

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una cultura de la implementación.

Jesús Eduardo Toledano*

Es importante recordar algunos acontecimientos que en su momento motivaron la movilización de la sociedad civil de personas con discapacidad a escala mundial y en los países de habla hispana al Consejo Latinoamericano de la Organización Mundial de las Personas Impedidas, actualmente Organización Mundial de Personas con Discapacidad (OMPD), y al Real Patronato de prevención y de atención a personas con minusvalía, actualmente Real Patronato sobre Discapacidad.

En 1981 las Naciones Unidas proclamaron el año internacional de las personas con discapacidad, y posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el 3 de diciembre de 1982 el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y proclama “La Década de las Naciones Unidas de las Personas con Discapacidad” para el periodo 1983 a 1992.

El Programa de Acción Mundial, tuvo como propósito “promover medidas eficaces para la prevención de la deficiencia y para la rehabilitación y la realización de los objetivos de igualdad y de plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. El Decenio fue concebido como medio para la ejecución del programa de acción mundial.

En el proceso de implementación del Programa de Acción Mundial, una comisión del Real Patronato visita en 1987 a las autoridades responsables de éste en el Centro Internacional de Naciones Unidas en Viena, para proponer que los textos en castellano del Programa y del manual de la Organización Mundial de la Salud (OMS) denominado *Clasificación Internacional de Discapacidades y Minusvalías*, se revisaran y armonizaran las definiciones del inglés al español.

Las autoridades del Centro Internacional de Viena aceptaron la propuesta y se dio paso a una amplia revisión que concluyó en mayo de 1988, la versión revisada en castellano sale a la luz pública rebasando la mitad de la década en que los gobiernos debían estarla implementando. Este proceso, puso de relieve que en Latinoamérica el Programa de Acción Mundial fue conocido tardíamente y en consecuencia su implementación también se vio afectada por el desconocimiento de las propias personas con discapacidad, organismos sociales y gobiernos.

En el caso de nuestro país, fue hasta 1987 que la OMPD y la Unión Latinoamericana de Ciegos, presidida en ese momento por Ignacio Robles, y

* Presidente de Fundación DIME A. C. y miembro del Consejo Consultivo del CONAPRED

con el apoyo de destacados representantes como Gaby Brimmer, Fernando Rodríguez, y Emma Montiel, realizan en México el único seminario para el conocimiento del Programa de Acción Mundial, pero que desafortunadamente no contó con la participación de ninguna autoridad de gobierno, y prácticamente no se adoptaron medidas para su implementación.

En el informe de la OMPD sobre el análisis al Decenio de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad en Latinoamérica emitido en 1993, se manifiesta que gran parte de las personas con discapacidad nunca accedieron a la habilitación o rehabilitación acorde a sus necesidades mínimas, los sistemas de seguridad social son más que insuficientes y todavía se niega el derecho a la integración plena expandiendo estrategias segregacionistas como expresiones denigrantes del paternalismo de alternativas especiales.

Muy avanzado el Decenio, en algunos países, ciertas ayudas técnicas como los audífonos son considerados artículos suntuarios, mientras los esfuerzos se orientan en primer lugar a beneficiar a sectores de mayor capacidad adquisitiva próximos a los centros de poder, relegando a los millones de individuos que sufren hambre, condiciones laborales inestables y otras flagrantes contradicciones a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las personas con discapacidad intelectual severa, profunda o con discapacidades múltiples tienen graves dificultades de comunicación o movilidad y la mayoría no figura en la nómina de las prioridades, como sería dable esperar de existir políticas públicas basadas en la ética de lo que decimos sustentar.

Menciona la escasez de medios de comunicación social a que acceden las entidades representativas de las personas con discapacidad y sintetizando, destaca que en Latinoamérica el Programa de Acción Mundial dista mucho de estar por cumplirse más allá de los discursos o los espejismos de algunas medidas gubernamentales que en su mayoría son más formales que de fondo.

Han transcurrido ya 14 años desde que concluyo la década de las personas con discapacidad y hoy nos encontramos iniciando una nueva época después de cinco años en que se trabajó arduamente para lograr que las Naciones Unidas adoptaran la Convención impulsada por México, y esto nos llevará a revisar cuál ha sido el proceso de las políticas públicas en nuestro país y tomar en cuenta que tenemos la oportunidad de emprender una profunda reforma legislativa e institucional a favor de las personas con discapacidad.

Si bien, en el tiempo histórico nuestra actuación como país en relación con el Programa de Acción Mundial y el Decenio fue mínima, si debemos reconocer que activó un importante movimiento social generado por personas y organismos sociales, que propició a partir de 1991 reformas legislativas, la promulgación de leyes estatales, y la generación de políticas públicas.

No obstante, si pretendemos abordar la ratificación y posterior implementación de la Convención, debemos hacer una revisión cuidadosa del marco jurídico nacional y estatal y las actuales políticas públicas.

Como un avance fundamental para el desarrollo de la población con discapacidad, en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, se establecieron las líneas estratégicas de una política de Estado de acuerdo a estándares internacionales y se creó el Programa Nacional para el Bienestar e Integración de las Personas con Discapacidad (CONVIVE), orientado a generar políticas transversales e interinstitucionales y la transformación del modelo asistencial a un modelo de desarrollo social, mismo que generó programas en materia de salud, educación, empleo, accesibilidad, comunicaciones, legislación, sistemas de información, cultura y deporte.

El establecimiento de estos programas orientados al fortalecimiento de un modelo de desarrollo social, promovió la reproducción de acciones similares a escala estatal, siendo complementados o armonizados conforme la legislación estatal vigente en el periodo 1994-2000.

En los años transcurridos del nuevo milenio (2000-2006), la problemática observa nuevas necesidades, avances moderados, pero también profundos rezagos y drásticos retrocesos, principalmente porque se efectuó un replanteamiento de las líneas estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, así como de los programas vigentes al año 2000.

Este replanteamiento observa diversos factores que modificaron el modelo de desarrollo social logrado en la última década, ocurriendo un retroceso que ha influido sin excepción en las instituciones públicas federales, estados o municipios, tendientes a definir programas basados en un modelo de asistencia social.

Algunos de esos factores que influyeron en la variación de las acciones para fortalecer una cultura de la discapacidad y la promoción del desarrollo social, se identifican como los siguientes:

La sustitución en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 de las líneas estratégicas de la política de Estado establecidas en 1994 con la participación de la sociedad y los organismos de y para personas con discapacidad, por un concepto generalizado dentro de la asistencia social.

La sustitución del CONVIVE basado en los lineamientos de las normas uniformes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con alcance interinstitucional, por programas fuera de un contexto integral y de una estrategia de continuidad, seguimiento y supervisión interinstitucional y algunos están excluidos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Básicamente la política social en materia de discapacidad se ha sostenido en los siguientes programas:

El Programa de atención a personas con discapacidad a cargo del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nacional, cuyo presupuesto global es distribuido a las 32 entidades federativas y que de acuerdo a un análisis que hemos realizado con el apoyo de algunas organizaciones sociales como Mujeres en serio, a cargo de su presidenta Covadonga Pérez,

hemos identificado que la mayoría de las entidades del país descansan sus acciones a favor de las personas con discapacidad en los servicios de este programa, al que han sumado algunas acciones adicionales, pero que en ningún caso responden a lo establecido en la legislación estatal que les corresponde. Del mismo análisis, ninguna entidad federativa cuenta con un presupuesto estatal integrado para sus programas de discapacidad, y con excepción de Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Zacatecas, estas entidades están destinando recursos adicionales para otorgar becas académicas, deportivas o de rehabilitación. En el caso del Distrito Federal, si bien se ha instrumentado el otorgamiento de una beca económica muy necesaria para personas con discapacidad en situación de pobreza, ésta ha sustituido la ley y en consecuencia las políticas públicas en todos sentidos. Sólo como referente de que es urgente revisar el diseño de las políticas públicas, tenemos que de 1997 al 2000 se invertían cerca de 50 millones de pesos para adoptar una variedad de políticas públicas para la Ciudad de México y de acuerdo a datos del DIF del Distrito Federal en el 2005 se invirtieron en la asignación de 68,000 becas 580 millones de pesos.

El Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que generó cerca de 5,000 empleos en seis años.

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del que tenemos que decir decidió sustituir el modelo de educación especial y se desincorporo del presupuesto federal. Este programa funciona para el sistema escolar regular y los centros educativos especiales con los mismos recursos, lo cual es eficiente desde el punto de vista económico, pero que se ha traducido en la reducción de escuelas de educación especial de 100 en el 2000 a 51 en el 2006, y de atender 431,000 personas en educación especial en el 2000, hoy se atienden a 374,000, es decir 14% menos.

El Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad en el Medio Rural a cargo de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y que funciona con recursos del Programa de Desarrollo Rural.

El Programa de Acción para la Prevención y Rehabilitación de Discapacidades, a cargo de la Secretaría de Salud (SSA) y que fundamentalmente brinda atención especializada a través del Instituto Nacional de Rehabilitación el cual si se contempla en el presupuesto federal. Otras acciones en materia de salud y rehabilitación se complementan con los servicios del DIF Nacional.

Del Programa Nacional de Accesibilidad e Inmuebles Públicos, y del Programa Nacional de Atención con Calidad para Personas con Discapacidad, es poco lo que podemos comentar, ya que no fueron incluidos en el sexto informe de gobierno y desconocemos sus resultados.

Otros factores adicionales son:

La reducción del presupuesto federal a los programas de discapacidad, de 5,000 mil millones a 900 millones en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2001 a 2005.

La creación de una oficina administrativa denominada “Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad de la Presidencia de la República”, sin facultades y atribuciones legales. La oficina fue cancelada conforme lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley General de las Personas con Discapacidad publicada el 10 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

Un efecto generalizado de los cambios estratégicos, es que una amplia mayoría de las Entidades Federativas, aplican los mismos programas de hace diez años, aplican programas de corte asistencial, de mínimo alcance o incluso han cancelado programas por razones presupuestales.

Es importante destacar, que si pretendemos armonizar nuestra política nacional a los preceptos de la Convención y contar con un adecuado Programa Nacional que sea útil a todos para generar políticas públicas efectivas, la Ley General para Personas con Discapacidad aprobada por el Senado de la República en el 2004, nos da la oportunidad de emprender esa reforma legislativa e institucional a la que me refería al principio.

Se trata de que fundados en la Ley, garanticemos que el desarrollo de políticas públicas se inscriban en un marco rector estratégico que armonice los preceptos legales, la dirección institucional, la definición y aplicación de recursos públicos federales o estatales, e incluya la participación de más de 600 organismos sociales de y para personas con discapacidad.

Como temas que debemos ir poniendo sobre la mesa de debate, está la revisión no sólo de la Ley General, sino también de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Planeación; del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley General de Salud, de la Ley de Asistencia Social y el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Como promotor y participante del proceso de aprobación de la Ley General, quedaron pendientes el análisis de contar o no con una institución pública específica, la sectorización de la Ley en el ámbito del desarrollo social porque algunas entidades así lo han definido en sus propias leyes estatales como el caso de Chihuahua; la inclusión del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en el Consejo Nacional de Discapacidad; la definición de mecanismos presupuestales; y la revisión de aquellas entidades que cuentan con institutos de atención a la discapacidad.

Un tema central en la reforma de la ley, es la revisión para que el Consejo Consultivo de personas con discapacidad convoque e integre sin excepciones a los organismos sociales de discapacidad de todo el país, y no quede a interpretaciones discrecionales.

Jesús Eduardo Toledano

También tenemos que fortalecer que tal como fue concebido en la ley sean instituciones y no personas, las responsables de la conducción de los trabajos del Consejo Nacional y del Consejo Consultivo y se desarrollen de forma institucional.

Una última tarea que considero indispensable para lograr políticas públicas efectivas y funcionales, es la armonización de las leyes estatales con la ley general y a su vez que las políticas nacionales se vinculen con los planes estatales de desarrollo e impulsemos la generación de programas estatales de atención a la discapacidad.