

La discapacidad en el Perú

De acuerdo a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2017, la población con discapacidad en el Perú es de 3 051 612, cifra que representa el 10,4% de la población total. De este total, el



57% son mujeres y 43% hombres. Asimismo, se registra que el 35,4% son adultos mayores; y la mayor proporción de población adulta mayor con discapacidad, por regiones, se encuentra en Puno (44,4%), Cusco (39,1%), Junín (38,4%), Ancash (38,2%), Tacna (38,1%), Moquegua (37,9%), Pasco y Apurímac (37,7% en c/u), la Región Lima (37,4%) y Ayacucho (37,1%).

De acuerdo al tipo de discapacidad, el 48,3% presenta dificultad para ver, el 15,1% para moverse o caminar, el 7,6% problema para oír, el 4,2% dificultad para entender o aprender, el 3,2% dificultad para relacionarse con los demás, el 3,1% dificultad para hablar o comunicarse.

Uno de los principales problemas de la población con discapacidad en nuestro país es el acceso al sistema educativo. De acuerdo al artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la educación sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, para esto debe asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, y garantizar que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación; sin embargo, la realidad evidencia una brecha en la inclusión al sistema educativo.

La población con discapacidad en edad escolar, que se encuentran en el sistema educativo, es de 90 490, según Censo Escolar 2018 del Ministerio de Educación.

Dicha cifra, en relación al número de población con discapacidad en edad escolar registrada en el Censo de Población y Vivienda 2017, evidencia que solo el 12% de la población con discapacidad en edad escolar se encuentra matriculado en el sistema educativo público o privado.

Aún con lo calamitoso que resultan estas cifras, debemos precisar que no existe en el ámbito educativo un sistema adecuado de recolección de datos que permita contar con estadísticas actuales y confiables sobre el número de estudiantes con discapacidad en instituciones educativas públicas y privadas. En ese sentido, las cifras son aproximaciones que, sin embargo, evidencian uno de los principales problemas de las personas con discapacidad en nuestro país, a saber, la falta de inclusión en el sistema educativo a nivel nacional.

La situación de los estudiantes con discapacidad se agrava si tomamos en cuenta la falta de apoyo especializado para garantizar la educación inclusiva en las instituciones educativas regulares.

Esta situación requiere diseñar e implementar una base de datos confiable y actualizada que sistematice, de manera desagregada, la información nacional sobre la educación de las personas con discapacidad en las instituciones educativas en todas las etapas (básica y superior), niveles (inicial, primaria y secundaria) y modalidades (especial, regular y alternativa), incluyendo la educación técnico-productiva, para una adecuada gestión pedagógica e institucional.

La situación de los estudiantes con discapacidad se agrava si tomamos en cuenta la falta de apoyo especializado para garantizar la educación inclusiva en las instituciones educativas regulares. De acuerdo a la Estadística de Calidad Educativa (Escale) del Minedu, en el 2019 el porcentaje de escuelas regulares con al menos un estudiante con discapacidad que recibieron apoyos para la inclusión alcanzó, en el nivel inicial 13,5%, en el nivel primaria 18,1% y en el nivel secundaria 15,2%. Es preciso tomar en cuenta que el Servicio de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (Saanee) sólo es para las escuelas públicas. Las instituciones educativas privadas no cuentan con dicho servicio.

Adicionalmente, gran mayoría de locales escolares no tienen resuelta la accesibilidad, situación que plantea un gran desafío para lograr la educación inclusiva. Asimismo, los docentes de la Educación Básica Regular, lugar donde

debe efectuarse la inclusión de los estudiantes con discapacidad, no se encuentran debidamente preparados para atender a la diversidad.

Se suma a esta problemática la falta de certificación de los estudiantes con discapacidad, situación que dificulta la identificación de las necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad. De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad (Enedis 2012), solo el 7% contaba con certificado de discapacidad; y, de acuerdo al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), solo el 8.4% de esta población ha sido inscrita en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad; es decir, la brecha de inscripciones es de 91.6%[1]. Dicha situación no permite avanzar en brindar un servicio de calidad a estos estudiantes que se encuentran en colegios regulares.

Otro de los principales problemas de esta población está relacionado con el derecho a la salud mental. Al respecto, debemos señalar que, si bien el Estado adoptó una política de atención en salud mental comunitaria, la implementación de la misma resulta un gran desafío para la administración pública, coexistiendo en la práctica un modelo intramural [de internamiento prolongado] y el modelo comunitario [donde el internamiento es excepcional y en situaciones de emergencia]. Esta realidad se ve agravada con la presencia de usuarios con internamiento de larga estancia en los hospitales psiquiátricos a nivel nacional.

De acuerdo a las conclusiones del Informe Defensorial N° 180, Derecho a la Salud Mental, el número de personas institucionalizadas en servicios del MINSA, gobiernos regionales, EsSalud, Beneficencia Pública y establecimientos privados, superan los 600. Dicha situación vulnera el derecho a la libertad e integridad personal. Asimismo, de acuerdo a dicho informe, “se verificó que para realizar la TEC[2] hay establecimientos de salud que no solicitan el consentimiento informado de la persona usuaria, solo del familiar o de la persona apoderada, incluso cuando la persona usuaria se encuentra en capacidad de expresar su voluntad”.

