

INFORME

Recomendaciones sobre valoración y certificación de la discapacidad

Informe de actuación 2021-2022

PROGRAMA IBEROAMERICANO DE DISCAPACIDAD

Autores

Antonio Jiménez Lara y Agustín Huete García

CONTENIDO

| | | |
|------|--|---|
| 1. | INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| 2. | RECOMENDACIONES GENERALES | 3 |
| 2.1. | Sobre la utilidad de la certificación para las personas con discapacidad..... | 3 |
| 2.2. | Sobre el marco teórico y los instrumentos de valoración de la discapacidad. | 4 |
| 2.3. | Sobre la valoración de la capacidad, del desempeño y de los factores contextuales | 5 |
| 2.4. | Sobre la gradación de los certificados de discapacidad | 6 |
| 2.5. | Sobre la validez y renovación de los certificados de discapacidad | 6 |
| 2.6. | Sobre el establecimiento de un trámite de urgencia y de procedimientos simplificados | 7 |
| 2.7. | Sobre las condiciones en las que se debe realizar la valoración | 7 |
| 2.8. | Sobre la coexistencia de diversos sistemas de certificación de la discapacidad o de otras condiciones relacionadas | 8 |
| 2.9. | Sobre el uso estadístico de los datos | 8 |
| 3. | REFERENCIAS | 9 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe es resultado de la Asistencia Técnica sobre valoración y certificación de la discapacidad

La asistencia técnica de referencia ha tenido como objetivo prestar apoyo al diseño, puesta en marcha y/o mejora de sistemas de valoración, calificación y certificación de la discapacidad. Es una propuesta abierta a todos los países participantes en el Programa Iberoamericano sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (PID) por la que mostraron interés Costa Rica, Guatemala y la República Dominicana, que han sido los receptores de la misma. Ha sido llevada a cabo por Agustín Huete García y Antonio Jiménez Lara, consultores especializados en discapacidad, que han actuado siguiendo las directrices y contando con el apoyo de la Unidad Técnica del PID.

La asistencia técnica se ha desarrollado a lo largo de casi un año, entre principios de noviembre de 2021 y mediados de octubre de 2022. Aunque la prestación de asistencia y asesoramiento a los tres países participantes se ha realizado principalmente utilizando medios telemáticos (intercambio de información mediante correos electrónicos, elaboración compartida de documentos utilizando un repositorio documental creado al efecto y celebración de reuniones mediante videoconferencia), ha tenido también una fase presencial, en la que los consultores y el equipo de la Unidad Técnica del PID han tenido la oportunidad de trabajar conjuntamente con las instituciones competentes de los tres países participantes.

2. RECOMENDACIONES GENERALES

Aunque en cada país se han hecho recomendaciones específicas, la mayor parte de ellas son aplicables con carácter general, con las oportunas adaptaciones al contexto y a las circunstancias concretas de cada realidad nacional. A continuación, se recogen esas recomendaciones.

2.1. Sobre la utilidad de la certificación para las personas con discapacidad

El certificado de discapacidad reconoce que la persona tiene dificultades para desarrollar algunas actividades de la vida cotidiana que otras no tienen. No es un elemento de segregación ni una etiqueta que estigmatiza, sino un instrumento que permite canalizar las ayudas de los organismos públicos y mejorar la planificación de las políticas públicas dirigidas a lograr que las personas con discapacidad tengan una plena inclusión en la sociedad.

Sin embargo, se ha podido constatar que existen algunas resistencias y desconfianzas en la población con discapacidad respecto al proceso de certificación, y que también existen en algunos casos expectativas desenfocadas (como creer que la certificación supone de forma automática el acceso a una determinada prestación o servicio).

Es necesario transmitir a la población con discapacidad que no hay que tener miedo a informarse o iniciar los trámites para obtener el certificado, y hacerlo sin generar falsas expectativas respecto al mismo.

