionário Etimológico - Prosódico da Língua Portuguesa, el verbo *integrar* se define como “completar, entrar, reunir en un todo sus partes esenciales; hacer parte de”¹, y el sustantivo *integração* como “Acción de completar un todo, adjudicándole la parte que faltaba” (GDE-P da LP: 1965).

Desde principios del siglo XIX los conceptos integración e íntegro se asocian a cuestiones morales. Por lo tanto una persona íntegra es una persona integrada. Esta asociación de integración social y cualidad moral aparecerá después en las ciencias sociales.

Es necesario diferenciar los campos semánticos al hablar de “integración” frente a las políticas de integración de las personas con discapacidad: la primera noción refiere al concepto sociológico y antropológico, mientras que la segunda alude a la autodefinición que los Estados hacen de sus políticas nacionales e internacionales.

En términos antropológicos, “integración” es a la vez un concepto teórico y una categoría nativa; qué hacer con “integración” en el análisis socio-antropológico de los procesos denominados por los propios actores como de “integración” es básicamente una cuestión metodológica, aunque también teórica y política.

Geertz (1987: 75) propone una distinción entre “conceptos de experiencia próxima” y “conceptos de experiencia distante”. Los primeros son aquellos que un sujeto cualquiera expresa naturalmente para definir lo que sucede, lo que ve, piensa, siente, imagina. Los segundos son los que “... los especialistas de un género u otro —un analista, un experimentalista, un etnógrafo, incluso un sacerdote o un ideólogo— emplean para impulsar sus propósitos científicos, filosóficos o prácticos.”

Es una cuestión retórica, ya que el etnógrafo no es recolector de interpretaciones de primer orden, sino que es productor de interpretaciones de segundo y tercer

¹ La traducción corresponde a la autora del trabajo.

orden. Las interpretaciones se construyen a partir del diálogo entre el trabajo empírico y una serie de conceptos en proceso de reelaboración. En el área de la discapacidad, no ha sido lo mismo (o no debería haber sido) hablar de la integración proyectada desde las políticas educativas generales, que desde el área de salud o de accesibilidad en la participación comunitaria. Cada área merece ser tenida en cuenta en los elementos particulares que aparecen en el contexto de aplicación.

La integración parece uno de los sustantivos más adjetivados (integración local, regional, nacional, educativa, cultural, planetaria, social). Aparece tanto en el discurso de los actores como en el de los científicos sociales frente a cualquier situación social que plantee la presencia de una alteridad, de un grupo social que es vivido como “lo otro”. Así, “integración social” es utilizada tanto para referirse a bandas de delincuentes juveniles (como subculturas que derivan de la “falta de integración” a la comunidad más amplia), como a grupos migratorios o al movimiento negro (Ver Giddens, 1992: 170, 306-307, 311).

Las posibilidades de participación están definidas culturalmente y a veces no dependen de lo que el sujeto está en condiciones de ofrecer sino de las alternativas que la misma comunidad propone. Algunas referencias sobre integración pueden leerse en Pantano:

En el interior de un grupo la integración es el conjunto de los fenómenos de interacción que provocan una acomodación y ajuste recíproco y que llevan así a cada miembro a una conciencia de identificación con el grupo (...). Es un proceso dinámico, continuo, que observa características comunes, y a la vez singulares, en los distintos ámbitos sociales (1993:119).

Se ha presentado a la integración física como la reducción de la distancia entre los sujetos con y sin discapacidad; a la integración funcional como aquella que implica el uso de los mismos medios y recursos por parte de ambos grupos; a la integración social en cuanto refleja el acercamiento de comunicación afectiva y social; y a la integración societal referida a las personas con discapacidad que adquieren los mismos derechos y oportunidades que las personas sin discapacidad para su desarrollo personal y profesional.

En las personas con discapacidad pueden distinguirse dos aspectos que facilitan la integración a la comunidad: uno, a partir de que el sujeto desarrolle otras capacidades, es decir que superando las limitaciones y carencias, rescate

sus potencias y las desarrolle de un modo que le permita acercarse aún no convencionalmente, al “tipo medio” social requerido para desempeñar los roles propuestos. Otro, dado por la permeabilidad de la sociedad para incorporar, a “aquellos tipos que se alejan o no se acercan al prototipo esperado” (Pantano, 1993: 119).

En este sentido, la existencia de barreras sociales y arquitectónicas obstaculiza la participación plena de las personas con discapacidad. Nos acercamos a un cambio conceptual introduciendo la idea de *inclusión*, que no es antagónica a la de integración sino que centra el problema en las restricciones de las propuestas de actividades; los obstáculos para la participación en la vida social no dependen exclusivamente de ellas sino de la carencia de ofertas diversas.

Entre algunas líneas teóricas respecto del análisis de la discapacidad encontramos Barnes (1996) y Oliver (1996:22), quienes han sostenido que “la discapacidad es el resultado de la disposición del material opresivo de la sociedad”. Oliver (1990) definió esta posición desde un punto de vista creacionista social de la discapacidad, y que las personas en cuestión pertenecen a un grupo social oprimido.

La opresión social se produce no por las deficiencias de las personas: es el producto material de las relaciones socioeconómicas desarrolladas dentro de un contexto histórico específico, que genera la discapacidad.²

El análisis crítico de la discapacidad supone pensar desde un escenario en perspectiva contextual, que entre otras cuestiones no promueva el otorgamiento de derechos a la inclusión, sino que permita el ejercicio de los mismos en la inclusión, en acción colectiva, de asociación, de espacios de articulación sociedad civil/Estado.³ Pues como nos decía Malbrán (2000), pensar la inclusión en perspectiva comunitaria

compromete la responsabilidad del sistema más que de la persona. Es diferente de los conceptos de integración y normalización. Alude a la transformación. Supone intencionalidad en acción, un esfuerzo sistemático, deliberado, un cambio valorativo, en síntesis, pensar de modo inclusivo,

² Sobre este apartado de discapacidad y opresión es interesante recurrir al análisis ético del concepto de discapacidad realizado por Vehmas (2004).

³ El análisis más amplio se puede encontrar en Sosa (2012).

La responsabilidad de las instituciones como promotoras de políticas públicas en inclusión...

desarrollar una mentalidad, una conciencia inclusiva en una comunidad protagonista.

Las políticas públicas pueden pensarse como el conjunto de principios, decisiones, objetivos, planes, acciones positivas, programas y recursos operados por el Estado democrático para incrementar la igualdad de oportunidades y de trato, atenuar y disminuir la desigualdad de condiciones de desventaja. Están conformadas por dos dimensiones: la política social y la política económica, que cuando se desarrollan como líneas de acción independientes, terminan acarreado fracasos en su implementación.

Constituyen la expresión del compromiso de un Estado con las diversas temáticas de la sociedad. Involucran a organizaciones del sector público y de la sociedad civil. La configuración de políticas sociales en nuestro país ha tenido una fuerte raíz estatista y centralizada; en los últimos años ha habido un avance hacia la descentralización en estructuras locales y en la celebración de contratos con los sectores privados (podría llamárselas políticas de convenios) en un intento de hacer operativa y eficaz su acción.

En la materia, nuestro país cuenta con una vasta legislación formulada desde los años 80, que reconoce la problemática de las personas con discapacidad. ¿Con esto podemos decir que la República Argentina cuenta con una política pública en discapacidad?

Al analizar la discapacidad, considerando a las personas integrantes de un colectivo homogéneo, se diseñó una implementación de políticas públicas para las personas con discapacidad desde una lógica del Estado protector, asistencialista, y se abrazaron conceptos tan relevantes como usualmente vagos como son el de no discriminación e integración a todos los ámbitos de la sociedad.

Sin embargo, un deficiente diseño de políticas que no se detenga en los objetivos específicos de cada sector y en un adecuado análisis consensuado con los actores sociales, políticos e institucionales, corre el riesgo de generar acciones que quedan como meras declamaciones o, lo que es peor, que reproduzcan el modelo de segregación del que se pretende salir.

La provincia de Buenos Aires ha sido pionera en desarrollar y ejecutar políticas educativas, de acción social, de salud, y a partir de la sanción y reglamentación de una ley específica en la materia; todos los organismos públicos competentes

han ido incorporando en sus estructuras planes, programas y áreas dirigidas a dar respuestas al sector.

Un poco de historia

En el año 1949 se crea el Departamento de Excepcionales dependiente del Ministerio de Educación; fueron los primeros abordajes desde la educación hacia las personas con discapacidad mental.

En el año 1981 se firma el decreto N° 9767, que apuntaba a que los organismos del Estado tuvieran injerencia en la temática. Con la llegada de la democracia, el ex Ministerio de Acción Social provincial creó la Dirección del Discapitado, reconociendo el valor de los servicios que venía sosteniendo el movimiento asociativo. Es así que en una acción complementaria con las organizaciones de la sociedad civil se implementan los Programas de Integración Social y Laboral, superando la acción social con criterio asistencialista para reemplazarla por una acción social donde se involucren criterios que apunten a la prevención, integración, parte de un proceso de inclusión de personas con discapacidad.

Taller Protegido, Centro de Día y Hogar fueron los programas que se pusieron en marcha en el marco de una política de convenios. El primero de estos, está destinado a la inserción socio-laboral de personas con discapacidad que no se encuentran en condiciones de integrarse ni conservar un puesto de trabajo en el mercado competitivo. El programa Centro de Día, a su vez, está destinado a jóvenes y adultos con discapacidad severa egresados o en edad de haber egresado de la órbita de la educación especial o a niños que no puedan ingresar al circuito educativo. Por último, el programa Hogar, cuyas destinatarias son aquellas personas con discapacidad, mayores de 21 años y sin contención familiar.

Desde este sector se desarrollan las estrategias para dar cobertura a la emergencia social y de salud a personas con discapacidad sin cobertura social, con la provisión de implementos ortopédicos, ayudas técnicas, prótesis, sillas de ruedas, alimentación especial, etc., conjuntamente con la promoción de planes sociales de empleo.

El movimiento asociacionista

Desde este momento del desarrollo histórico debemos comprender cuál ha sido el proceso que ha llevado a la lucha de las personas con discapacidad a su situación actual.

El decenio de los 60 fue origen de grandes transformaciones sociales en todo el mundo. En este contexto, apareció con mayor fuerza la reivindicación de grupos marginados, como por ejemplo el de las personas con discapacidad.

En estos tiempos, aparentemente tan lejanos, asumen la representación de las personas con discapacidad las organizaciones de padres, educadores y/o especialistas en rehabilitación.

Dichas instituciones actuaban ya desde hacía muchos años, pero su alcance era fundamentalmente local y la óptica de la mayoría se inclinaba hacia la búsqueda de la beneficencia (época de la Declaración de los Derechos Humanos).

En el manual de capacitación *Más Vida* de la Dirección de Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (2005) encontramos mencionado que hacia fines del decenio de los 70, la problemática de las personas con discapacidad había alcanzado un grado de difusión muy importante, especialmente en el hemisferio norte. Esta fue la base sobre la que se cimentaron las investigaciones que llevaron adelante comisiones económicas regionales, de la Organización de las Naciones Unidas y con el aporte de las personas con discapacidad, que por primera vez eran escuchadas seriamente. Se implementó el Plan de Trabajo a escala mundial, que se puso en práctica en el año 1981, bajo la denominación de “Año Internacional del Impedido”.

Fue un impulso trascendental que marcó un jalón en el proceso de reconocimiento de las personas con discapacidad, más allá de las realizaciones concretas totalmente insuficientes en los países del llamado Tercer Mundo. Pero impactó sobre la conciencia de las personas con discapacidad para su lucha. Miles de instituciones surgieron en los cinco continentes, cientos se unieron para formar grandes federaciones, con un considerable aumento de su proyección e influencia.

Como culminación de ese proceso fundacional, en 1982 la Organización de las Naciones Unidas declaró al período 1983-1992 “Decenio de los Impedidos” y aprobó el *Programa de Acción Mundial*, un candente informe sobre la realidad y una completa exposición de todas y cada una de las soluciones a la situación de injusticia que se arrastraba desde siempre. ¿Cuántos de sus objetivos se han concretado? Pocos, muy pocos. Las grandes masas de personas con discapacidad de América Latina permanecen alejadas del progreso.

El Programa de Acción Mundial ha abierto un camino gracias al cual las personas con discapacidad podrán participar plenamente en la sociedad, pero

no se ha aprovechado esa oportunidad. Se han hecho pocos progresos en todo el mundo, especialmente en los países menos adelantados en donde las personas con discapacidad se encuentran doblemente desfavorecidas: por su condición de tales y por las circunstancias económicas y sociales.

Se observa que el nivel de organización fue determinante para la participación en estamentos locales, municipales, regionales, nacionales e internacionales. Las ONG pertenecientes a este sector sedieron respuestas así mismas, logrando la participación y por lo tanto obteniendo los beneficios disponibles. Aquellas que no alcanzaron ese nivel organizativo quedaron excluidas de la participación, y su acceso a beneficios fue recortado y limitado.

Estos dos grupos de un mismo sector no se integran en planes y proyectos de interés común. Esta misma diferencia se observa haciendo un corte transversal sobre las instituciones que atienden los distintos tipos de discapacidades (esto refiere a la tradición clasificatoria de las discapacidades en intelectuales, motoras y sensoriales), que no pudieron superar la defensa y atención de los intereses sectoriales en pos del bien del colectivo.

En consecuencia, resulta evidente que el sector de la discapacidad mental ha alcanzado un alto grado de organización, participación, servicios, planes, presupuestos en confrontación con los otros sectores de las demás discapacidades.

En la actualidad, ADAJUS es el “Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia” y fue creado por la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, con el fin de cumplir con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, y en particular con la obligación como Estado Parte de la Argentina de garantizar el efectivo acceso a la justicia de las personas con discapacidad (PCD). Dicho programa depende de la Secretaría de Justicia de la Nación y su objetivo se enmarca dentro de las políticas de inclusión social que lleva adelante el gobierno nacional, con el objetivo de fortalecer los derechos de las PCD a través de procedimientos adecuados, la comunicación e información.

Las PCD se encuentran con diferentes obstáculos que dificultan el pleno ejercicio de sus derechos cuando participan de los procesos judiciales y/o administrativos, ya sea por dificultades en el acceso a la información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos; el trato no adecuado por parte de las fuerzas de seguridad en los diferentes procedimientos, al igual que la modalidad con

que los operadores judiciales interactúan con las PCD; abordajes incorrectos en los procedimientos periciales; y el desconocimiento por parte de los actores judiciales de la normativa vigente sobre discapacidad, entre otras situaciones.

Los propósitos de ADAJUS se enmarcan en los términos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD), a la que Argentina suscribió en 2007 y ratificó en 2008.

A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Principios generales

Los principios de la presente Convención son

- a- El respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas.
- b- La no discriminación.
- c- La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad,
- d- El respeto a la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.
- e- La igualdad de oportunidades.
- f- La accesibilidad.
- g- La igualdad entre el hombre y la mujer.
- h- El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

No obstante, en la actualidad hay carencia de respuestas a las transformaciones estructurales ocurridas en los últimos años en el país y la región latinoamericana a partir de la crisis del modelo neoliberal. Deberíamos analizar dicho contexto sobre tres ejes: la recuperación de la problemática del desarrollo sobre nuevos términos; el replanteo sobre el rol del Estado y de las políticas públicas y el debate ético sobre las orientaciones y políticas que pueden conjugar crecimiento, equidad e inclusión en las nuevas condiciones nacionales.

En suma, se propone construir un desarrollo estratégico, en un movimiento que articule simultáneamente discusiones teóricas ya instaladas desde antaño,

actores sociales y políticas públicas coherentes con dicho proyecto de desarrollo estratégico. En un marco de recurrentes crisis financieras a escala global, que dejan al descubierto la importancia de las políticas públicas como estrategia para un desarrollo inclusivo, debemos analizar conjuntamente el modo de sortear en forma consensuada la nueva realidad estructural que nos toca vivir en cada región de cara a los años venideros.

Bibliografía

- Barnes, C. (1996). *The Social Model of Disability: Myths and Misrepresentations, Coalition: the Magazine of the Greater Manchester Coalition of Disabled People*, August, 25-30.
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Dirección de Discapacidad (2005). *Manual de capacitación Más Vida*. Buenos Aires: MDSBA.
- Geertz, C. (1987). *La interpretación de las culturas*. México: Gedisa.
- Giddens, A. (1992). *Sociología*. Madrid: Alianza.
- Grande diccionario etimológico-prosódico da lengua portuguesa (GDE-PdaLP) (1965). San Pablo: Saravia.
- Malbrán, M. del C. (2000). Inclusión Comunitaria. *Revista Todos Valen* Año VI, 1. Fendim. Buenos Aires.
- Oliver, M. (1990). *The politics of disablement*. Basingstoke: Macmillan.
- Oliver, M. (1996). *Understanding disability: from theory to practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Pantano, L. (1993). *La discapacidad como problema social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sosa, L. (2012). *Educación Corporal y Diversidad. La inclusión de niños y niñas con discapacidad en las prácticas corporales de las escuelas*. Tesis de Maestría en Educación Corporal, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.724/te.724.pdf
- Vehmas, S. (2004). Análisis ético del concepto de Discapacidad. *Siglo Cero*, 35(4), octubre-diciembre.