PERÚ: Población censada con alguna discapacidad, según área de residencia, 2017



Por otro lado, en lo que respecta al presupuesto público para la atención de la salud mental, de acuerdo al portal web del MEF, el presupuesto en el 2018 fue de 201 millones y en el 2019 es de 316 millones. Si bien el presupuesto se ha incrementado en estos últimos años, todavía resulta insuficiente para brindar una atención de calidad en todas las regiones a nivel nacional. Asimismo, debemos precisar que en el 2018, en 16 regiones del país, la inversión per cápita anual para la atención de la salud mental en los establecimientos del MINSA y los gobiernos regionales estuvo por debajo de la inversión per cápita anual de los países bajos ingresos.

Un tercer desafío que presentan las personas con discapacidad está relacionado con la inserción en el mercado laboral. Los resultados del Censo de Población y Vivienda 2017 revelan que 2 892 010 personas con discapacidad forman parte de la Población en Edad Laboral. De este total, el 57,7% son mujeres y 42,3% hombres. Asimismo, el 64% de estas personas en edad de trabajar no tiene empleo. Y, de aquellas que se encuentran trabajando, el 24% se desempeña como trabajadores no calificados de servicios, peones, ambulantes; y, el 23,5% como trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercado. Esta situación denota dificultades para el acceso al empleo y la precariedad de la actividad laboral sin beneficios laborales.

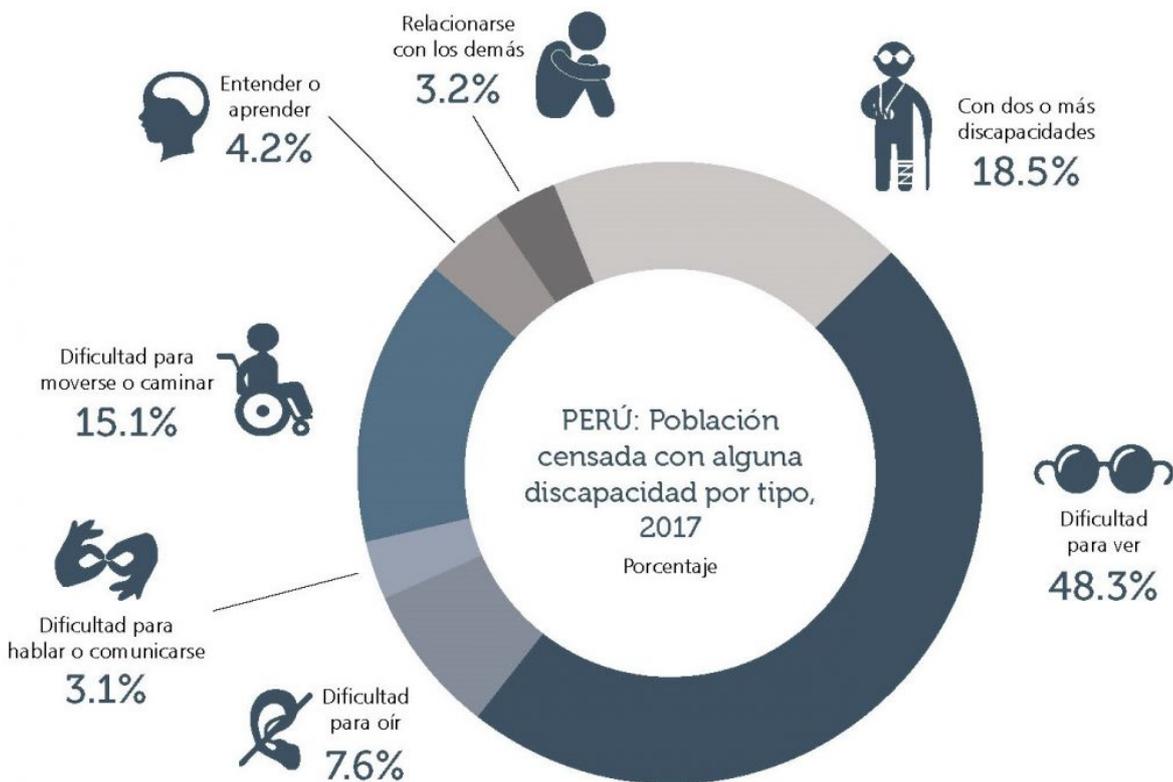
La Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD), garantiza su derecho al trabajo en igualdad de condiciones que las demás personas, debiendo contar con igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor. Dicha ley establece que la persona con discapacidad debe contar con condiciones de trabajo justas, seguras y saludables; garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso al trabajo, prohíbe la discriminación por

motivos de discapacidad y reconoce el derecho a ejercer cargos públicos y a desempeñar cualquier función pública sin discriminación.

Para favorecer el acceso de las personas con discapacidad al sector público se han establecido acciones afirmativas: bonificación de 15% en los concursos públicos de méritos, ajustes en los procedimientos de los concursos públicos, ajustes razonables en el trabajo, cuota de empleo del 5% en el sector público. Para el cumplimiento de la cuota de empleo, la entidad pública debe sujetarse al procedimiento establecido en el artículo 54 y 55 del reglamento de la Ley 29973, LGPD. Sin embargo, a la fecha solo una entidad pública cumple con la cuota de empleo para personas con discapacidad.

Finalmente, y no por ello menos importante, está el constante desafío para reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y el respeto a su voluntad y preferencias. El 04 de setiembre de 2018, se publicó el DL N° 1384 que reconoce la capacidad jurídica y elimina la interdicción civil para personas con discapacidad. Seguido a ello, en enero de 2019, se publicó el Reglamento de Transición al Sistema de Apoyos en Observancia al Modelo Social de la Discapacidad del Poder Judicial, donde se detalla las acciones que deben tomar los jueces para restituir la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Y, el 25 de agosto de 2019 se publicó el Decreto Supremo N° 016-2019-MIMP que aprueba el reglamento que regula el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

A pesar de las modificaciones normativas orientadas a reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, esta todavía no lograr calar suficientemente en la población. Dicha situación genera el gran desafío de respetar la voluntad y preferencias de estas personas, así como de promover el desarrollo de la autonomía individual y vida independiente en la comunidad.



FUENTE: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

[1] Información disponible en: www.conadisperu.gob.pe/observatorio/estadisticas/inscripciones-en-el-registro-nacional-de-la-persona-con-discapacidad-febrero-2019/

[2] Terapia Electro Convulsiva

Verano 2019-2020

César Torres Acuña

Comisionado del Programa de Defensa y Promoción de Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

Nuevo escenario legal para personas con discapacidad

Durante mucho tiempo las personas con discapacidad fueron vistas como incapaces de valerse por sí mismas debido a sus limitaciones físicas, sensoriales, intelectuales o mentales. Esta visión centrada en sus condiciones de salud permitía a la sociedad y al sistema jurídico imponerles limitaciones a



su autonomía e independencia, generándoles una doble situación de vulneración: por un lado, debían superar la constante falta de condiciones reales para su accesibilidad y, por otro lado, afrontar la posibilidad de ser jurídicamente despojadas de su voluntad. Todo ello, a causa de una mirada sesgada sobre las posibilidades de su desenvolvimiento en la sociedad.

Esta forma de aproximarse a la discapacidad es conocida como el *enfoque médico*: una mirada que se concentra en el cuerpo de la persona para identificar qué tan completo se encuentra anatómicamente o qué tan compatible es su funcionamiento conforme a ciertos parámetros de “normalidad” y, según este diagnóstico, medir su capacidad para el ejercicio de los derechos.

En contraste a esta postura, el *enfoque del modelo social* plantea la necesidad de que la discapacidad sea vista como un concepto definido desde aquello que la sociedad puede ofrecer como posibilidades o barreras para la inclusión.

Cambio de enfoque

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha contribuido a que los diversos sistemas jurídicos transiten desde un enfoque médico a uno social. Y gran parte de este cambio se ha producido gracias a la introducción de la

Convención para los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). En nuestro caso, el Estado peruano aprobó la CDPD mediante la Resolución Legislativa N° 29127, de fecha 1 de noviembre de 2007.

La CDPD parte de reconocer que la discapacidad es un concepto socialmente evolutivo por lo que no puede limitarse a un diagnóstico médico del individuo, sino que se define por la forma en que la sociedad se relaciona con las personas que poseen discapacidades. De modo que, si el individuo encuentra barreras para su desarrollo en igualdad de condiciones que los demás, se habrá constituido una discapacidad, más allá del registro médico. Por lo tanto, si sobre alguna situación de limitación permanente en la salud (por ejemplo, la ausencia de un dedo) no recae una barrera social (por ejemplo, la negación para el trabajo), tal situación no podría ser considerada como una discapacidad.

Por lo tanto, desde esta nueva mirada, la presencia de una figura jurídica como la interdicción[1] de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, que permitía a terceros tomar decisiones en reemplazo (representación) de las personas con discapacidad, sin buscar las adaptaciones (apoyos o ajustes razonables) del entorno que les permitiesen tomar sus propias decisiones, reclamaba su expulsión del sistema jurídico, dada su abierta incompatibilidad con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Cambio de los parámetros jurídicos

Como resultado de la introducción de la CDPD y de las recomendaciones efectuadas por el Comité para los derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, órgano de supervisión del cumplimiento de la CDPD, al Estado peruano en los siguientes términos:

25. El Comité recomienda al Estado parte que derogue la práctica de la interdicción judicial y revise las leyes que permiten la tutela y la curatela con objeto de garantizar su plena conformidad con el artículo 12 de la Convención. Le recomienda también que adopte medidas para cambiar el modelo de sustitución en la toma de decisiones por uno de apoyo o asistencia a las personas con discapacidad en esa toma de decisiones que respete su autonomía, voluntad y preferencias.

El 4 de setiembre de 2018 se publicó el Decreto Legislativo N° 1384 (en adelante,

DL 1384), a través del cual se derogó la figura de la interdicción para las personas con discapacidad mental y se introdujeron importantes cambios.

La igualdad, más allá de las diferencias

Ya no es posible que las personas con discapacidad mental sean sometidas a un sistema de interdicción [privación de derechos civiles]. Actualmente, pueden contar con apoyos que les asistan para la manifestación de su voluntad y con salvaguardias que permitan verificar si los apoyos designados se encuentran ejerciendo adecuadamente su labor.

La derogada versión del artículo 42 del Código Civil determinaba quiénes podían ejercer sus derechos civiles plenamente y quiénes de forma restringida.

El acotado artículo señalaba que los mayores de 18 años tenían plena capacidad jurídica, salvo lo dispuesto por los artículos 43 y 44. Estos artículos se encontraban referidos a las personas con discapacidad mental.

En contraste, la actual redacción introducida por el DL 1384 si bien repite que los mayores de 18 años tienen plena capacidad jurídica, aclara que ello también incluye a las personas con discapacidad y deja explícitamente sentado que el uso de los ajustes razonables y/o apoyos no genera el menoscabo de su capacidad jurídica.

En ese sentido, por ejemplo, si una persona con discapacidad visual se encuentra en una notaría para celebrar un contrato de compraventa y desea utilizar su *Scanning And Reading Appliance - Camera Edition*, conocido como SARA CE (un dispositivo que realiza la lectura en voz de los documentos que escanea), pero el notario exige que el acto se realice con un apoyo designado para esta persona (conforme al artículo 659-D del Código Civil) de lo contrario declarará nulo el acto jurídico, estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 42 del mismo cuerpo normativo, pues el ajuste razonable consistiría en que el notario adapte un procedimiento vigente y aplicable, permitiendo el uso de la tecnología de apoyo solicitada, a fin de no menoscabar la capacidad jurídica de la persona con discapacidad.

Un nuevo escenario para las personas con discapacidad intelectual y mental

La derogada redacción de los artículos 43 (inciso 2: “Los que por cualquier causa se encuentren privados de discernimiento”) y 44 (incisos 2 y 3: “Los retardados

mentales” y “los que adolecen de deterioro mental que les impide expresar su libre voluntad”) del Código Civil refería que los casos de retardo y cualquier otro tipo de deterioro mental eran supuestos que permitían la interdicción de quienes las poseían. Por lo tanto, a través del artículo 45 se establecía la determinación de sus respectivos representantes legales.

La derogada redacción del artículo 45 señalaba:

Los representantes legales de los incapaces ejercen los derechos civiles de éstos, según las normas referentes a la patria potestad, tutela y curatela.

Mientras que su vigente redacción indica:

Toda persona con discapacidad que requiera ajustes razonables o apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica puede solicitarlos o designarlos de acuerdo a su libre elección.

Por lo tanto, ya no es posible que las personas con discapacidad mental sean sometidas a un sistema de interdicción. Actualmente, bajo la pauta del modelo social de la CDPD, pueden contar con apoyos[2] que les asistan para la manifestación de su voluntad y con salvaguardias[3] que permitan verificar si los apoyos designados se encuentran ejerciendo adecuadamente su labor.

El Reto pendiente: la discapacidad percibida

El actual escenario jurídico mantiene la restricción de la capacidad jurídica para los ebrios habituales y los toxicómanos (incisos 6 y 7 del artículo 44). Esto permite entender que la actual normativa no considera que estas situaciones constituyan un grupo de discapacidades.

Sin embargo, nuevamente el sistema internacional de los derechos humanos, a través del Comité de la CDPD, ha marcado una pauta diversa en ese sentido, especificando que:

28. El Comité toma nota con preocupación de que el artículo 11 de la Ley general de salud N° 26842 del Estado parte permite el internamiento forzoso de personas aquejadas de “problemas de salud mental”, término que incluye a personas con discapacidad psicosocial, así como a personas con “discapacidad percibida” (personas con dependencia de los estupefacientes o el alcohol). (el

subrayado es agregado)

Como se observa, si bien el Comité no ha establecido una definición de “discapacidad percibida”, ha referido que incluye a las personas con adicciones.

En ese sentido, la limitación que aún permanece en los incisos 6 y 7 del artículo 44 sobre los ebriedad habitual y la toxicomanía no se condice con los parámetros de la CDPD, pues más allá de la condición de salud de este grupo de personas, al igual que sucede con cualquier otro tipo de discapacidad, debería existir la posibilidad de que cuenten con los apoyos necesarios para el ejercicio de sus derechos civiles, conforme al estándar internacional de protección de los derechos humanos y a la dignidad humana que asiste a todas las personas más allá de sus específicas condiciones de vida.

Como se ha visto a través de esta breve reseña sobre algunos de los principales avances incorporados por el Decreto Legislativo N° 1384, es posible advertir que la discapacidad en el Perú aún representa grandes retos, no solo jurídicos sino también (y, quizá, sobre todo) reales y efectivos en nuestra sociedad.



[1] Privación de derechos civiles definida por la ley. [N. del E.]

[2] Artículo 659-B.- Definición de apoyos:

“Los apoyos son formas de asistencia libremente elegidos por una persona mayor de edad para facilitar el ejercicio de sus derechos, incluyendo el apoyo en la comunicación, en la comprensión de los actos jurídicos y de las consecuencias de estos, y la manifestación e interpretación de la voluntad de quien requiere el apoyo.

El apoyo no tiene facultades de representación salvo en los casos en que ello se establezca expresamente por decisión de la persona con necesidad de apoyo o el juez en el caso del artículo 569. (...)”

Artículo 659-C.- Determinación de los apoyos:

“La persona que solicita los apoyos determina su forma, identidad, alcance, duración y cantidad de apoyos. Los apoyos pueden recaer en una o más personas naturales, instituciones públicas o personas jurídicas sin fines de lucro, ambas especializadas en la materia y debidamente registradas.”

[3] Artículo 659-G.- Salvaguardias para el adecuado desempeño de los apoyos:

“Las salvaguardias son medidas para garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona que recibe apoyo, prevenir el abuso y la influencia indebida por parte de quien brinda tales apoyos; así como evitar la afectación o poner en riesgo los derechos de las personas asistidas.

La persona que solicita el apoyo o el juez interviniente en el caso del artículo 659-E establecen las salvaguardias que estimen convenientes para el caso concreto, indicando como mínimo los plazos para la revisión de los apoyos.

Verano 2019-2020

Tereza Victoria Villanueva López

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Especialista Legal de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a cargo de los temas de discapacidad del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

La discapacidad desde un enfoque de DDHH

Más de tres millones de personas con discapacidad viven en Perú, lo que representa el 10,3% de la población[1]. A pesar de los avances en el reconocimiento de sus derechos - en gran medida



normas-, persisten obstáculos que impiden su participación plena en la sociedad[2]. Por ejemplo, barreras para acceder a servicios de salud, educación y oportunidades de empleo en igualdad de condiciones con las demás personas[3]. Esta situación excluyente es reforzada por actitudes negativas hacia las personas con discapacidad, en particular, aquellas con discapacidad intelectual y/o psicosocial.

¿Cómo entender y abordar el tema de la discapacidad?

A fin de comprender mejor cómo se ha venido abordando la discapacidad, su definición, las actitudes sociales y la respuesta del Estado frente a este colectivo, cabe revisar los modelos de la prescindencia, de la caridad, el modelo médico rehabilitador, el modelo social y el modelo de derechos humanos[4]. Para empezar, el modelo de la prescindencia presenta a la discapacidad como un castigo divino y a las personas con discapacidad como una carga social. Los infanticidios de niños y niñas con discapacidad durante la antigua Grecia o Roma, y la política eugenésica contra estas personas durante el régimen Nazi responden

a este planteamiento.

Por su parte, el modelo de la caridad lo percibe como una tragedia y a las personas con discapacidad como dependientes, meros receptores de la buena voluntad de otros. Esta lógica justifica la creación de casas y programas de beneficencia, así como las teletones que suelen basarse en la lástima por las personas con discapacidad, en lugar de empoderarlas[5].

De otro lado, el modelo médico rehabilitador considera a la discapacidad como un problema de la persona y se enfoca en sus deficiencias. Se percibe a las personas con discapacidad como “enfermas”, pacientes a quienes se debe curar o rehabilitar para su “normalización”, y como objetos de protección a quienes se les puede sustituir en la toma de sus decisiones. Es una perspectiva paternalista y excluyente que admite instituciones de salud mental y escuelas que segregan a personas con discapacidad al considerarles como “anormales” o incluso “peligrosas”.

En contraposición, el modelo social plantea que la discapacidad es una construcción social, resaltando que es en la interacción entre la persona con una deficiencia y su entorno donde se genera la discriminación y la discapacidad. Al estar frente a una “sociedad discapacitante”[6], el Estado con la participación activa de las mismas personas con discapacidad tiene la obligación de eliminar las barreras impuestas por la sociedad para garantizar igualdad de oportunidades. Bajo este razonamiento se implementa una política de educación inclusiva[7].

La discapacidad como un tema de derechos humanos

El Estado peruano tiene la obligación de promover los aportes de las personas con discapacidad a la sociedad e informar a esas personas, sus familias y sus comunidades sobre sus derechos, así como combatir estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD o la Convención)[8], inspirada en el modelo social y parte de nuestra legislación, plantea que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”[9]. Por ejemplo, la imposibilidad de caminar, de ver u oír son deficiencias; pero, la falta

de sillas de ruedas y rampas, de formatos accesibles como el Braille o de lengua de señas es lo que produce la discapacidad al no permitir a estas personas participar al igual que otros en la sociedad.

Si bien la Convención se basa en el modelo social, va más allá adoptando un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos[10], centrado en la dignidad de la persona y su autonomía, lo que supone reconocer a las personas con discapacidad como titulares de derechos y obligaciones. Asimismo, la CDPD promueve la participación activa e informada de las personas con discapacidad en las decisiones que afectan a sus vidas[11], es decir, una ciudadanía activa. El lema “Nada sobre las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad”, que surgió con el movimiento de vida independiente, resume esta postura. La reforma legal peruana que reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y un sistema de apoyos para la toma de sus decisiones, constituye un importante avance y fue impulsada por el mismo colectivo[12].

Bajo el modelo de derechos humanos, las deficiencias no son un motivo legítimo para denegar o restringir derechos; por el contrario, la Convención aspira a que la diferencia sea celebrada como parte de la diversidad humana[13]. La igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención. En esta línea, se prohíbe toda discriminación por motivos de discapacidad[14], y se reconoce explícitamente la discriminación múltiple e interseccional que experimentan, por ejemplo, mujeres y niñas y niños con discapacidad[15].

¿Cómo promover la toma de conciencia sobre la discapacidad y un lenguaje respetuoso desde el modelo de derechos humanos?

La discriminación no puede combatirse sin la toma de conciencia de la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos. En tal sentido, el Estado peruano tiene la obligación de promover los aportes de las personas con discapacidad a la sociedad e informar a esas personas, sus familias y sus comunidades sobre sus derechos, así como combatir estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas. Esta es una gran tarea pendiente.

Se requieren campañas de concientización y que los medios de comunicación difundan una imagen positiva de las personas con discapacidad[16], sin necesidad de considerarles héroes o heroínas *per se*, erradicando estereotipos que estigmatizan al colectivo y dejando de usar la discapacidad para calificar negativamente a una persona o situación. Se debe tratar con respeto -por

ejemplo, preguntar si la persona necesita ayuda antes de brindarla-; eliminar actitudes como la lástima, la protección exagerada y el paternalismo; así como términos desfasados y ofensivos para dirigirnos a personas con discapacidad[17].

El lenguaje constituye una herramienta clave para la inclusión. Resulta fundamental dejar de utilizar términos que oprimen, como “minusválido”, “inválido”, “enfermo”, “impedido”, “retrasado”, “anormal”, “incapaz” o “discapacitado” por su carga negativa y peyorativa; así como expresiones como “sufre de” o “víctima de”. Además, frases como “personas excepcionales”, “personas con necesidades especiales” o “personas con habilidades diferentes” tampoco son adecuadas pues todas las personas podríamos ingresar en estas categorías.

De acuerdo a la Convención, y a la mayoría del movimiento de personas con discapacidad, se recomienda usar la siguiente terminología: “persona con discapacidad”, “persona con discapacidad física”, “persona en silla de ruedas” o “usuaria de silla de ruedas”, “persona ciega”, “persona sorda”, “persona con discapacidad intelectual”, “persona con Síndrome de Down”, “persona con discapacidad psicosocial”, “persona con autismo”, “persona con esquizofrenia”, “persona con Alzheimer”, “persona con parálisis cerebral”, entre otros.

Celebrar la diversidad humana es uno de los mensajes más importantes de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, quienes deben ser respetadas y aceptadas como tales, al mismo tiempo que se debe promover su dignidad resaltando sus aportes a la sociedad y combatiendo las percepciones negativas y excluyentes[18]. Si queremos una sociedad más justa en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es indispensable la inclusión de las personas con discapacidad para que nadie se quede atrás[19].

[1] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad, 2017*, Resumen Ejecutivo, Lima, 2019, p. 9. Disponible en: www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1675/. A nivel mundial se estima que las personas con discapacidad constituyen alrededor del 15,6% de la población. En: World Health Organization & The World Bank, *World Report on Disability*, 2011, p. 29.

[2] Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observaciones Finales del informe inicial presentado por el Estado Peruano*, CRPD/C/PER/CO/1 (16 de mayo del 2012); *Informes periódicos segundo y tercero combinados que el Perú debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/PER/2-3 (14 de marzo de 2019).

[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *supra* 2, pp. 9-12; Mesa y Discapacidad y Derechos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Alternativo para el Comité por los Derechos de las Personas con Discapacidad* 2019, Lima, 2019.

[4] Office of the High Commissioner for Human Rights, *The Convention on the rights of persons with disabilities, Training Guide No. 19*, 2014, pp. 8-11; Theresia Degener, "A human rights model of disability", in: Peter Blanck & Elionóir Flynn, *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, 2017, pp. 31-49; Agustina Palacios, "El modelo social de la discapacidad", en: Elizabeth Salmón y Renata Bregaglio (ed.), *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Lima, PUCP, 2015, pp.9-33.

[5] Paul K. Longmore, *Telethons, Spectacle, Disability, and the Business of Charity*, 2016.

[6] Rafael De Lorenzo y Agustina Palacios. "Discapacidad, derechos fundamentales y protección constitucional". En: Javier Laorden (director). *Los derechos de las personas con discapacidad*. Madrid: Lerko, 2007, p. 6.

[7] Perú ha aprobado la Ley 30797, que promueve la educación inclusiva (21 de junio de 2018). No obstante, se mantiene un sistema que separa la educación regular de la educación especial.

[8] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, UN Doc. A/RES/ 61/106 (13 de diciembre de 2006). Perú ratificó la CDPD y su Protocolo Facultativo el 30 de enero de 2008. En vigencia: 3 de mayo de 2008.

[9] Art. 1 de la CDPD. De manera similar, la Ley 29973, *Ley General de la Persona con Discapacidad* (24 de diciembre de 2012) y su Reglamento (8 de abril de 2014) se refieren a la discapacidad desde el modelo social.

[10] Theresia Degener, *supra* 5, p. 33; Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General 6 sobre la igualdad y la no discriminación*, CRPD/C/GC/6 (26 de abril de 2018), para. 9.

[11] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7 (9

de noviembre de 2018), para. 2.

[12] Decreto Legislativo No. 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones (4 de setiembre de 2018); Reglamento de transición al sistema de apoyos en observancia al modelo social de la discapacidad (12 de febrero de 2019); Reglamento que regula el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad (25 de agosto de 2019).

[13] Conforme a los principios de la Convención: “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas” (art. 3.a); “el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas” (art. 3.d).

[14] Artículo 5 de la CDPD.

[15] Artículos 6 y 7 de la CDPD; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Comentario General 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, CRPD/C/CG/3 (25 de noviembre de 2016).

[16] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Comentario General 6 sobre la igualdad y la no discriminación*, CRPD/C/CG/6 (26 de abril de 2018), para. 39.

[17] Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, *Guía del Trato Adecuado a las Personas con Discapacidad*, 2017. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/234579/Gu%C3%ADa_del_buen_trato.pdf; Mariana Biaggio y Ana Sofía Soberón, *La vida no cabe en un diagnóstico: los usos de categorías del campo de la salud mental con fines descalificadores*, CELS (2019).

[18] Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informe “Visión, métodos y plan de trabajo”*, A/HRC/28/58 (2 de febrero de 2015), paras. 19(c), 33(c). Para mayor información sobre el trabajo de la Relatora, consultar: <http://www.embracingdiversity.net>

[19] United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), *Realization of the Sustainable Development Goals by, for, and with persons with disabilities. UN Flagship Report on Disability and Development*, 2018.

Carla Villarreal López

International Public Policy Fellow de la Joseph P. Kennedy, Jr. Foundation en la Oficina de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Graduada del Master of Laws de Syracuse University. Magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigadora del Grupo de Investigación en Derecho, Género y Sexualidad (DEGESE) y del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Discapacidad (GRIDIS) de la PUCP

Articular la inclusión laboral de personas con discapacidad y productividad



La discapacidad, en cualquiera de sus formas, es un factor significativo para que las personas que estamos en esta condición podamos ubicarnos en ámbitos como la educación, el trabajo, y cualquier otro entorno social. Aumentar la presencia en estos

espacios requiere tanto de marcos legales, como que esos marcos normativos estén en consonancia con las condiciones de la realidad del país, teniendo en

cuenta el momento económico, tecnológico, geográfico, entre otros factores.

Las cuotas ayudan, pero no tanto

En este sentido, hago referencia a la ley de cuota laboral que obliga a las empresas privadas de más de 50 trabajadores a tener un mínimo de 3% de plazas ocupadas por personas con algún tipo de discapacidad; en el sector público esa proporción es del 5%. Las condiciones de realidad, a las que me refería antes, hizo que en la reglamentación de la ley se tuviese en cuenta lo siguiente: la norma aplicaba a las nuevas plazas que se crearan, que las funciones de esas nuevas plazas puedan realizarlas personas con discapacidad (por ejemplo, si el nuevo puesto demandaba a un personal que trabaje en una mina y no había ninguna persona con discapacidad que pueda desempeñarse bien en ello, entonces la norma no aplicaba). La ley tiene más de seis años de vigencia y, como en ese momento, hoy tengo la duda de su real impacto.

Evidentemente, para medir la eficacia de la norma requerimos cifras, pero las cifras oficiales que tenemos también requieren afinarse. Así, por ejemplo, de acuerdo con el INEI, en el país existimos tres millones de personas con discapacidad[1]. Y según la misma institución, de ese total el 45.9% de las personas con discapacidad pertenece a la población económicamente activa (PEA), y el 44.7% están ocupados u ocupadas, según sea el caso[2]. Es decir, sólo el 1.2% están desocupados. Hay que precisar que al decir “personas ocupadas” no es igual a decir personas con trabajo, ni siquiera trabajo informal. De ser así, el problema laboral de las personas con discapacidad sería prácticamente inexistente. Sin embargo, al tomar una muestra estadística que mida aspectos como ingresos y calidad de vida de esta población constataremos que queda un largo camino.

La ley es insuficiente, pero es la ley

Volviendo al marco normativo, si somos realistas, siempre habrá una brecha enorme entre el mandato legal y las circunstancias reales. Por lo que propongo trabajar las políticas generales como marco o paraguas, pero al mismo tiempo poner mayor énfasis en zonas y espacios más específicos (distritos, vecindarios, asociaciones, etc.) con el fin de responder de manera más realista y con una mejor forma de maximización de recursos. Con este objetivo las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) deberían

convertirse en centros articuladores de estadísticas rigurosas acerca de tipos de discapacidad, niveles de estudio, sistemas de transporte, entre otros factores que resulten determinantes en cada zona en particular. A partir de ello se debería buscar espacios de promoción laboral, tanto en el sector público como privado, de manera más personalizada. Asimismo, se podría trabajar en acortar brechas formativas, ya sean con centros municipales propios o con sistemas de becas que gestionen las mismas OMAPED. Sólo el “*vis a vis*” local permitirá responder con eficacia a la problemática de una realidad social tan diversa.

La empresa debe tomar la iniciativa

Por otra parte, es evidente la lentitud del “*management*” en todos los niveles de gobierno. Es por ello que la empresa privada no debe esperar que la norma venga y la obligue a contratar a personas con discapacidad, sino que debe ir al encuentro de un compromiso social y moral, pero ir también al encuentro del talento y la productividad. Y todo ello lo puede hacer sin renunciar al fin propio de cada empresa, que es maximizar la utilidad.

Aunque suene extraño, a veces la discapacidad condiciona a una mayor productividad. El Centro Ann Sullivan del Perú tiene experiencias muy bien documentadas de personas con habilidades diferentes que trabajan en centros comerciales. A algunas personas con habilidades diferentes les cuesta interrumpir sus actividades, aunque hayan terminado la jornada, y ello porque su propia habilidad diferenciada lo hace aferrarse a actividades regulares y repetitivas.

Lo mismo podría decirse de otro tipo de discapacidades. Entonces, lo que tendrían que hacer los empleadores es un exhaustivo diagnóstico de las capacidades físicas, mentales, predisposiciones, temperamentos, y buscar en qué lugar de la empresa una persona con esas características puede realizar el mejor trabajo posible. En realidad, tendrían que hacer lo que hacen con toda su fuerza laboral, especialmente con la certificación *Great Place to Work*[3]. Vale decir, no se trata de que la compañía realice una especie de obra social tradicional, sino de diseñar estrategias inteligentes para conseguir los mismos o mejores resultados de productividad al mismo tiempo que incluye al sector productivo a personas en desventaja social.

El papel de la academia

Asimismo, el sector académico también debe ir al encuentro de esta problemática.

Hasta ahora, casi toda la información que uno encuentra sobre discapacidad y trabajo se concentra en el sistema legal. Los decretos, incisos, modificatorias, reglamentaciones, todo ello abunda y son términos difíciles de entender y de aplicar. Y es que más que reconocimiento de derechos en abstracto se requiere elementos de gestión eficientes para articular capacidades diferenciadas con trabajo que genere valor.

En ese sentido, al problema se requiere incluir carreras como la economía, la ingeniería civil, arquitectura, tecnologías digitales, entre otras. Necesitamos estudios en estos sectores que sean susceptibles de ser insumos para el diseño de políticas públicas en todo nivel. Las investigaciones en estos campos pueden ser tanto de fin de curso como de fin de carrera. Pensemos lo siguiente, si en el Perú existimos tres millones de personas con discapacidad, ¿qué productos diferenciados solemos consumir?, ¿qué necesidades educativas tenemos?, ¿cómo debería ser la oferta educativa?, ¿cómo diseñar una oferta de trabajo adecuado para este sector? Desde las carreras que estudian la infraestructura física de las ciudades, ¿existen suficientes estudios sobre cómo construir una ciudad accesible, y dichos estudios cuentan con alternativas de costos, materiales, diseños, tiempos de ejecución, sistemas de transporte?

Pensemos lo siguiente, si en el Perú existimos tres millones de personas con discapacidad, ¿qué productos diferenciados solemos consumir?, ¿qué necesidades educativas tenemos?, ¿cómo debería ser la oferta educativa?, ¿cómo diseñar una oferta de trabajo adecuado para este sector?

El transporte, fundamentalmente en Lima, es un problema que tomará muchos años. Si ello ya es un problema para personas sin discapacidad ¿qué alternativa hay para los que usamos sillas de ruedas u otros implementos? Resulta oportuno responder con estudios que vengan desde las carreras tecnológicas, que planteen trasladar gran parte del trabajo de la oficina a los hogares. En este punto deben confluir empresas empleadoras, tecnologías de diseño, entidades reguladoras del gobierno, etc., para que muchas personas con discapacidad no tengan que trasladarse todos los días laborables al centro de trabajo.

Las empresas ahorrarían en metros cuadrados de oficina, energía eléctrica, servicios diversos; y trabajadores y trabajadoras evitarían tiempo improductivo en transporte, costos adicionales, estrés, y ganarían más bien calidad de vida y productividad.

Con ese fin se deben trabajar sistemas óptimos de monitoreo de productividad, normas regulatorias, tecnologías pertinentes, tipos de trabajo susceptibles de realizarse a distancia. Varias disciplinas académicas pueden aportar en ello teniendo en cuenta nuestro momento económico, mapa de infraestructuras, sistemas accesibles, etc.

En fin, no se trata sólo de atender a personas y ciudadanos abstractos. Somos clientes, consumidores de servicios y productos; somos también capacidad profesional y laboral, y compromisos que requieren espacio en el desarrollo del país, somos personas.

[1] INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

[2] Instituto Nacional de Estadísticas INEI. De cada 100 personas con alguna discapacidad 46 son económicamente activas. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/de-cada-100-personas-con-alguna-discapacidad-46-son-economicamente-activas-8678/>

[3] El Sello de Certificación *Great Place To Work* acredita que la empresa ha obtenido buenos resultados en un periodo determinado y que están en proceso de convertirse en un gran lugar de trabajo para todos. [N. del E.]

Verano 2019-2020

Serapio Cazana Canchis

Filósofo de formación. Con maestría en Lógica y Filosofía de la ciencia por la Universidad de Salamanca. Coordinador académico y docente en la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL) y docente a tiempo parcial en Universidad de Ciencia y Tecnología (UTECH). Tiene discapacidad física del 89% y usa de manera permanente silla de ruedas.