Por otra parte, se ha podido constatar que existe una tendencia, bastante generalizada entre las instituciones que reciben la encomienda del reconocimiento, valoración y certificación de la situación de discapacidad, a contextualizar el proceso de certificación como el primer paso

para acceder a los servicios y apoyos específicos para las personas con discapacidad que generalmente ellas prestan (de hecho en algunos formularios de solicitud de valoración de la situación de discapacidad se pide a la persona que indique a qué tipo de prestación, servicio o beneficio desea acceder mediante el reconocimiento de su discapacidad, denominando a esta pregunta “motivo de la solicitud”), olvidando que es, también y sobre todo, un instrumento esencial para mejorar los procesos de focalización y elegibilidad en las políticas públicas, y para facilitar el acceso a los derechos, al acreditar que su titular es legítimo destinatario de la política social en materia de discapacidad, más allá de lo visible o perceptible que pueda resultar su discapacidad.

La tendencia mencionada en el párrafo anterior plantea una linealidad entre certificación y prestación de servicios por parte de las “organizaciones de la discapacidad” que es necesario superar mediante la separación clara de la certificación y la prestación de servicios. Desde este punto de vista, el reconocimiento de la discapacidad es, o debe ser, una invitación a otras instancias de la administración pública, así como a otras instituciones privadas, para desarrollar iniciativas de inclusión de la población con discapacidad, en la confianza de que la existencia de un certificado oficial facilitará la gestión, el despliegue y la evaluación del impacto en las personas con discapacidad de esas medidas.

2.2. Sobre el marco teórico y los instrumentos de valoración de la discapacidad.

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) proporciona el marco teórico adecuado para llevar a cabo la valoración de la discapacidad. Sin embargo, la CIF es demasiado compleja para evaluar y medir la discapacidad en la práctica diaria, y por esa razón la OMS ha desarrollado el *Cuestionario para la Evaluación de la Discapacidad* (WHODAS 2.0) con el objetivo de brindar una manera estandarizada de medir la salud y la discapacidad, que fuese utilizable en diferentes entornos socioculturales.

Tomando como referencia la CIF se han desarrollado otros instrumentos para valorar la discapacidad, como el *Índice de Funcionalidad Brasileiro Modificado* (IFBr-M), el *Instrumento de Valoración de Desempeño en Comunidad* (IVADEC-CIF) o el *Manual de Calificación de la Discapacidad*, que se están utilizando en Brasil, Chile y Ecuador, respectivamente.

Existe, pues, un marco teórico y metodológico suficiente, que los países que todavía no han implementado sus sistemas de valoración de la discapacidad o están en vías de hacerlo pueden tomar como referencia.

2.3. Sobre la valoración de la capacidad, del desempeño y de los factores contextuales

La CIF utiliza dos constructos diferentes (los de *capacidad* y *desempeño*) para interpretar el componente “Actividades y Participación”.

El constructo *capacidad* se refiere a la aptitud de un individuo para realizar una tarea o acción en un entorno "normalizado", que neutralice el efecto de las diversas barreras que pudieran estar presentes en su entorno real. Este constructo tiene por objeto indicar el máximo nivel probable de funcionamiento que una persona puede alcanzar.

El constructo *desempeño* (denominado en la CIF “desempeño/realización”) se refiere a lo que una persona puede o no hacer en su entorno actual, y supone por lo tanto tener en cuenta los factores del mundo físico, social y actitudinal que condicionan ese desempeño.

La distinción entre capacidad y desempeño, al reflejar la diferencia entre los efectos del contexto real en el que se desenvuelve la persona y un hipotético contexto normalizado, proporciona una guía útil sobre lo que puede hacerse en el entorno del individuo para mejorar su desempeño.

Hay que tener en cuenta también que tanto la capacidad como el desempeño se pueden medir con o sin dispositivos de ayuda o con asistencia de terceras personas. Aunque los dispositivos de ayuda y la asistencia personal no eliminan los déficits, sí pueden eliminar o disminuir las limitaciones de funcionamiento en los distintos dominios. Por ello la doble medición (con y sin dispositivos de ayuda o asistencia de terceras personas) es particularmente útil para identificar el grado de limitación en el funcionamiento que la persona tendría sin los dispositivos de ayuda que utiliza o sin la ayuda personal que recibe.

Dado que la valoración de la discapacidad a los efectos de su certificación lo que pretende es identificar las dificultades que la persona tiene para desarrollar las actividades de la vida cotidiana y para participar plenamente en la comunidad, parece adecuado que la decisión de si una persona es o no considerada como persona con discapacidad (y, en su caso, sobre el grado de discapacidad que se le reconoce) se base en la valoración del desempeño. De hecho, los instrumentos que normalmente se utilizan para la valoración de la discapacidad (como por ejemplo WHODAS 2.0 o IVADEC-CIF) se focalizan en el desempeño.

Aunque valorar el desempeño supone tener en cuenta los factores contextuales (pues se valora lo que una persona puede o no hacer en su entorno real), la identificación y valoración de estos factores también es importante, pues proporciona una valiosa información sobre el efecto (facilitador o de barreras) que el entorno físico, social y actitudinal y las características personales (sexo, edad, raza, estado de salud, forma física, estilos de vida, hábitos, estilos de

afrontamiento, educación, profesión, experiencias actuales y pasadas, patrones de comportamiento globales y tipo de personalidad, entre otros) ejercen sobre el desempeño.

Respecto a cómo traducir la valoración de los factores contextuales en el resultado global del proceso de certificación de la discapacidad, consideramos que la no identificación de barreras en el ambiente no debería ser causa de denegación del certificado de discapacidad si concurren una deficiencia permanente significativa en funciones o estructuras corporales y alguna limitación en actividad o restricción en la participación significativa. Por el contrario, creemos que la existencia de barreras en el ambiente debe tenerse en cuenta para apreciar la significatividad de las limitaciones en la actividad y de las restricciones en la participación, en la medida en que pueden incrementar las dificultades en el desempeño.

2.4. Sobre la gradación de los certificados de discapacidad

En los dos países destinatarios de esta asistencia técnica en los que existen sistemas provisionales de certificación de la discapacidad (Costa Rica y República Dominicana), el resultado de la valoración tiene actualmente únicamente dos posibles resultados: favorable o desfavorable. Existe, sin embargo, una amplia muestra de países cuyo sistema de valoración gradúa la certificación positiva en función de la severidad de las necesidades de apoyo y/o los factores contextuales que afectan a la persona.

El uso de sistemas de certificación con grados o porcentajes implica una mayor complejidad en el diseño, ya que requieren de alguna forma de calibración o puntaje, pero presenta ventajas en su aplicación, pues permite afinar mejor la consideración de la población con discapacidad en las prestaciones.

Resulta importante, pues, abrir una reflexión sobre esta cuestión, que en todo caso no tiene por qué detener o ralentizar los procesos de despliegue de los sistemas, ya que son decisiones que se pueden tomar a posteriori, e implementar a lo largo de su desarrollo evolutivo.

2.5. Sobre la validez y renovación de los certificados de discapacidad

En una línea similar a lo expuesto sobre gradación de los certificados, estos pueden ser otorgados por períodos de validez muy variable. En Costa Rica, por ejemplo, inicialmente se han otorgado por tres años, mientras que existen otras experiencias en los que dichos períodos son más amplios, o incluso indefinidos.

Para considerar esta cuestión, es preciso atender inicialmente a la dimensión de la demanda, tanto en su período inicial o de despliegue, como una vez superado éste, y además, a los recursos disponibles. En un contexto de alta demanda, en el que se producen generalmente listas de espera, el otorgamiento de certificados con validez larga o indefinida, puede ser una solución eficiente.

En todo caso, lo recomendable es arbitrar períodos de validez variable, en función de la estabilidad de los condicionantes de salud y contextuales de la persona que recibe la certificación.

2.6. Sobre el establecimiento de un trámite de urgencia y de procedimientos simplificados

Aunque lo deseable es que la duración del proceso de valoración y certificación de la discapacidad sea la menor posible, si la demanda es elevada y la dotación de los equipos de valoración es reducida, es inevitable que se produzcan demoras (listas de espera) que alargan ese proceso. Además de adoptar las medidas oportunas en materia de ampliación de la capacidad de respuesta, simplificación de los procedimientos y de los formularios utilizados, y aplicación de instrumentos tecnológicos, es conveniente establecer un trámite de urgencia, aplicable cuando sea necesario por causas humanitarias, de especial necesidad social, de salud o de esperanza de vida, que permita una reducción significativa de la duración del proceso en esos casos. También puede ser conveniente establecer un procedimiento simplificado en los casos de discapacidades evidentes, como por ejemplo se ha hecho en Ecuador.

2.7. Sobre las condiciones en las que se debe realizar la valoración

El proceso de evaluación deberá realizarse en condiciones de accesibilidad universal, incluyendo los ajustes razonables precisos para que las personas solicitantes puedan interactuar con el equipo multiprofesional encargado de la valoración. Los espacios en los que se realicen las entrevistas de valoración deben ser confortables, de fácil acceso, y deben reunir condiciones adecuadas de privacidad. Cuando las circunstancias de las personas interesadas así lo aconsejen, debe preverse la posibilidad de realizar la entrevista de valoración a domicilio o por medios no presenciales o telemáticos. También debe permitirse a las personas solicitantes que así lo deseen realizar la entrevista de valoración acompañadas por una persona de su confianza.

2.8. Sobre la coexistencia de diversos sistemas de certificación de la discapacidad o de otras condiciones relacionadas

Se detecta prácticamente en todos los países de la región la coexistencia de diferentes sistemas de valoración de situaciones de discapacidad o muy cercanas a la discapacidad, para las que se existen otros certificados o reconocimientos. Aunque administrativamente esto puede suponer problemas menores, o incluso no suponerlos en absoluto, ciertamente desde el punto de vista de la ciudadanía se pueden dar situaciones de solapamiento y cargas administrativas reiteradas, con peticiones de documentación y entrevistas de valoración similares. Por ello, uno de los grandes retos de los países de la región es avanzar en la homologación de los procesos y resultados de los sistemas de certificación de la discapacidad, dependencia, incapacidad laboral, y similares.

2.9. Sobre el uso estadístico de los datos

La información que se genera en el proceso de valoración y certificación debe ser adecuadamente registrada, y es un insumo especialmente valioso para la planificación de políticas públicas, cuya utilidad crece en la medida en que la cobertura de la certificación se va haciendo más extensa y equilibrada. Es preciso, por ello, contar con un sistema robusto de recogida, almacenamiento, custodia, tratamiento y explotación de esa información, que pueda interoperar con otros sistemas de registro e información estadística.

En un contexto de creciente digitalización de los procesos administrativos, el diseño de las aplicaciones informáticas destinadas a asistir el proceso de certificación debe tener en cuenta desde su origen el uso estadístico de los datos. Entre los criterios a considerar, resulta especialmente relevante la inclusión de indicadores sobre el despliegue equilibrado por variables clave (edad, género, territorio, tipos de discapacidad), lo que, además de facilitar un uso estadístico temprano, mejora las ineficiencias que pueden derivarse de un despliegue descontrolado, o, al menos, desequilibrado.

3. REFERENCIAS

Organización Mundial de la Salud (2015). *Medición de la Salud y la Discapacidad. Manual para el Cuestionario de Evaluación de la Discapacidad de la OMS*. Buenos Aires. Servicio Nacional de Rehabilitación y OMS.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/170500/9874573309_spa.pdf?sequence=1

Organización Mundial de la Salud (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, CIF. Versión abreviada*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf