

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
OCCIDENTE.**

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP. NO. 15018
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA.
DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES.

**EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD. UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y
MÉXICO.**

TESIS QUE PARA OBTENER
EL GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

PRESENTA:

LETICIA CELINA VELASCO JÁUREGUI.

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ.

TLAQUEPAQUE, JALISCO, AGOSTO DEL 2013.

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

ITESO

**EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD. UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y
MÉXICO.**

**TESIS QUE PARA OBTENER
EL GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES**

PRESENTA:

LETICIA CELINA VELASCO JÁUREGUI.

COMITÉ TUTORIAL:

DR. ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ.

DR. ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ.

DR. REBECA MEJÍA ARAUZ.

COTUTORES DE ESPAÑA:

DR. DEMETRIO CASADO.

DR. LUIS MORENO.

TLAQUEPAQUE, JALISCO A AGOSTO DEL 2013.

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

ITESO.

EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO.

LETICIA CELINA VELASCO JÁUREGUI.

Resumen

Ante una deuda histórica de privación de los derechos sociales en general y laborales en particular de las personas con discapacidad, los países han tomado distintas decisiones para hacer frente a la problemática. Actualmente para atender esta situación se cuenta, como principal referente institucionalizado a nivel internacional, con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La tesis que se presenta a continuación es un estudio comparativo entre España y México que analiza de manera cualitativa, cuáles son las razones por las que España ha logrado una tendencia más favorable en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad desde la perspectiva de derechos. Para responder a la pregunta de investigación, se comparan las características de las instituciones, organismos y resultados, a fin de poder analizar las semejanzas y diferencias entre ellas e identificar los aspectos que fomentan esta tendencia.

El período de estudio se ubica a partir de la adopción de la Declaración de los Derechos Humanos en 1948.

El material de análisis, extraído de la revisión documental y bibliográfica, así como de los informantes clave de los organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad, de cada uno

de los casos de estudio, permite obtener los datos necesarios para la realización del estudio y poder establecer balances sobre la hipótesis.

Con respecto a la hipótesis, se confirma que para lograr una tendencia favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se requiere de la alineación de las instituciones, organismos y políticas públicas a la perspectiva de derechos, para lo cual es clave la representación, capacidad de participación y articulación del sector de las personas con discapacidad con el resto de los actores sociales que intervienen en el proceso.

Este proceso a nivel nacional no está exento de las influencias del contexto internacional y de las presiones que ejercen las políticas de libre mercado extremas, con tendencias a la exclusión laboral.

Abstract

People with disabilities have historically been deprived of their social rights in general and their workplace rights in particular; now countries are taking different measures to remedy this situation. The main institutionalized international reference for addressing the rights of this population is the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

The following thesis is a comparative study of Spain and Mexico that uses the human-rights perspective to develop a qualitative analysis of the reasons Spain has achieved a more favorable trend when it comes to the inclusion of people with disabilities in the workplace. In order to respond to the research question, a comparison is made of the institutions, agencies and results: similarities and differences are analyzed and aspects contributing to the trend in Spain are identified.

The time frame of the study starts with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948.

The material analyzed for each of the case studies was taken from documentary and bibliographical sources and from key informants in legislative and governmental bodies, businesses, as well as from people with disabilities.

The analysis yielded the data needed to make the study and to reach conclusions about the hypothesis.

With regard to the hypothesis, it is confirmed that in order to achieve a favorable trend in the process of including people with disabilities in the workplace, institutions, agencies and public policies must be aligned with the human-rights perspective. One key element of this approach is that the sector of people with disability must be represented, able to participate, and fully engaged with the rest of the social actors involved in the process.

This process at the national level is not immune to influences from the international level or from pressures exerted by the extreme free market policies with its tendencies toward workplace exclusion.

Agradecimientos.

“La justicia enseña que hay otro que no se confunde conmigo, pero que tiene derecho a lo suyo. El individuo justo es tal en la medida misma en que confirma al otro en su alteridad y procura darle lo que le corresponde” (Pieper, J., 2003: 100).

La presente tesis de doctorado no es el resultado de un esfuerzo personal que culmina con la obtención de un grado, es la convergencia de aportaciones de todos aquellos que participaron en el proceso de elaboración de la misma. Ciertamente no podré hacer justicia de manera proporcional a lo recibido, pero al menos intentaré hacerlo a través de un agradecimiento. En este caso, le corresponde al ITESO, por haberme acogido en el programa del doctorado; al CONACYT, al considerarme como becario; a todos los informantes de los distintos organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad, tanto en España como en México, pues gracias al haber compartido sus conocimientos, experiencias y reflexiones, aportaron el material suficiente para la realización de este estudio; a mis profesores y compañeros, que estuvieron muy cercanos durante todo el proceso de formación académica; a mis familiares y amigos que día a día a lo largo de estos años han contribuido con su apoyo y su cariño.

A todos ellos un sincero agradecimiento, pero muy en especial a mis tutores: al Dr. Enrique Valencia por su acompañamiento y su respetuosa asesoría en todo el proceso, a la Dra. Rebeca Mejía y al Dr. Alfonso Hernández como parte de mi Comité Tutorial. En España, al Dr. Demetrio Casado por sus comentarios y contactos con personas clave para la realización de las entrevistas, así como al Dr. Luis Moreno, que facilitó los medios para la realización de la estancia de investigación, sin la cual no se podría haber llevado a cabo un estudio comparativo.

El presente trabajo reúne entonces, distintos esfuerzos orientados bajo un mismo paradigma: hacer valer los derechos que les corresponden a las personas con discapacidad. Para ellas, es la dedicación de esta tesis.

Índice.	Página.
Introducción.	13
Capítulo 1: Antecedentes y conceptos fundamentales.	27
1.1 Estado del arte sobre la discapacidad. Las referencias internacionales y las diferencias entre España y México.	28
<i>1.1.1 Evolución y estado actual del marco de referencia internacional sobre la discapacidad.</i>	28
<i>1.1.2 España, una panorámica actual sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de la revisión bibliográfica y documental.</i>	41
<i>1.1.3 Una panorámica actual de los estudios sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad en México. Debates presentes.</i>	57
1.2 La inclusión laboral de las personas con discapacidad: conceptos fundamentales a través de su trayectoria histórica.	78
<i>1.2.1 Configuraciones sociales sobre la exclusión de las personas con discapacidad: Edad Antigua, Medioevo y Edad Moderna.</i>	80
<i>1.2.2 Del modelo medicalizado hacia la teoría social de la discapacidad.</i>	86
<i>1.2.3 Derechos y ciudadanía de las personas con discapacidad.</i>	101
<i>1.2.4 La hegemonía del neoliberalismo y su tendencia a la exclusión laboral.</i>	119
1.3 El Estado de bienestar y las personas con discapacidad.	126
<i>1.3.1 Situación actual y definición del Estado de Bienestar.</i>	126
<i>1.3.2 Tipología del bienestar y las implicaciones para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.</i>	133
<i>1.3.3 Características del régimen de bienestar español.</i>	143
<i>1.3.4 Características del régimen de bienestar mexicano.</i>	150
Capítulo 2: Análisis comparativo entre España y México sobre el respaldo legislativo internacional y nacional. Características estructurales-institucionales.	156

2.1 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre personas con discapacidad.	157
<i>2.1.1 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre personas con discapacidad. Caso español.</i>	157
<i>2.1.2 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre personas con discapacidad. Caso mexicano.</i>	171
<i>Análisis comparativo.</i>	190
2.2 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en materia laboral de las personas con discapacidad en la legislación tanto en México como en España.	195
<i>2.2.1 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en la normativa. El caso español.</i>	196
<i>2.2.2 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en la normativa. El caso mexicano.</i>	211
<i>Análisis comparativo</i>	219
2.3 Asignación y acceso a los recursos económicos tanto en México como en España para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.	223
<i>2.3.1 Asignación y acceso a los recursos económicos en España para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.</i>	224
<i>2.3.2 Asignación y acceso a los recursos económicos en México para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.</i>	239
<i>Análisis comparativo.</i>	254
Capítulo 3: Análisis comparativo de los distintos organismos involucrados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en España y México.	
Características del proceso-organismos.	259
3.1 Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos en España y México.	261

3.1.1 <i>Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos españoles.</i>	261
3.1.2 <i>Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos mexicanos.</i>	273
<i>Análisis comparativo</i>	290
3.2 Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos involucrados.	295
3.2.1 <i>Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos españoles involucrados.</i>	295
3.2.2 <i>Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos mexicanos involucrados.</i>	310
<i>Análisis comparativo</i>	330
3.3 Características del proceso empresarial y la participación de los organismos involucrados.	336
3.3.1 <i>Características del proceso empresarial y la participación de los organismos españoles involucrados.</i>	337
3.3.2 <i>Características del proceso empresarial y la participación de los organismos mexicanos involucrados.</i>	347
<i>Análisis comparativo.</i>	358
3.4 Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral, tanto en España como en México.	362
3.4.1 <i>Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral. Caso español.</i>	362
3.4.2 <i>Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral. Caso mexicano.</i>	374
<i>Análisis comparativo.</i>	384
Capítulo 4. Análisis comparativo de resultados entre España y México.	388

4.1 Análisis comparativo de resultados sobre política pública en España y México.	389
4.1.1 <i>Indicadores de resultados sobre políticas públicas en España.</i>	389
4.1.2 <i>Indicadores de resultados sobre políticas públicas en México.</i>	408
<i>Análisis comparativo</i>	421
4.2 Análisis comparativo de resultados sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral en España y México.	428
4.2.1 <i>Indicadores de resultados sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral, en España.</i>	429
4.2.2 <i>Indicadores de resultados sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral, en México.</i>	435
<i>Análisis comparativo.</i>	438
4.3 Análisis comparativo de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad, en España y México.	441
4.3.1 <i>Características e indicadores de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en España.</i>	444
4.3.2 <i>Características e indicadores de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en México.</i>	455
<i>Análisis comparativo.</i>	467
Conclusiones.	471
Bibliografía.	500
Anexo 1.	524
Anexo 2	528

Índice de Tablas.	Página
Tabla 1. <i>Corpus Legislativo Internacional en 1994, previo a la adopción de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades.</i>	35
Tabla 2. <i>Relación Histórica de las Medidas postuladas por Organismos Internacionales sobre la Inclusión Social y Laboral de las Personas con Discapacidad (PCD).</i>	39
Tabla 3. <i>Corpus básico de la legislación actual en España sobre discapacidad.</i>	48
Tabla 4. <i>Corpus Legislativo en México en 1995 que hace referencia a la discapacidad.</i>	60
Tabla 5. <i>Corpus legislativo actual en México que hace referencia a la discapacidad.</i>	61
Tabla 6. <i>Régimen de Bienestar e Inclusión de las Personas con Discapacidad.</i>	142
Tabla 7. <i>Análisis Comparativo de las Características Estructurales sobre la Trayectoria Legislativa en la Implementación de la Perspectiva de Derechos</i>	194
Tabla 8. <i>Análisis Comparativo de las Características Estructurales sobre el Establecimiento de Políticas Públicas y la Perspectiva de Derechos.</i>	222
Tabla 9. <i>Análisis Comparativo de las Características Institucionales sobre la Asignación de Recursos en México y España.</i>	257
Tabla 10. <i>Análisis Comparativo de las Características del Proceso Legislativo y la Participación de los diversos Organismos Involucrados.</i>	294
Tabla 11. <i>Análisis Comparativo de las Características del Proceso Gubernamental y la Participación de los diversos Organismos</i>	

Involucrados en España y México. 335

Tabla 12.

Análisis Comparativo de las Características del Proceso Empresarial y la Participación de los diversos Organismos Involucrados en España y México. 361

Tabla 13.

Análisis Comparativo de las Características de los Organismos de Personas con Discapacidad y su Participación en el Proceso de Inclusión Laboral en España y México. 387

Tabla 14.

Análisis Comparativo de las Características e Indicadores de Resultados sobre Políticas Públicas en España y México. 427

Tabla 15.

Análisis Comparativo de Resultados sobre la Crisis y su Impacto en el Proceso de Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad en España y México. 441

Tabla 16.

Análisis Comparativo de Resultados sobre los Cambios Culturales implicados en el Proceso de Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad en España y México. 470

Tabla 17.

Números asignados a los informantes y tipo de organismos al que pertenecen tanto en México como en España. 528

Índice de Gráficos.

Gráfico 1.

Modalidades de empleo para personas con discapacidad incluidas en la legislación española. 203

Introducción.

Los antecedentes sobre el estudio de las personas con discapacidad, hasta la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, reflejan una larga trayectoria de exclusión, desigualdades, discriminación, privación o limitación de sus derechos, como si se tratara de seres que no son plenamente humanos, o de ciudadanos de segunda categoría. Estas graves circunstancias han sido enfrentadas poco a poco por la humanidad en las últimas décadas conforme se ha ido asimilando que la discapacidad es una condición propia del ser humano, que se presenta a lo largo de la vida, ya sea de forma eventual o permanente, y que no por ello se deja de ser humano, ni tienen por qué verse limitados sus derechos.

Este tardío reconocimiento en la historia de la humanidad sobre la situación de los derechos de las personas con discapacidad es un reto para las sociedades actuales, sin embargo, han mostrado su interés por hacer frente a una deuda histórica con este sector de la población.

La manifestación más evidente de este compromiso a nivel internacional es la formulación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 1º de diciembre del 2006, la cual puede beneficiar a más de “mil millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad; o sea alrededor del 15% de la población mundial --según las estimaciones de la población mundial en 2010--. Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes a los años 1990, que eran de aproximadamente un 10%” (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, 2011: 7-8).

El objetivo principal de la Convención, se especifica en su Artículo primero, donde se establece el acuerdo de “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente”.

Cada país ha ido asumiendo a lo largo de su historia y desde sus distintas perspectivas, la forma de abordar la problemática. La Convención es

un paradigma reciente, pero es el producto de un largo proceso que hoy viene a dar forma y a proponer marcos referenciales para hacer reales los derechos de las personas con discapacidad¹.

En este contexto global, el estudio sobre la inclusión social en general y sobre la inclusión laboral en particular como derechos de las personas con discapacidad, ha ido tomado forma en las distintas naciones, lo cual permite observar que los avances, particularmente sobre la inclusión laboral, ha sido desigual, y en algunos casos, muy limitado. Esta es la problemática que contextualiza el presente estudio.

México y España son países que en la actualidad reconocen, que la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad es una prioridad, y lo han manifestado a nivel internacional al haber ratificado² la mencionada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante, los procesos que han seguido uno y otro país, antes y después de la ratificación de la Convención, muestran semejanzas y diferencias, avances y limitaciones desde esta perspectiva, que son a su vez, motivo del presente estudio.

Tal como se puede observar en la revisión bibliográfica y documental que se presenta en el primer capítulo, unas de las diferencias más importantes entre un país y otro, han sido los logros en materia laboral de las personas con discapacidad por parte de España, lo cual se constituye en uno de los elementos que más llaman la atención y la motivación para la selección de este país como objeto de estudio y comparación.

Si bien las problemáticas actuales sobre el empleo en España son evidentes, sobre todo si se ubica en el actual contexto de crisis generado a partir del 2008, y no existe pleno empleo, ni para población en general, ni para

¹ La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad se toma como referente en este estudio, no solo a propósito de lo ya señalado, sino también por sus adscripciones teóricas, tanto de la teoría social de la discapacidad como de la teoría de la ciudadanía, las cuales se desarrollan en el Capítulo 1.

² “La ratificación obliga jurídicamente al Estado a aplicar la Convención y/o el Protocolo facultativo, sin perjuicio de reservas, entendimientos y declaraciones válidos. (Organización de las Naciones Unidas. 2007:47)

las personas con discapacidad, es notorio el esfuerzo que, aún en estas circunstancias se está realizando por alcanzar los mismos parámetros entre unos y otros. Estos esfuerzos se reflejan a su vez en la constante creación y reformulación de distintas instituciones, organismos y políticas y/o programas a favor de este sector de la población. Estas acciones y sus resultados, dan muestra de una tendencia favorable, en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad desde la perspectiva de derechos.

En este sentido, el objetivo del presente estudio es explicar las razones por las que España, en comparación con México, ha logrado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Las preguntas de investigación quedan formuladas de la siguiente manera:

Pregunta principal:

¿Por qué España, en comparación con México, ha logrado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948?

Preguntas Secundarias:

¿Cuáles han sido las características de las instituciones, organismos y programas que históricamente han intervenido en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de las cuales se ha ido permeando la perspectiva de derechos en cada uno de los casos?

De acuerdo a estas características, ¿cómo se pueden explicar, y analizar los avances y limitaciones en dicho proceso en México y España?

La hipótesis central que guió la investigación, como resultado de la discusión teórica, es que a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, las características de las instituciones, organismos y políticas que propician el proceso de inclusión laboral de las

personas con discapacidad han sido las que se han alineado a la perspectiva de derechos.

Para poder alcanzar esta perspectiva de derechos, se requiere de la participación democrática y organizada del movimiento asociativo de las personas con discapacidad y sus familias, lo cual les permite establecer la articulación necesaria entre los demás actores sociales involucrados, con el fin de incidir en la creación o transformación de instituciones, organismos y políticas públicas alineadas a la perspectiva de derechos.

Algunas de las transformaciones necesarias a nivel institucional que se identifican son: la creación o adecuación de los actuales recursos legislativos nacionales para que reflejen los lineamientos internacionales es decir, en este caso la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, adecuados a las necesidades de cada caso; el establecimiento, dentro de las normativas, de políticas públicas diseñadas bajo la misma perspectiva, así como la adecuada asignación de recursos para su implementación.

A nivel de organismos se requiere, además de la participación articulada de los principales actores sociales involucrados en el proceso, que en este caso serían los organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad, el fomento, de parte de los distintos poderes públicos y niveles de gobierno, de la capacidad de articulación interna de los organismos de personas con discapacidad para constituirse como actores sociales y consolidar así su capacidad de representatividad, a fin de poder participar en el diseño e implementación de las políticas públicas que atiendan las problemáticas laborales de las personas con discapacidad.

En cuanto a las políticas públicas, diseñadas bajo la misma perspectiva, serán el reflejo de la toma de decisiones conjunta y de una corresponsabilidad entre los distintos actores sociales involucrados en el proceso para implementación de aquellas políticas, que lleven a una transformación social inclusiva hacia las personas con discapacidad.

Por lo tanto, en la medida en que se logre permear o no, esta perspectiva de derechos dentro de las instituciones, organismos y políticas

públicas y/o programas, se verán implicados los avances y limitaciones en dicho proceso.

Sin embargo, es importante considerar que este proceso, al interior de cada una de las naciones, no se encuentra exento de las presiones económicas y políticas internacionales, que influyen en la adopción, por parte de los países, de políticas sociales que no favorecen la implementación de la perspectiva de derechos a nivel nacional, lo cual repercute a su vez en que la tendencia en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se vea limitada.

Diseño metodológico

El presente estudio se basó en la Metodología Comparativa desde las aportaciones teóricas de Schriewer, J. (2010), Schultheis, F. (1989), Théret, B. (1997), Warner, M. y Zimmermann, B. (2006) y Pauman, S. (2010) Con base en estas propuestas, la Metodología Comparativa se convierte en la explicación de las principales soluciones que históricamente se han planteado ante determinadas problemáticas sociales, considerando sus distintas capacidades estructurales. (Schriewer, J., 2010). Es una herramienta hermenéutica de la que disponen las ciencias sociales para develar sus determinaciones estructurales y funcionales. (Schultheis, F., 1989).

Para poder llegar a observar las estructuras y la manera como estas funcionan a través de los distintos organismos creados en cada sociedad, se ha de considerar la ruptura del etnocentrismo (Pauman, S., 2010) que permita el “uso de la heurística del principio de equivalencia” (Schriewer, J., 2010), es decir, llevar el método hacia el descubrimiento, empíricamente apoyado, de las equivalencias, desde el punto de vista funcional” (Schriewer, J.,2010).

Para Théret, B., (1997) las equivalencias funcionales se identifican en un doble sentido. A nivel teórico, donde corresponde identificar objetos más allá de sus posibles denominaciones en cada una de las lenguas de los países comparados; y a nivel empírico, en donde se ha de hacer una abstracción de la diversidad de formas institucionales a fin de identificar los indicadores

asociados a cada una de las estructuras que juegan el mismo papel y que son susceptibles de la comparación.

La metodología, va más allá de la comparación de elementos o “características” (Morlino, S., 2010), busca las relaciones entre estos elementos que delimitan las estructuras históricamente conformadas. De ahí que el seguimiento histórico-cultural de los diversos elementos que intervienen, abre las posibilidades a la multidimensionalidad (Warner, M., y Zimmermanmann, B., 2006) y a la interdisciplinariedad (Schriewer, J., 2010).

Tal como lo plantea la teoría sobre la metodología comparativa, la identificación de las características, permite finalmente la comparación de las propiedades, así como la identificación de similitudes y deferencias (Sartori, G., 2002), las cuales constituyen las conclusiones de cada uno de los capítulos de resultados, es decir, dos tres y cuatro.

En la presente investigación la metodología comparativa se aplicó para analizar las equivalencias funcionales de ambos países en cuanto a las instituciones-estructuras, organismos-procesos y resultados sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los cuales se tradujeron más particularmente en la comparación de los ejes temáticos que surgieron a partir de la problematización de conceptos. Estos ejes, se reflejan en el diseño del instrumento, en el que se consideran las distintas trayectorias históricas desde los distintos organismos involucrados en el proceso, que han permitido la institucionalización del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en cada caso; las limitaciones y posibilidades que se han presentado en el proceso; las distintas perspectivas ante la inclusión; la manera como se articulan los distintos organismos involucrados en el proceso para poner en práctica lo establecido estructuralmente; los resultados obtenidos, entre ellos las políticas públicas implementadas. La comparación de las características de cada caso, atendiendo a cada uno de los ejes de análisis, llevó a la identificación de las semejanzas y diferencias que permitieron dar respuesta a las preguntas de investigación.

La presente investigación ofrece un alcance explicativo, en la medida que pretende ir “más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del

establecimiento de relaciones entre conceptos; está dirigido a responder a las causas de los fenómenos... en explicar por qué ocurre un fenómeno” (Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P., 2003: 126).

El trabajo que se presenta es una investigación cualitativa (Flick, U., 2009 y Reguillo, R., 2003), cuyas técnicas de investigación fueron la entrevista semiestructurada (Álvarez-Gayou, J., 2003; Bourdieu, P., 1999; Flick, U., 2009; Ruiz O. J., 2003; Reguillo, R., 2003; Valles, M., 2003) y la investigación documental y bibliográfica.

Las entrevistas se realizaron a informantes clave de los distintos actores sociales (Giménez, G., 1997), que representan a los organismos más importantes que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad tanto en México como en España: representantes de organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad. En total se realizaron 42 entrevistas.

El tipo de muestreo fue teórico, bajo el principio de saturación de información (Flick, U., 2007).

A partir de la problematización de conceptos, se identificaron 5 ejes temáticos para el diseño de la entrevista y la recopilación de la información documental y bibliográfica, a saber:

1. Historia del proceso de inclusión de las personas con discapacidad desde diversos organismos. Contexto estructural en el que se desarrolla el proceso, en momentos clave.
2. Limitaciones y posibilidades que se presentan y que se han presentado durante el proceso.
3. Distintas posturas o perspectivas ante la inclusión y su articulación con otros organismos tanto públicos como privados.
4. Políticas Públicas y/o Programas sociales que se han llevado a la práctica enfocadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.
5. Perspectivas y proyectos de inclusión laboral de las personas con discapacidad a un futuro próximo.

En el Anexo 1 se puede consultar el guión de la entrevista.

Estos ejes temáticos considerados en las entrevistas, dieron forma a los tres capítulos donde se presentan los resultados.

Los criterios para la selección de los informantes claves, así como de los lineamientos utilizados para la selección de la información documental y bibliográfica fueron los siguientes:

Criterios de selección de los informantes claves.

Organismos legislativos en México y España.

Para la selección de los representantes legislativos se consideraron los siguientes criterios:

- Ser diputado en funciones.
- Estar encargado de la Comisión de Grupos Vulnerables o su equivalente, para el caso de España.
- Contar con una trayectoria respecto al proceso legislativo que se ha llevado a cabo, relacionado con las personas con discapacidad.

Criterios de selección organismos públicos o gubernamentales.

En cuanto a los criterios utilizados para la selección de los organismos públicos tanto en México como en España, se consideraron los siguientes:

- Que sean instancias que participen en el proceso de inclusión laboral.
- Que realicen políticas públicas concretas o que participen de manera activa en la consecución de las mismas, enfocadas a la inclusión laboral de personas con discapacidad.
- Que mantengan cierta articulación con instancias públicas y privadas que les permitan participar en el proceso de inclusión de las personas con discapacidad.

Criterios de selección de organismos de personas con discapacidad:

- Contar con la representación de intereses laborales de personas con discapacidad.
- Considerar al menos uno de los organismos de cada uno de los tipos básicos de discapacidad: intelectual, motriz, sensorial.
- Contar con la capacidad de articulación con distintos organismos públicos y privados.
- Tener la capacidad de elaborar políticas sociales a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad o de participar en la consecución de políticas públicas encaminadas a este fin.

Criterios de selección de organismos del sector empresarial.

- Contar con la representatividad del sector empresarial.
- Como organismo, contar con la capacidad de articulación con diferentes organismos públicos y privados.
- Conocer los principales lineamientos normativos en materia laboral de las personas con discapacidad.

La selección de los distintos informantes clave en cada tipo de organismos se realizó de acuerdo a la supervisión y seguimiento de cada uno de ellos a lo largo de los últimos años (2008-2011) y considerando además la realización de las primeras entrevistas, tanto para el caso de México como de España, con el objetivo de confirmar su participación como informantes clave.

Criterios para la selección de Información documental y su articulación con entrevistas.

Además de la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave como fuente primaria, se realizó la revisión documental y bibliográfica, la cual se hizo de manera paralela a la realización de las entrevistas. Se procedió a recopilar en cada organismo aquella información documental y/ o bibliográfica que apoyara particularmente al cumplimiento de los objetivos de la investigación.

Esta información documental se constituyó por organigramas, sistemas de operación organizacional, manuales de procedimientos internos y externos a la organización, páginas de internet, historia de los organismos o aquellos recursos documentales disponibles que daban muestra de sus funciones, de articularse con otros organismos, es decir que estuvieran relacionados con los ejes temáticos que se plantearon también para la elaboración de las entrevistas. También se consideraron aquellas publicaciones periódicas o bibliografía elaborada o financiada por ellos mismos, relacionadas con el objeto de estudio.

Una vez recopilados los materiales, se procesó a través de fichas críticas y de contenido, de acuerdo a los distintos ejes temáticos y se articularon con la información obtenida en las entrevistas.

En cuanto a la estrategia que se siguió para el análisis del material empírico de las entrevistas fue la siguiente.

Se inició con la transcripción del material y se codificó de acuerdo con lo que serían los capítulos y subcapítulos que muestran actualmente los resultados. Con los elementos codificados de cada subcapítulo se procedió a establecer relaciones entre las respuestas de los distintos actores sociales y la información documental y bibliográfica de cada caso, para mostrar en la redacción las coincidencias, los vacíos, o las tensiones presentes sobre los aspectos abordados dentro de los subcapítulos.

Al contar con estos planteamientos de cada uno de los casos, se procedió al análisis comparativo es decir, se presentan las semejanzas y diferencias entre ellos. Este trabajo se hizo para cada uno de los subcapítulos.

Con el contenido del análisis comparativo de cada subcapítulo, se procedió a la elaboración de las tablas, como una manera para observar gráficamente las semejanzas y diferencias encontradas.

A cada una de las entrevistas de los informantes claves se le asignó un número. La tabla que muestra la lista de los números asignados a los informantes claves y el tipo de organismo a los que pertenecen tanto en México

como en España, se ubica en el Anexo 2. En las referencias sobre el material empírico de las entrevistas se considera en primer lugar este número, seguido de dos puntos y el párrafo en el cual se habló del tema citado.

Contenido del documento.

En cuanto al contenido, el presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos:

En el capítulo uno se presenta la revisión y análisis de la literatura internacional, española y mexicana que subyacen a la pregunta de investigación. Con base en ello, se desarrolla la problematización de conceptos que orientan el análisis de los resultados.

En los capítulos dos, tres y cuatro se presenta el análisis comparativo de los resultados entre España y México, tanto de las instituciones, organismos y los resultados a los que se han obtenido. Esta estructura que rige al análisis comparativo surge a raíz de la observación histórica de las distintas políticas sociales que se han llevado a cabo con respecto a las personas con discapacidad, los fundamentos de la teoría de la ciudadanía, así como de la propuesta planteada por Abramovich, V. (2008), Comisionado de la Organización de Estados Americanos con respecto a los Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El capítulo dos, se encuentra dividido en tres subcapítulos. En el primero, se hacen evidentes las semejanzas y diferencias que caracterizan las distintas trayectorias que ha llevado a cabo cada uno de los casos de estudio; se muestra el proceso legislativo implementado para poder instaurar una perspectiva de derechos en las leyes promulgadas o con vistas a la ratificación e implementación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el segundo subcapítulo se aborda el estudio de las políticas públicas señaladas en la legislación, así como sus alcances y limitaciones y finalmente, en el tercero se lleva a cabo un balance sobre la importancia de la asignación de los recursos económicos dentro de la legislación que permita la puesta en práctica de las políticas públicas, a fin de fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Como parte del capítulo tres se analizan las características del proceso que se ha seguido en cada país para llevar a la práctica lo que se encuentra establecido estructuralmente. Para ello se consideran las funciones, la participación y articulación de los distintos organismos involucrados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. En el primer subcapítulo se estudia a los organismos legislativos y el proceso que se sigue para poder elaborar o modificar las normativas. De acuerdo al procedimiento establecido constitucionalmente se observan las distintas maneras de su implementación, quiénes son los actores con mayor responsabilidad, así como la manera como se articulan para llevar a cabo sus objetivos. Como parte de las características de análisis, se observan también las posibilidades de participación de los organismos involucrados en el proceso, pero principalmente de los organismos de personas con discapacidad. Finalmente, en este subcapítulo se hacen evidentes las tensiones que se generan debido a las influencias partidistas que se presentan y que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En el segundo subcapítulo se muestra el proceso que llevan a cabo los principales organismos gubernamentales a nivel operativo, se considera tanto la metodología para la valoración de la discapacidad y sus implicaciones a nivel laboral, como la capacidad de transversalizar la perspectiva de la discapacidad en los organismos gubernamentales implicados. Se hace especial énfasis en el análisis de los principales rasgos del sistema educativo de ambos países y su impacto en el ámbito laboral. En el tercer subcapítulo se abordan las características de los organismos empresariales, su participación y función en el proceso, el grado o no de compromiso como actores sociales y su capacidad para permear en sus agremiados la perspectiva de derechos que está implícita en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El último subcapítulo, está enfocado al estudio de las características de los organismos de personas con discapacidad en cada país. Se hacen evidentes las semejanzas y diferencias en cuanto a la estructura organizacional, de representación y participación como actores sociales, con lo cual se marcan importantes indicadores en cuanto a la capacidad de lucha por el reconocimiento por sus derechos.

Este análisis de cada uno de los principales organismos que intervienen como actores sociales, da cuenta de la manera de cómo se articulan entre ellos mismos, pero también de las distintas tensiones que caracterizan cada uno de los procesos que siguen los países en estudio.

En el capítulo cuatro se presentan los principales indicadores de resultados, es decir, se muestra el impacto real que ha tenido en el sector de las personas con discapacidad las políticas públicas implementadas, tanto en España como en México. Además de estos indicadores se muestra una panorámica general relacionada con las situaciones contextuales que inciden en el proceso, como son, el caso de la crisis económica y las implicaciones culturales, que transversalizan todo tipo de prácticas y que influyen en las instituciones, organismos y políticas públicas.

En las conclusiones de la tesis se presentan como aportes de la investigación, los balances entre los resultados obtenidos y las preguntas de investigación y la hipótesis. En torno a ello se ofrece una síntesis global, donde quedan señaladas las semejanzas y diferencias que existen en cada uno de los casos; sin embargo, al centrar el análisis en las diferencias, es en donde se identifica la explicación de por qué España, en comparación con México, ha logrado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad tanto a nivel de instituciones, organismos así como de los resultados obtenidos.

Entre otras aportaciones que ofrece la investigación está el dar a conocer el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los tres niveles mencionados de cada uno de los casos, pues de ahí se parte para llevar a cabo la comparación.

Si bien se concluye que España presenta una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como las razones por las que lo ha logrado, esto no significa que ha alcanzado una plena inclusión y en este sentido la investigación señala los puntos críticos que se consideran como los principales desafíos por alcanzar tanto para el caso español como para el caso mexicano.

Cabe aclarar que a través de la presente investigación no se agota el tema de estudio, quedan en el camino pendientes importantes que habrán de ser retomados en futuras investigaciones y que por el momento solo se señalan como problemáticas que están presentes y que influyen en el proceso. Estas temáticas se van planteando a lo largo de los siguientes capítulos, entre otros se señala la necesidad de profundización el estudio del empleo de las personas con discapacidad en el sector público; llevar el estudio sobre el impacto de la educación en este proceso a un mayor nivel, o desde el ámbito de la salud, como un punto de arranque del proceso, en donde ha de realizarse un análisis estricto al respecto. Entre otras temáticas, el estudio del sector empresarial a profundidad es necesario, sobre todo para el caso de México, ya que sería importante realizar un diagnóstico sobre la percepción de las personas con discapacidad y sus posibilidades de inclusión laboral en la empresa, que favorezca el diseño de políticas públicas. Desde el sector de las personas con discapacidad, también en México, se tendría que estudiar más a fondo las problemáticas que limitan su capacidad de articulación para constituirse como actores sociales.

En ambos casos habrá que estudiar la manera de cómo llevar a cabo políticas culturales que favorezcan el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Así mismo es necesario dar seguimiento al impacto, tanto de la crisis, como de las limitaciones que se presentan en el proceso de consecución del derecho a la inclusión laboral, ante la tendencia actual hacia una política social liberal.

Es importante señalar, entre otras cuestiones, que en esta investigación no se presenta un análisis del mercado laboral, sino que se estudia el proceso de inclusión laboral en los tres niveles planteados: instituciones, organismos y resultados, para observar y comparar los avances y limitaciones que están presentes en cada uno de los casos y explicar por qué hay una tendencia favorable por parte de España en la consecución de este derecho.

Capítulo 1.

Antecedentes y conceptos fundamentales.

Como primer antecedente institucionalizado a nivel internacional sobre la preocupación, cuidado de la dignidad y el valor de todo ser humano, se tiene la adopción de la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, donde se establece como principio rector el respeto a la igualdad.

Es a partir de este momento en el cual se puede empezar a ver la transformación de las estructuras, a nivel internacional y nacional, por hacer valer los derechos de todo ser humano y particularmente de las personas con discapacidad.

La Asamblea General estableció la Fundación para la promoción y protección de los derechos humanos en 1948, cuando proclamó la Declaración Universal de los derechos humanos. En el artículo 25 de la Declaración dispone que cada persona tiene “derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudedad, vejez u otra forma de sustento en circunstancias ajenas a su control (United Nations, 2012 a: 1).

Dentro del artículo 25 de la Declaración, hay dos elementos que muestran especial importancia para el presente estudio, el desempleo y la discapacidad. Este Artículo 25 se retoma como punto de partida para observar cómo se ha llevado a cabo durante este período, comprendido desde 1948 hasta nuestros días, la atención a estos dos riesgos sociales, que para el caso de esta investigación se presentan articulados y que serían la protección a las personas con discapacidad y el acceso al trabajo, ambos como derechos. Se puede considerar entonces, que los primeros antecedentes sobre el proceso de inclusión laboral se institucionalizan en este artículo y es a partir de ahí que se van a observar los distintos esfuerzos tanto a nivel internacional como a nivel nacional, por cumplir con este proceso.

El presente capítulo está dividido en 3 apartados. En el primer subcapítulo sobre el estado del arte de los estudios sobre la discapacidad se muestra, a través de la revisión bibliográfica y documental que se ha llevado a cabo tanto en México como en España, cuál es la situación actual de cada país sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, no sin

antes partir de un contexto global, avalado por un conjunto de estudios previos que se traducen en los principales acuerdos internacionales que han ido creando un marco de referencia sobre el tema, como son la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo. Este marco internacional se toma como directriz para el análisis de la revisión bibliográfica y documental de cada país a fin de poder determinar el punto de partida cuando se involucran a nivel internacional, así como el punto en el cual se encuentran con base en los estudios que han llevado a cabo sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Una vez realizada la revisión bibliográfica, que marcan los supuestos que subyacen a la pregunta de investigación, se señalan los aportes que se llevan a cabo a través de la investigación, en cada una de las dimensiones de la ciudadanía.

En el segundo subcapítulo titulado: “La inclusión laboral de las personas con discapacidad: conceptos fundamentales a través de su trayectoria histórica” y el tercer subcapítulo, “Los regímenes de bienestar y las personas con discapacidad”; se aborda la problematización de conceptos que dan una respuesta teórica y parcial a la pregunta de investigación que se refleja en la formulación de la hipótesis, la cual sirvió de base para la realización de la investigación y que se retoma para el análisis de los resultados obtenidos.

1.1 Estado del arte sobre la discapacidad. Las referencias Internacionales y las diferencias entre España y México.

1.1.1 Evolución y estado actual del marco de referencia internacional sobre la discapacidad.

Para la presentación de este punto se parte de una cronología básica sobre los principales momentos y conceptos que han ido marcando las distintas transformaciones a través de las cuales se ha ido dando impulso el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Los departamentos encargados de las Naciones Unidas, que se han ocupado de las cuestiones de discapacidad así como de la promoción de sus derechos, fueron inicialmente desde 1945 hasta 1955 la Secretaría de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social y su órgano subordinado, la Comisión Social a los que se hará referencia a lo largo de la exposición. Posteriormente la Comisión Social es la que tomará la responsabilidad.

Se puede decir que "...durante la primera década de trabajo en el campo de la discapacidad, las Naciones Unidas promovieron una perspectiva de bienestar de la discapacidad" (United Nations, 2012 b: 1) para lo cual se procuró el establecimiento de mecanismos de desarrollo, a través de programas enfocados a la rehabilitación y a la prevención, inicialmente solo para personas con discapacidad física y sensorial. Para 1950 ya se detectaba la necesidad de establecer normas internacionales para la educación, tratamiento, capacitación y colocación laboral de las personas con discapacidad en las zonas subdesarrolladas.

Entre 1950 y 1952 el principal énfasis, a través de los distintos períodos de sesiones de la Comisión Social, fue sobre la perspectiva de la rehabilitación de la persona con discapacidad física y sensorial (United Nations, 2012 d).

En el año de 1953 La Comisión Social empieza a expresar su interés por programas destinados a la promoción de servicios para las personas con discapacidad que hacen hincapié en su función independiente y productiva en la sociedad (United Nations, 2012 d). Estos son los primeros referentes sobre la necesidad de impulsar el tema laboral para las personas con discapacidad dentro de las Naciones Unidas.

En el período de 1955 a 1970 se fue generando un cambio en cuanto a la transición de la perspectiva del bienestar a la del bienestar social:

Una reevaluación de la política en los años 60 llevó a la desinstitucionalización y había estimulado la demanda de participación más plena de las personas con discapacidad en una sociedad integrada... inicialmente poca atención se había prestado a los obstáculos sociales... a partir de la década de 1960, la perspectiva se empezó a desplazar hacia un nuevo modelo social para tratar la discapacidad... La declaración sobre el progreso Social y el desarrollo, aprobada el 11 de diciembre del 1969, afirmó las libertades fundamentales y los principios enunciados en la Carta de las

Naciones Unidas y subrayaron la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad (United Nations, 2012 c: 1).

En este periodo se señala el inicio de la transición que va desde la teoría medicalizada y rehabilitadora hacia la perspectiva social de la discapacidad. Temática que se abordará en la problematización conceptual, en el siguiente apartado de este capítulo.

Se puede observar que la atención de la discapacidad intelectual no va de manera paralela con la física y sensorial pues es hasta que el 20 de diciembre de 1971 durante la Asamblea General que se proclamó la declaración de los derechos del retrasado mental y se pidieron medidas nacionales e internacionales para la protección de sus derechos. (United Nations, 2012 d).

En 1972 se elabora un informe donde se recomienda que los servicios de rehabilitación deben integrarse con programas básicos de desarrollo médico, educativo y profesional, o laboral (United Nations, 2012 d). Estas recomendaciones hacen referencia a la atención de las personas con discapacidad, todavía desde la perspectiva rehabilitadora, de manera especial, es decir, aparte del resto de la población, pero que ya empiezan a integrarse aspectos distintos a la salud, como es la educación y la parte laboral.

“En 1975 la Comisión de Desarrollo Social recomienda la eliminación de las barreras físicas, arquitectónicas que impiden la plena integración social de las personas con discapacidad” (United Nations, 2012 d: 2). Con este hecho se puede observar un cambio importante a nivel conceptual, en el que se empieza a hablar de la integración social de las personas con discapacidad a la par de la rehabilitación. En este mismo año “la Asamblea General aprobó la declaración sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece que todas las personas tienen derecho a los derechos estipulados, sin importar la raza, color, sexo, idioma, religión... o cualquier otra situación.” (United Nations, 2012 d: 2). El concepto que se adopta institucionalmente en este momento es el de persona con discapacidad.

Con el propósito de contar con una mayor claridad al definir a las personas con discapacidad, en 1980, la Organización Mundial de la Salud

adoptó una clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías. Esta clasificación hace una clara distinción entre el deterioro, la discapacidad y el hándicap, que ha sido ampliamente utilizado en diversos ámbitos sociales y legislativos, incluso hasta la actualidad (United Nations, 2012 f).

Cuando se proclama el año de 1981 como Año Internacional de las personas con discapacidad, ya se hace más referencia solo al concepto de integración social, como un paso más allá de la rehabilitación, que no la elimina sino que se suma; se hace énfasis en la oportunidad de estar en la sociedad, pero es un concepto anterior a la inclusión. El año de 1981 se estableció que debería ser un año dedicado plenamente a la integración de las personas con discapacidad en la sociedad para poder llevar a cabo los derechos de las personas con discapacidad (United Nations, 2012 d: 2).

Como resultado de los balances obtenidos del Año Internacional de las Personas con Discapacidad en 1981 y como una forma de establecer plazos para la aplicación por parte de los gobiernos del Programa de Acción Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos que va 1983-1992. Durante esta década se propicia un desplazamiento gradual pero importante desde la perspectiva de la integración hacia la inclusión social de las personas con discapacidad. En este mismo período se acuña el término de igualdad de oportunidades¹.

¹ Para Dubet (2010) es necesario considerar en la actualidad las dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. Si bien ambas pretenden reducir la tensión provocada por la desigualdad, difieren de manera significativa en tanto que la primera procura redistribuir la riqueza, asegurar a todos una plataforma apropiada de las condiciones de vida y de acceso a la educación, a los servicios y la seguridad. La segunda, que tiende a ofrecer a todos las posibilidades de ocupar las mejores posiciones con base en los méritos propios. Es un modelo en el que se lucha más activamente contra la discriminación, la cual perturba la competencia entre los individuos, teóricamente iguales en el punto de partida y se abre a la creencia de que cada uno coseche logros de acuerdo con sus méritos, en un marco de competencia equitativa. Sin embargo el autor argumenta que este modelo alienta la lucha de todos contra todos y el incremento de la desigualdad. Es decir, de acuerdo con Dubet, en el primer caso, el papel del Estado es esencial, en el segundo, se apuesta el mercado, al libre juego de la iniciativa privada. Si bien es un ideal la convergencia de ambas posturas, la perspectiva de derechos tiene como prioridad el modelo de igualdad de posiciones, ya que a pesar de los esfuerzos, la supuesta igualdad fundamental de todos, no se genera por el esfuerzo individual, la realidad es que hay divisiones importantes de acuerdo a los ingresos, las condiciones de vida y la seguridad social que requieren de la intervención del Estado. El mecanismo que presenta Dubet como principal distribuidor de la riqueza, sería a través de un Estado de bienestar activo como en el caso de los países socialdemócratas del norte de Europa.

Durante 1983 la Organización Internacional del Trabajo, considerando los elementos anteriores y como una medida para adoptar normas internacionales para asegurar la igualdad de oportunidades, establece el Convenio núm. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas). Es una medida en la que todavía prevalece la integración y se enfoca a la readaptación profesional y al empleo de personas inválidas. En su artículo 1 inciso 2 especifica que “a los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la que permite que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad” (Organización Internacional del Trabajo, 2008: 4), en su Artículo 2 se adquiere el compromiso por parte de los estados miembros de llevar a cabo una política nacional sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, en el Art. 3 se habla de la necesidad de promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular y en el 4º hace referencia a la igualdad de oportunidades entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores en general (Organización Internacional del Trabajo, 2008).

En la recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) núm. 168, se muestran, en el apartado II directrices concretas para la readaptación profesional y oportunidades de empleo, entre ellas destacan las

“... medidas positivas especiales destinadas a lograr la igualdad (...), incentivos económicos para alentar a los empleadores a proporcionar formación y empleo... así como adaptar, dentro de los límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria (...) ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos (...) ayuda gubernamental adecuada a la formación profesional, la orientación profesional, el empleo protegido y los servicios de colocación administrados por organismos no gubernamentales (...) fomento al establecimiento y desarrollo de cooperativas por personas inválidas y para ellas, las cuales, cuando sea apropiado estarían abiertas a los trabajadores en general (...) ayuda gubernamental apropiada con objeto de promover la creación (...) de pequeñas empresas y talleres de producción (...), eliminación gradual (...) de barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico o relativos a la comunicación que afectan al transporte, al acceso y al libre movimiento(...), transporte adecuados(...), fomento de la difusión sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito de personas inválidas en el empleo (...)

ayuda gubernamental apropiada con miras a eliminar las posibilidades de explotación (...) y para facilitar la transición al mercado regular de empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2008: 16-17).

En estas medidas propuestas por la OIT, aunque todavía se hace referencia en algunos momentos a la integración laboral, y a las personas inválidas, como conceptos previos, ya se plantea el empleo de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario, así como las transformaciones del entorno para facilitar la inclusión laboral en igualdad de circunstancias al resto de los trabajadores. De esta serie de propuestas que hace la Recomendación núm. 168 algunas de ellas se pueden observar todavía en la actualidad en los distintos países.

Ya entrada la década de los ochentas, las Naciones Unidas hacen referencia a que en

1989 el secretario general fue solicitado para señalar a los Estados miembros las directrices de Tallinn de acción sobre desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la discapacidad. Las directrices reconocen a las personas con discapacidad como agentes de su propio destino en lugar de objetos dependientes de los gobiernos y trata de dar cuenta del potencial y capacidades de cada individuo. El empleo fue visto como un medio para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente todos sus derechos como ciudadanos. Las directrices señalan que las personas con discapacidad deben ser preparadas y empleadas en la fuerza de trabajo en igualdad de condiciones con otros miembros de la sociedad (United Nations 2012 e: 2).

En este momento de las Naciones Unidas se aprecia el paso desde la asistencia por parte del Estado a una perspectiva de derechos en el que el gobierno ya no es quien otorga el apoyo ni la persona con discapacidad es vista como "objeto dependiente de los gobiernos", sino que tienen derechos y pueden exigir al Estado que cumpla con sus obligaciones para con ellos. Esta perspectiva de derechos da las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad y el empleo es considerado como la mejor manera de llevarla a cabo.

Es a partir de este momento cuando en las Naciones Unidas se empieza a permear esta perspectiva de manera gradual hacia la inclusión que se va difundiendo en la década de los noventas intercalando en algunas ocasiones todavía el concepto de integración. Algunos de los pasos

intermedios que se dieron fue a través de términos que se fueron acuñando como “sociedad para todos”.

En el Preámbulo de la Resolución Aprobada por la Asamblea General el día 4 de marzo de 1994 en la que se adoptan las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, se institucionalizan a nivel internacional los principales esfuerzos previos realizados por las diversas instancias de las Naciones Unidas comprometidas con la promoción de los derechos de las personas con discapacidad. Entre los más importantes se pueden ubicar los siguientes:

Tabla 1.

Corpus Legislativo Internacional en 1993, previo a la aprobación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades.

1948	Declaración Universal de Derechos Humanos.
1966	Pacto Internacional sobre Derechos Humanos.
1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
1969	Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.
1971	Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
1975	Declaración sobre los Derechos de los Impedidos.
1979	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
1983	Convenio 159 y Recomendación 168 de la organización Internacional del Trabajo.
1989	Convención sobre los derechos del niño.
1990	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares.
1991	Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el mejoramiento de la Atención de Salud Mental

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de la información de las Naciones Unidas (United Nations, 2012f).

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, aprobadas en 1993, son el antecedente inmediato, previo a la consolidación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En 1999 la OIT introduce un nuevo concepto propuesto por Somavia, Director General de las Naciones Unidas, que influirá de manera determinante en la filosofía de la organización: el trabajo digno, que lamentablemente se ha traducido al español, de una manera disminuida con respecto de su completa acepción, al concepto de trabajo decente.

“La finalidad es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana... proviene de la Declaración de Filadelfia, que promueve el desarrollo y el bienestar de las personas “en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”... La labor de la OIT se centró en cuatro objetivos: derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social que proporcionaría el contenido sustancial del programa de trabajo decente... Trabajo decente quería decir comprender y reformular los objetivos económicos y sociales en una

economía mundial en plena evolución” (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van J., 2009: 239).

Esta propuesta de la OIT, ha ido evolucionando, con altas y bajas, por circunstancias mediadas por intereses políticos y económicos, sin embargo a pesar de sus grandes logros y de ser el paradigma actual de la OIT, se reconoce que presenta dificultades teóricas, las cuales son consideradas, en la actualidad como un desafío, a fin de “levantar un marco riguroso y unificado que integre conceptos y enfoques jurídicos, sociales y económicos, todos ellos necesarios, para sostener la lucha de la OIT por hacer realidad sus objetivos primordiales de justicia social y trabajo decente” (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J., 2009: 252).

Esta propuesta sobre el trabajo digno, favorece la inclusión laboral de las personas con discapacidad ya que conceptualmente ambas tienen como referente la igualdad y la dignidad y como soporte, en la promoción laboral, el bienestar de sus ciudadanos.

Otro de los estudios importantes, considerando una perspectiva interdisciplinaria, es el que ha dado como resultado la Clasificación Internacional del Funcionamiento, Discapacidad y Salud (CIF), (Organización Mundial de la Salud, 2010), aprobada en mayo del 2001 por los 191 Estados miembros de la Organización Mundial de la Salud.

“La CIF reconoce que cada ser humano puede experimentar un decremento en la salud y así experimentar algún grado de discapacidad. La discapacidad no es algo que solo ocurre a una minoría de la humanidad. La CIF transversaliza la experiencia de la discapacidad como una situación humana universal... toma en cuenta los aspectos sociales de la discapacidad y no la ve solo como un asunto médico o biológico. Mediante la inclusión de factores contextuales (...) permite registrar el impacto del medio ambiente sobre el funcionamiento de la persona” (World Health Organization, 2012:1).

Este es el recurso a través del cual se puede definir actualmente la discapacidad en sus dos niveles, tanto individual como social, con lo que se concretiza la perspectiva social de la discapacidad en la medición de la misma.

En diciembre del 2001, México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propone en la Asamblea General, estudiar las posibilidades para la creación de la Convención, la cual es acogida de manera inmediata por la

comunidad internacional, con el fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad. Entre Agosto del 2002 y diciembre del 2006 se llevan a cabo 8 sesiones del Comité creado *Ad hoc*. El 13 de diciembre del 2006 se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Asamblea General. El 30 de marzo del 2007 se abre a las firmas por parte de los Estados² (United Nations, 2012 e). Es el paso más importante que asume la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Es el máximo referente con el que cuenta la comunidad internacional en la actualidad para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad. Este estudio, toma como referente primordial las propuestas de la Convención y con base en ella se irán haciendo distintas reflexiones y análisis a lo largo del documento.

Posterior a este evento solo se puede ubicar un importante estudio que presentan las Naciones Unidas, durante el año 2011, es el Primer Informe Mundial sobre la Discapacidad, elaborado por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial.

Este informe presenta un apartado titulado: “¿Cuáles son los obstáculos discapacitantes?” (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, 2011: 9), y menciona a las políticas y normas insuficientes, las actitudes negativas, la prestación insuficiente de servicios, problemas con la prestación de servicios, financiación insuficiente, falta de accesibilidad, falta de consulta y participación, falta de datos y pruebas, que dificultan la inclusión social de las personas con discapacidad. Así también señala, cómo este tipo de obstáculos discapacitantes contribuyen a las desventajas que experimentan las personas con discapacidad: muestran los peores resultados sanitarios, académicos, de participación económica, de tasas más altas de pobreza, mayor dependencia y participación limitada y maneja una serie de medidas para abordar los distintos obstáculos en los que se señalan los referentes al empleo (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, 2011) como “un punto de partida para

² El 23 de diciembre del 2010 La Unión Europea ratificó la Convención, convirtiéndose en la primera organización intergubernamental para unirse a un Tratado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

promover la inclusión de las personas con discapacidad en el mundo laboral...”
(Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, 2011: 17),

...se propone las siguientes medidas: que la legislación exija a los empleadores que realicen adaptaciones razonables –como facilitar el acceso a los procedimientos de selección y contratación, adaptar el entorno de trabajo, modificar los horarios laborales y proporcionar tecnologías auxiliares, estas adaptaciones pueden... mejorar el acceso al lugar de trabajo y modificar las percepciones acerca de la aptitud de las personas con discapacidad para ser trabajadores productivos. Para reducir costos adicionales,... han de estudiarse una serie de medidas financieras, como incentivos fiscales y financiación para adaptaciones razonables. Aparte de la formación profesional convencional, la formación inter pares, la tutoría y la intervención temprana son opciones prometedoras para mejorar las aptitudes de las personas con discapacidad. La rehabilitación basada en la comunidad también puede mejorar las aptitudes y actitudes... los servicios de colocación... controlados por los propios usuarios... programas para las personas que desarrollen una discapacidad mientras están empleadas... (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, 2011: 17-18).

Esta cronología se podría esquematizar a través de la siguiente tabla, de tal manera que permita tener un manejo más accesible de las fechas y los eventos:

Tabla 2.

Relación Histórica de las Medidas postuladas por Organismos Internacionales sobre la Inclusión Social y Laboral de las Personas con Discapacidad (PCD).

Fecha	Evento y Transformación Conceptual hacia las PCD.
1948	Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
1945-1955	Perspectiva del Bienestar.
1950	Detección de la necesidad de establecer normas internacionales para educación, capacitación y colocación laboral de las PCD.
1950-1952	Perspectiva de la Rehabilitación.
1953	Promoción de servicios a fin de llevar una vida independiente y productiva.
1955-1970	Perspectiva de Bienestar Social.
1971	Declaración de los derechos del retrasado mental.
1975	Recomendación sobre la eliminación de barreras físicas, arquitectónicas. Empieza la transición de la rehabilitación a la integración. Declaración de los Derechos de las personas con discapacidad.
1980	OMS Adopción de la Clasificación Internacional de deficiencias, discapacidad y minusvalía.
1981	Proclamación del Año Internacional de las PCD dedicado a la integración de PCD.
1983-1992	Decenio de la Naciones Unidas para los impedidos. Promoción de la igualdad de oportunidades. Desplazamiento gradual de la integración hacia la inclusión.
1983	OIT Como medida para igual oportunidades, adopción del Convenio 159 y Recomendación 168, señala directrices concretas para la integración-inclusión.
1989	Las directrices de Tallinn de acción sobre desarrollo de los recursos humanos en el

	<p>ámbito de la discapacidad. “No más objetos dependientes del gobierno”.</p> <p>Paso de la Asistencia por parte del Estado a la perspectiva de derechos donde el Estado tiene la obligación de hacer valer los derechos de las PCD.</p>
1994	<p>Adopción de las Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades para las PCD. Se resumen los esfuerzos previos de la Naciones Unidas sobre PCD.</p>
2001	<p>OMS Clasificación Internacional del funcionamiento, discapacidad y salud (CIF).</p> <p>Propuesta de México para la creación de la Convención.</p>
2002-2006	<p>8 sesiones de trabajo sobre la Convención.</p>
2006	<p>Adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</p> <p>Se concretiza la perspectiva de la inclusión.</p>
2011	<p>OMS y BM Primer Informe Mundial sobre la discapacidad.</p>

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de la información de las Naciones Unidas, (2012 a,b,c,d,e,f), Organización Internacional del Trabajo (2008), y la Organización Mundial de la Salud, (2011, 2012).

Después de esta breve cronología, se puede considerar que actualmente los principales lineamientos que ofrecen las Naciones Unidas a través de sus diversos organismos, avalan la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, sin embargo, también permite captar problemáticas para su implementación. A través de estos documentos se presentan datos globales, acuerdos generales, en los que difícilmente se puede saber acerca de la situación concreta de cada país, así como de cuestiones específicas, por ejemplo, del tema laboral.

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades, surgen precisamente, con base en las diferentes necesidades y problemáticas que se presentaban en diversas partes del mundo: “esas variaciones son el resultado de diferentes circunstancias socioeconómicas y de las distintas disposiciones que los Estados hacen para el bienestar de sus ciudadanos” (United Nations, 2012 f: 2) ¿Cuáles son esas circunstancias?, ¿cuáles son las políticas que se

han implementado?, ¿qué recursos se han asignado?, ¿cómo se organizan los distintos actores sociales que participan en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?, ¿a qué resultados han llegado finalmente?, ¿cuáles son las semejanzas y diferencias que existen en los diferentes casos de estudio?, ¿qué implicaciones teóricas tienen esas semejanzas y diferencias? Estas son algunas cuestiones que al responderlas se puede contribuir para definir las características de manera más específica de cada uno de los países y que podrían apoyar en la resolución de sus problemáticas concretas.

A esta trayectoria por parte de diversos organismos internacionales se han ido sumando los Estados, quienes al haber ratificado diversos acuerdos internacionales, se han comprometido a implementar las medidas necesarias para llevarlas a cabo. Especialmente México y España han mostrado su interés por adoptar los algunos lineamientos estipulados, pero principalmente a través de la ratificación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

Llevar a cabo estos compromisos internacionales, implica una serie de transformaciones sociales importantes, las cuales no surgen de manera espontánea, sino que son reflejo de estudios y acciones que se llevan a cabo por parte de las sociedades y sus gobiernos.

En los apartados siguientes se muestra, a través de la revisión bibliográfica y documental, el estado actual de ambos países, con respecto a la transformación social necesaria para fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

1.1.2 España, una panorámica actual sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, a partir de la revisión bibliográfica y documental.

La revisión bibliográfica y documental realizada tanto en México como en España, sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, cuenta como estructura organizacional con la propuesta por Ramírez, J. (2007), en la

que retoma las dimensiones de la ciudadanía reconocidas en varias de las constituciones nacionales y los pactos internacionales en la ONU, las cuales son cinco: civil, social, económica, política y cultural³.

Sin embargo, antes de dar inicio a este apartado, conviene resaltar algunas de las características que influyeron en la toma de decisiones para optar por España como país a comparar.

Se considera, que el estudio sobre España es importante por distintas razones que se pueden observar tanto en este momento como también a lo largo de la exposición de la revisión bibliográfica y documental que dan muestra no solo de la situación actual en materia de estudios sobre las personas con discapacidad, sino que también dan una idea de la situación real que viven las personas con discapacidad, es decir de los avances en el proceso de inclusión laboral.

-Una de las razones es por sus avances en materia legislativa, no solo por su elaboración sino por su implementación. España destaca a nivel internacional en el plano legislativo como uno de los países con mayor desarrollo en esta materia y que impacta en el proceso de inclusión social, la cual implica la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

-La participación para la elaboración de su normativa no se limita solo desde sector legislativo, sino que intervienen diversos organismos gubernamentales, de personas con discapacidad y del sector empresarial.

-Otra de las razones fue en función de la participación de los españoles en la formulación de la Convención sobre los Derechos de las

³ Cada una de las dimensiones consiste en: “La dimensión “civil” remite a los derechos y obligaciones relacionados con la igualdad ante la ley, la libertad de la persona, la libertad de palabra, pensamiento y culto, y el derecho a la propiedad y de realización de contratos. La “política” consiste en los derechos y responsabilidades de asociación y de participación en el ejercicio del poder político como miembro de cuerpos investidos de autoridad política (ejecutivo y legislativo) o como elector de los miembros de ellos. La “social” estriba en el derecho y los deberes vinculados al disfrute de un nivel de bienestar –vivienda, salud, educación, etc. —acorde con los estándares prevaletentes en la sociedad en la que se vive. La “económica” remite a la participación de los individuos –como trabajadores o empresarios—en las decisiones que, sobre economía, les afectan en la comunidad política a la que pertenecen (Cortina, 1997). La “cultural” se refiere al derecho y la obligación provenientes de la diversidad inherente a una sociedad abierta, con pertenencias múltiples en Estados plurinacionales” (Ramírez, J., 2007: 11)

Personas con Discapacidad en donde se observó una presencia activa desde la subcomisión de expertos sobre la Convención de la ONU que sirvieron de base para la Delegación Española durante las negociaciones a nivel europeo e internacional (García, A., 2008).

-Por su participación y liderazgo en materia de discapacidad y en cuanto a la difusión y promoción de la Convención a nivel de la Unión Europea:

... si para los países más avanzados en el ámbito de la discapacidad como es España, la Convención significa un paso trascendental para las personas con discapacidad y sus familias, para los países menos desarrollados en este campo, la Convención ha de suponer un antes y un después para este colectivo (...) Conscientes de la importancia de su difusión y correcta implementación por los Estados, un grupo de grandes fundaciones europeas, lideradas por la Fundación ONCE (Española), hemos puesto en marcha un Consorcio que tiene como finalidad, desde las distintas parcelas de la sociedad civil y con el valioso apoyo, una vez más, de los profesionales de notariado y otros actores jurídicos, promover la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad a nivel de la UE, apoyando especialmente a los nuevos Estados Miembros en esta importante tarea (Cabra, 2008: 14)

- Por su aplicación de las leyes a nivel nacional que se puede constatar por la intensa publicación de documentos en esta línea, así como por el liderazgo y representatividad del movimiento asociativo de personas con discapacidad que han logrado la implementación de un modelo laboral para las personas con discapacidad en el empleo ordinario y en el empleo protegido.

- Por sus logros en materia de inclusión laboral, algunos de los cuales se abordarán en el presente apartado.

- Por el tipo de proceso que se ha seguido en la construcción de la ciudadanía en general y el derecho al trabajo en particular, que se refleja en la articulación entre distintos paradigmas implicados en el proceso:

En muchas ocasiones ha quedado patente la sensibilidad del Gobierno ante la discapacidad a través del impulso continuado de iniciativas encaminadas a mejorar la situación de las personas con discapacidad (...) La protección efectiva de los derechos de las personas con discapacidad se han ejecutado a través de numerosas medidas legislativas que han cambiado el panorama de nuestro país en este terreno acercándolo a las más actuales iniciativas promovidas desde la ONU o la Unión Europea. La regulación de la lengua de signos y medios de apoyo a la comunicación oral, los desarrollos normativos de igualdad de oportunidades y no discriminación (...), en la universalización de los servicios sociales promoviendo la autonomía (...), la

integración laboral, han mostrado ser medidas decisivas para conseguir la integración y participación de las personas con discapacidad.

Pero estas iniciativas no hubieran tenido el mismo impacto si no hubieran contado con la participación y la colaboración del propio colectivo de discapacidad (...), ya que cumplen una misión fundamental en la configuración de las políticas públicas... (Jiménez, T., 2010: 11-12)

-Por haber asumido la inclusión social y laboral desde una perspectiva de derechos:

En nuestro país, la posición social de las personas con discapacidad ha cambiado enormemente en los últimos años. De una situación de relegación se ha pasado a otra en la que la igualdad de derechos es un objetivo compartido por todos: las propias personas con discapacidad, las asociaciones, el Gobierno y la sociedad en general. En la actualidad ya es comúnmente asumido que la igualdad ante la ley también significa que ninguna discapacidad pueda ser causa de discriminación (Jiménez, T., 2010: 12).

Además de estas cuestiones se pueden considerar algunas otras, como sería el hecho de que España es un país históricamente ligado a México y que por estas circunstancias influyó en su cultura y organización social.

Sin embargo, a pesar de observar a través de la literatura los importantes esfuerzos a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, esto no quiere decir que no haya problemas de inclusión y que se tomará a España como un modelo a seguir. Ciertamente la comparación implica un análisis de cada sociedad con lo que se genera conocimiento, pero cada una tiene el reto de identificar sus objetivos y sus metas en sus propios contextos.

En los estudios realizados en España, al intentar clasificarlos desde la base organizacional propuesta por Ramírez (2007), se muestra una notable aportación en las distintas dimensiones de la ciudadanía: civil, social, cultural, política y económica. Concretamente la inclusión laboral de las personas con discapacidad es un tema que ha sido estudiado desde las distintas dimensiones. El Centro Español de Documentación sobre Discapacidad es el centro más importante de estudios sobre discapacidad en España, adscrito al Real Patronato sobre Discapacidad.

Dada la interrelación que se muestra en los estudios desde las distintas dimensiones de la ciudadanía, es un tanto complejo tratar de clasificarlos

dentro de una sola dimensión, situación ya contemplada por Ramírez : “el conjunto de derechos y ciudadanías constituye “un todo indivisible”, interdependiente, complementario y universal. Esto significa que forman una “unidad”. No puede reconocerse una de sus modalidades y desconocerse las restantes, porque cada una tiene igual importancia y por eso deben ser respetadas en forma integral (2007: 11) Considerando esta situación no se llevó a cabo una clasificación ortodoxa de los estudios de acuerdo a las dimensiones de la ciudadanía, aunque se muestra cierta tendencia a respetarla.

Para la sociedad española los recursos jurídicos representan los paradigmas que han de guiar las políticas sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, no sin mostrar distintos cuestionamientos que llevan a la transformación de las mismas.

A nivel internacional cuentan con dos niveles de participación en la actualidad; uno es a nivel de la Unión Europea, en donde destaca:

El Plan de Acción Europeo en materia de discapacidad 2004-2010, que subraya tres objetivos operativos: plena aplicación de la directiva 2000/78 relativa a la igualdad de trato en el empleo, integrar adecuadamente las cuestiones de discapacidad en las políticas comunitarias y potenciar la accesibilidad para todos.

El Plan de Acción europeo 2008-2009, que plasma el compromiso europeo de garantizar que las personas con discapacidad sean tratadas como ciudadanos y agentes socioeconómicos activos que contribuyen a la construcción de una Europa sostenible y solidaria que ofrece iguales oportunidades para todos.

El último referente a nivel de la Unión Europea sería la Estrategia Europea sobre la Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras. Esta estrategia se centra en la supresión de barreras en distintas dimensiones, una de ellas en cuanto al empleo:

Los empleos de calidad aseguran la independencia económica, fomentan los logros personales y ofrecen la mejor protección frente a la pobreza. Sin embargo la tasa de empleo de las personas con discapacidad se

sitúa en torno al 50%. Para alcanzar las metas de crecimiento que se ha propuesto la UE, es necesario que un número mayor de personas con discapacidad ejerzan una actividad laboral remunerada en el mercado de trabajo abierto” (Comisión Europea. 2010: 4).

Además de estos recursos institucionales a nivel de la Unión Europea, se encuentran otros recursos institucionales que han sido propuestos por las Naciones Unidas y que han sido adoptados por la sociedad española:

La Declaración de los Derechos del Deficiente Mental.

La Declaración de los Derechos de los Discapacitados.

El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad.

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

O aquellos recursos propuestos por la OIT: La Recomendación 99 sobre a adaptación y readaptación profesionales de las personas inválidas así como el Convenio 159 y la Recomendación 168, que vienen a completar la Recomendación 99 (Núñez, G., 2000).

El compromiso más reciente sería la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “como un instrumento vinculante y exigible para todos los Estados que la ratifiquen... --lo cual significa-- afirmar políticas de no discriminación y medidas de acción positiva, así como de adaptar su ordenamiento jurídico interno para que las personas con discapacidad puedan hacer valer sus derechos y actuar de manera independiente en todos los ámbitos de su vida” (García, A., 2008: 13). En este sentido García (2008) ha realizado estudios, a manera de propuestas⁴ sobre las transformaciones necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico español, dentro del cual se incluyen los cambios pertinentes en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A nivel nacional, España cuenta con una amplia gama de legislaciones, además de las transformaciones que se han ido realizando en función de la

⁴ Cabe hacer notar que estas propuestas surgen desde Asociaciones Civiles. La propuesta de García es avalada por la Fundación Aequitas como un reconocimiento a obras inéditas de Investigación Jurídica.

puesta en práctica de las mismas. Algunas de las legislaciones más importantes sobre discapacidad en España relacionadas con la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se presentan en la siguiente Tabla.⁵

⁵ Para consultar cada una de las leyes más importantes, se puede recurrir a Díaz, S., 2007 o acceder a través del Boletín Oficial del Estado (Boletín Oficial del Estado, 2013).

Tabla 3.

Corpus básico de la legislación actual en España sobre discapacidad.

Ley 13/1982, 7 de abril, de integración social de los minusválidos.
Ley 51/2003, 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de la personas con discapacidad.
Real Decreto 1.414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre de 2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
Ley 41/2003, de 19 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad.
Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
Real Decreto 1,971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.
Real Decreto 1,417/2006, que establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad.
Ley 29/194, 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos: artículo 24, Disposición Adicional 9ª. Y Disposición Transitoria 2ª.
Ley 15/1995, 30 de mayo, de límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad.
Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados.
Real Decreto 1,451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.
Real Decreto 177/2004, de 6 de septiembre, que regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.
Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, que establece las condiciones de

accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, que aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecida por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Fuente: Díaz, S., (2007). *Legislación básica sobre discapacitados*. Madrid: Editorial Tecnos.

Los títulos de las leyes dan una noción de la trascendencia y de las implicaciones en las distintas dimensiones de la ciudadanía: civil, social, cultural, política y económica.

Esta amplia legislación es objeto de múltiples modificaciones, el exponerlas en este momento representaría un nivel de profundización tal que finalmente rebasa el objetivo de la presente investigación.

A través de la literatura se puede observar una intensa participación de organismos de personas con discapacidad y que han logrado una amplia interrelación entre ellos mismos, que les permite a su vez articularse con distintos organismos, tanto legislativos como gubernamentales. En el caso de la articulación con los organismos legislativos es interesante observar cuál es su participación en la propuesta y transformación de nuevas leyes relacionadas con la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Se toma el caso de la Estrategia relacionada con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a nivel legislativo:

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) elabora su propuesta “Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012”, para lo cual recurre a una serie de argumentos legales e informativos de distintas instituciones públicas como el Ministerio del Trabajo, que le permiten sustentar su propuesta. La problemática: la diferencia entre la actividad de la población española en su conjunto, con respecto a la actividad de las personas con discapacidad y la precariedad del empleo de las personas con discapacidad. Con base en dichos argumentos, se formulan las propuestas

y se señalan las principales alternativas así como los objetivos generales, los objetivos operativos y líneas de actuación.

Posteriormente se presenta, incluso con el mismo título, la “Estrategia Global de Acción para el empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012” por acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno junto con organismos empresariales y representantes del sector asociativo de la discapacidad (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009) donde menciona los objetivos:

Las líneas de actuación contenidas en la Estrategia son directrices que han de seguirse, con el fin último de dar cumplimiento a los dos objetivos generales de la Estrategia: primero, aumentar las tasas de actividad y de ocupación, así como la inserción laboral de las personas con discapacidad; segundo, mejorar la calidad del empleo y dignificar las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad... (Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009: 2)

Posteriormente, La Estrategia Global para el Empleo de personas con discapacidad, se integra en el III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012 que retoma literalmente los mismos objetivos (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009: 39). De esta manera la propuesta inicial del sector asociativo de la discapacidad ya queda integrada formalmente en el Plan a nivel nacional, el cual posteriormente ha de trascender para otro tipo de medidas como por ejemplo, en la Ley 35/2010 del 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, publicada por el Boletín Oficial del Estado el 18 de septiembre de 2010, que tiene como objetivo “contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad española” (Boletín Oficial del Estado, 2010: Preámbulo II). Se incluyen constantemente referencias particulares sobre las personas con discapacidad, pero específicamente en la Disposición Adicional vigésima cuarta: Medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad se consideran algunos cambios en el marco de la Estrategia: Apartado 1: El Gobierno procederá en el plazo de doce meses, en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012 a la revisión del real decreto 1368/1985 del 17 de julio...”

El ejemplo anteriormente citado es una muestra de la capacidad de participación y agencia actual del sector asociativo de las personas con discapacidad en materia legislativa y laboral. Hace también referencia a la relación con respecto al Estado, donde este actúa no de manera unidireccional y jerárquica sino con la articulación de distintos sectores, en este caso incluidas las personas con discapacidad, que buscan la consecución de sus derechos.

El panorama a nivel legislativo es muy complejo por el número de leyes⁶ y estudios jurídicos que constantemente se publican y las reformas que se llevan a cabo, las cuales al parecer, se van transformando conforme se van generando nuevas problemáticas. Este constante movimiento jurídico hace referencia a un proceso de inclusión en marcha y en constante transformación para su optimización.

En cuanto a las organizaciones creadas para implementar el proceso de inclusión laboral, se pueden encontrar de distintos tipos dentro del sector público así como del privado, que en la legislación no se encuentran del todo definidas y articuladas, de ahí que existe una diversidad y gama de características que es difícil catalogarlas y estudiarlas bajo un mismo criterio:

Esta organización no garantiza, no obstante, ni una visión común ni una estrategia conjunta sobre el tema del empleo de personas con discapacidad. Y esta es una de las principales características del sector: su carácter fragmentario.

En este colectivo existen organizaciones sociales vinculadas a movimientos asociativos a favor de las personas con discapacidad; movimientos profesionales, también de carácter social (...), empresas mercantiles; movimientos intelectuales trabajando teorías para mejorar las condiciones de empleabilidad y la propia empleabilidad de las personas con discapacidad, etc. (Santamaría, C., 2007: 163)

Sin embargo, se pueden identificar algunas organizaciones claves y con mayor presencia en cuanto a las medidas de inclusión laboral, como es el caso de los Centros Especiales de Empleo:

Los Centros Especiales de Empleo son empresas cuyo objetivo principal es asegurar un empleo remunerado y la prestación de los servicios de

⁶ Un ejemplo de las normas publicadas constantemente se puede ver reflejada en el Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad, Específicamente en el No. 2, se exponen nueve normas publicadas recientemente en el Boletín Oficial del Estado. (Boletín del Observatorio de la Discapacidad, 2010: 62).

ajuste personal y social que requieran sus trabajadores con discapacidad. Las ayudas que el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales tienen establecidas para estos centros se destinan tanto a la creación como al mantenimiento de los mismos y actualmente se configuran como uno de los medios fundamentales de integración de las personas con discapacidad que tienen mayores dificultades de inserción laboral... (Lasala, I., 2007: 43).

Desde su creación, los Centros Especiales de Empleo (CEE) han ido creciendo cualitativa y cuantitativamente, tanto en líneas de negocio como en el número de empleados, por lo que se han convertido en una importante red económica. Además, su integración al mercado es una realidad, ya que se han incorporado a los tres sectores de producción; integran progresivamente tecnología de última generación en sus empresas; entran en competencia en el mercado libre; establecen relaciones comerciales con sectores importantes incluso con multinacionales, lo cual muestra que además de ser los CEE un proyecto consolidado económicamente, lo es también socialmente (Flores, J., 2004: 241).

Como soporte a los CEE se crearon los Enclaves Laborales, como un organismo intermediario entre los CEE y las empresas privadas cuya función principal es auxiliar en la transición de las personas que laboran en los CEE hacia las empresas privadas. Existen además los Centros Ocupacionales, que en algunos parecen funcionar como facilitadores para ingresar a los CEE.

Los CEE forman parte la Economía Social, que surge en Europa como una reacción que lucha contra la exclusión: "Si el mercado o la sociedad en general, no estableciera barreras que impidieran el acceso libre de todos los ciudadanos a sus diversos campos económicos y de la sociedad del bienestar, no existiría la Economía Social" (Lozano, C., 2007: 16)

En España, los datos que se ofrecen de instituciones con esta "filosofía" como la nombra Lozano (2007), son diversas: Cooperativas, Sociedades Laborales Mutualidades, Asociaciones y Centros Especiales de Empleo que generan un total de 38,357 empleos (Lozano, C., 2007).

El CERMI, a nivel económico y en el contexto de la crisis, acaba de publicar en diciembre del 2009 un estudio: "El impacto de crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias" donde a través de distintos

indicadores se refleja la problemática. Como uno de estos indicadores del impacto de la crisis se retoma la situación de los CEE:

En referencia a los grupos de personas con discapacidad es necesario conocer la incidencia de la situación económica en las Empresas de Economía Social, ya que éstas constituyen un enclave estratégico en el mantenimiento del empleo y en la inserción laboral de personas con discapacidad... (Intersocial, 2009: 56).

Los Centros Especiales de Empleo son figuras clave en la integración laboral de las personas con discapacidad. En España existen 1,726 CEE de los cuales 413 están enmarcados en la Economía Social. El empleo generado por estos últimos constituye el 51,03% de todo el empleo generado por estas empresas. Según los últimos datos de CEPES, el 60% por ciento de los Centros Especiales de Empleo ha visto disminuida su facturación en el primer trimestre de 2009, el 50% tiene a una parte de su planilla sin actividad productiva y el 40% ha disminuido empleo en el último año (Intersocial, 2009: 58).

Desde otra perspectiva, con respecto a la dimensión social de la ciudadanía, existen estudios que permiten otro tipo de acercamiento al estado, relativamente reciente de la inclusión laboral de las personas con discapacidad que sería a través del Instituto Nacional de Estadística. Cifras INÉ presenta una Panorámica de la discapacidad en España (Instituto Nacional de Estadísticas, 2008).

De acuerdo con estas cifras proporcionadas a través de la encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia realizada en el 2008 (EDAD-2008), se cuenta con 3,85 millones de personas con discapacidad, lo que supone una tasa de 85,5 por mil habitantes. Para este año hay un total de 1,48 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar, es decir con edades que se sitúan entre los 16 y 64 años. De ellas el 41,1 % recibe algún tipo de pensión, un 28% trabaja y un 7,2% está desempleado. El porcentaje de mujeres es aproximadamente 10 puntos porcentuales inferior al de los hombres.

El total de personas con discapacidad (entre 16 y 64 años) trabajando para el 2008 es de 1'482,100. Activos, trabajando: 419,100; en desempleo: 107,000; inactivos pero percibiendo pensión contributiva: 451,400; percibiendo otro tipo de pensión: 158,300; dedicado a labores del hogar: 183,600; incapacitados para trabajar (sin recibir pensión): 85,900; estudiando: 33,900 y otros inactivos: 42,900.

De este total, el mayor porcentaje de población ocupada se presentaba en las personas con discapacidades auditivas y visuales (42,8% y 32,8% respectivamente). Mientras que el menor porcentaje de población ocupada estaba en los colectivos que tenían limitaciones de aprendizaje y aplicación de conocimientos y desarrollo de tareas (8,2%) y de interacciones y relaciones personales (11,0%)

El número de personas con discapacidad entre 15 y 64 años que buscan empleo ascendía a 136,100, de las cuales un 22,1% tenía trabajo pero buscaba uno mejor.

En otro sentido, 851,200 personas en edad laboral no buscan empleo en 2008 de los cuales el 64% no lo buscaba porque no podía trabajar y el 24,6% creía que era difícil encontrarlo por su discapacidad.

Los datos sobre educación también resultan importantes por los efectos en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad:

Más del 97% de los niños en edades entre los 6 y los 15 años se encontraban inscritos en el cursos 2007/08. La mayoría en un centro ordinario en régimen de integración y recibiendo apoyos especiales (45,9%). El 19,1 se encontraba en un centro de educación especial.

El nivel de estudios alcanzado por personas entre los 25 y 44 años ubicado en porcentajes sería: no saber leer ni escribir: 8,6%; estudios primarios incompletos: 11,5%; estudios primarios o equivalentes: 23,3%; educación secundaria de primera etapa: 19,2%; estudios de bachillerato: 11,6%; enseñanzas profesionales de grado medio o equivalente: 9,7%; enseñanzas profesionales de grado superior: 5,6%; estudios universitarios: 10,5%.

Un dato significativo en cuanto a la discriminación: casi 9% de cada 10 personas declaran no sentirse discriminadas por motivo de su discapacidad. Solo el 1,2% dice sufrir discriminación constante. Ésta se produce principalmente en las relaciones sociales, en el entorno de participación social y en la atención sanitaria.

El perfil de la persona que se siente discriminada es varón de menos de 65 años, desempleado, con deficiencias mentales o del sistema nervioso y con dificultad en sus relaciones personales.

Solo el 7,7% de las personas que se han sentido discriminadas lo han denunciado.

Este alto índice de personas con discapacidad que dicen no sentirse discriminadas refleja un cambio importante a nivel cultural dentro de la sociedad, en él han influido diversos factores, pero al menos de los documentados hasta ahora, sobresale el estudio a nivel doctoral de Álvarez (2001) enfocado al área de Comunicación Social, donde hace énfasis al manejo adecuado de los medios masivos de comunicación, como factor importante de inclusión social de las personas con discapacidad en España. El autor analiza 10 campañas publicitarias de la Fundación ONCE y cómo éstas han propiciado el cambio de actitud de las personas con respecto a quienes tienen alguna discapacidad. Entre sus conclusiones se puede ver que con fundamentos psicológicos y sociológicos, se ha logrado encontrar la manera de cambiar de manera gradual una actitud negativa por una actitud positiva hacia este sector de la sociedad, a través de un proceso de análisis del efecto de la persuasión por medio de los medios de comunicación masiva.

En otro sentido, un factor importante ha sido el desarrollo de tecnologías en todos los ámbitos, encaminadas a la accesibilidad, concepto que se retoma en el Art. 2, inciso c de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad, se define como:

“Accesibilidad universal: la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad u de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de ‘diseño para todos’ y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse” (Boletín Oficial del Estado, 2003^a).

La accesibilidad universal ha sido particularmente relevante para la inclusión laboral de las personas con discapacidad:

El contexto de las personas con discapacidad no es ajeno a este auge de las tecnologías y también se beneficia de este desarrollo tecnológico que ha hecho posible la implementación de ayudas técnicas que mejoran su funcionamiento y sus condiciones de vida. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que si en la actualidad existe la posibilidad de que una persona con una grave discapacidad lleve una vida autónoma e independiente es, en gran medida, gracias a las ayudas y apoyos tecnológicos (...) que le permiten superar las barreras y dificultades que la comunidad y su propia discapacidad le imponen (Barruezo, P., 2008: 219).

Como se puede apreciar, actualmente la tecnología es uno de los factores que contribuyen a la accesibilidad, a la constitución de la ciudadanía y que influye directamente en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A manera de síntesis, en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España, se puede identificar una gran producción de literatura de la cual se han tomado las muestras más representativas de cada dimensión, que van enfocadas al tema. Esta revisión da cuenta de los avances en materia de inclusión laboral y de los factores civiles, sociales, culturales, políticos, económicos que inciden en el proceso y que se encuentran articulados.

A través de la bibliografía e información documental se muestra cierta interrelación entre los diversos sectores sociales involucrados en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, pero destaca la participación del sector asociativo de las personas con discapacidad y la disponibilidad y apoyo del sector gubernamental en el proceso.

De los estudios encontrados hay concordancia, de manera general, entre las iniciativas aprobadas a nivel internacional, y las tendencias a asumirlas a nivel nacional desde una perspectiva social de la discapacidad. Actualmente, parece superado el paradigma medicalizado y da muestras de avance hacia la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Estas referencias teóricas se desarrollan en el siguiente apartado.

A nivel metodológico se pueden encontrar estudios tanto de tipo cuantitativo como cualitativo de alcances tanto descriptivos como explicativos. Algunos estudios de tipo comparativo a nivel nacional e internacional y otros con referencia a la Unión Europea.

1.1.3 Una panorámica actual de los estudios sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad en México. Los debates presentes.

Para el caso mexicano, la bibliografía e información documental sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad es realmente escasa y es notoria la ausencia de investigación sobre este sector de la población por parte de los centros de investigación social más importantes a nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo con el material estudiado, no hay una discusión sobre el proceso en sí, sino más bien se advierte un paso previo en donde se manifiesta la existencia de un debate en cuanto a la definición de una postura con respecto al derecho de las personas con discapacidad y su relación con el trabajo. Esta serie de planteamientos se clasifican en este apartado desde las diversas dimensiones de la ciudadanía.

En México, dentro de la dimensión civil, los documentos encontrados corresponden a las legislaciones vigentes, tanto a nivel internacional como nacional, que van enfocadas a la inclusión social y laboral o que en alguna de sus partes hace referencia a las medidas consideradas sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Por otro lado, son muy pocos los estudios que adoptan una postura crítica ante las leyes formuladas sobre la inclusión de las personas con discapacidad o sobre las problemáticas implicadas en ella.

De las leyes a nivel internacional destacan documentos que reproducen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre del 2006 (Organización de las Naciones Unidas, 2006) y ratificada a través del Senado de la República el 27 de septiembre del 2007 la cual entró en vigor el 3 de mayo del 2008. (Secretaría de Salud y Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, 2009). Fue notable la participación de México en su organización dentro de las Naciones Unidas. La Convención representa a nivel internacional, el logro más importante a favor de la inclusión social de las personas con discapacidad a lo largo de las últimas cinco décadas y en uno de sus apartados se aborda especialmente la inclusión laboral.

Así también, México ratificó en su momento, las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, también propuesta por la ONU, y que antecede a la Convención arriba mencionada.

El Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas. Se promulgó en 1983, México se afilió en 19 de diciembre de 1999.

Uno de los logros obtenidos a partir de esta última fecha es que se adoptaron algunas de las propuestas para propiciar la igualdad de oportunidades en materia de empleo e integración social en nuestro país.

Posteriormente, esta propuesta de integración que plantea el Convenio 159 quedó plasmada en la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Capítulo 1, Art. 3, de la siguiente manera: “Se entiende por integración social al proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económico, social y político para que los individuos, familias o grupos sujetos de asistencia social puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para el acceso a los bienes y servicios sociales” (Diario Oficial de la Federación de la Federación, 2000).

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las personas con discapacidad (Organización de las Naciones Unidas, 1999), es un Convenio donde participó México como uno de los Estados interesados en evitar toda forma de discriminación de que son objeto las personas con discapacidad.

Dentro de este Convenio cabe destacar que los firmantes, para el caso de México en 1999, se comprometieron a elaborar todo tipo de medidas de carácter legislativo, educativo, laboral o de cualquier otra índole necesaria con el fin de eliminar todo tipo de discriminación.

De lo presentado hasta el momento, se puede observar que México está comprometido a nivel internacional y participa, junto con otros países, a favor

de los derechos de las personas con discapacidad, pero la práctica ha sido muy distinta:

Es una realidad que la legislación mexicana no se ha armonizado con los instrumentos internacionales, a pesar de que en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos que elaboró la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México se establecieron propuestas al respecto, como ajustar la normatividad mexicana en materia de discapacidad al estándar internacional más alto con respecto al principio de igualdad y, también, formular un programa coherente y transversal en distintas secretarías de Estado (Gamio, A. 2009: 430).

México tampoco ha cumplido con la difusión de los informes que los organismos internacionales le han solicitado para dar cuenta de los avances sobre la implementación de dichos compromisos (Gamio, A., 2009).

A nivel nacional, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Art. 1 establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas, Así también, el Art. 123 establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Con base en la Constitución, se ha promovido una serie de modificaciones en distintas leyes implicadas.

A este nivel se pueden observar avances en materia de legislación, puesto que en pocos años se han incorporado diversos instrumentos jurídicos que van encaminados a lograr entre otras cosas, la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En diciembre de 1995, México contaba sólo con las siguientes leyes en donde se hacía referencia a la discapacidad, pero ninguna enfocada a la inclusión laboral:

Tabla 4.

Corpus Legislativo en México en 1995 que hace referencia a la discapacidad.

Ley General de Educación.
Ley de Estímulo y Fomento al Deporte.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
Ley Federal de Protección al Consumidor.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
Ley Aduanera.
Ley del Seguro Social.
Ley de Aeropuertos.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.
Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y Código Civil para el Distrito Federal.

Fuente: Cámara de Diputados, s.f.: 2.

Al compararlo con las leyes actuales, existe la evidencia de que sí se ha avanzado considerablemente, pues el número de leyes que en alguno de sus artículos hace referencia a la inclusión social de las personas con discapacidad, o que van enfocadas directamente a sus problemáticas, pasó de 12 a 38 a saber:

Tabla 5.

Corpus legislativo actual en México que hace referencia a la discapacidad.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
Ley del Servicio Militar.
Ley Federal de Turismo.
Ley General de Cultura Física y Deporte.
Ley General de Salud.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Ley Federal de Protección al Consumidor.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley General de Protección Civil.
Ley Aduanera.
Ley del Seguro Social.
Ley de aeropuertos.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley General de Educación.
Código Civil para el Distrito Federal.
Ley de Aviación Civil.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Ley de Fomento para la lectura y el Libro.
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal.
Ley Federal del Derecho de Autor.
Ley General de Bibliotecas.
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Ley Federal del Trabajo.
Ley General del Desarrollo Social.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
Ley de Impuesto sobre la Renta.
Ley de Adquisiciones, arrendamiento y Servicios del Sector Público.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
Ley para prevenir y eliminar la discriminación.

Ley General de las Personas con Discapacidad.
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Fuente: Diario Oficial de la Federación. (2013).

De todas las leyes citadas, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la ley General de las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como el último Reglamento, son los recursos más importantes encaminados a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Se pueden considerar como un logro legislativo con el que se cuenta actualmente en nuestro país. A pesar de estos avances, la mirada profunda de algunos autores hacia estas dos últimas leyes, implican desafíos pendientes:

La Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que incluye la discriminación laboral, no cuenta con los mecanismos jurídicos necesarios para canalizar las violaciones por motivos de discriminación (Gamio, A., 2009).

La Ley General de las Personas con discapacidad “contiene fines deseables y promesas de hacer cosas” (Gamio, A., 2009: 438), al igual que las leyes estatales en materia de discapacidad, y “no ha sido reglamentada” (Gamio, A., 2009: 438).

La Ley General de las Personas con Discapacidad, además de contemplar algunos aspectos que ya se encuentran en las demás leyes, como serían algunas cuestiones de salud, trabajo, recreación, educación, deporte, cultura, seguridad jurídica, accesibilidad en el entorno y al transporte; contempla algunos otros aspectos, concretos, para que la ley se pueda llevar a la práctica, como sería la inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de partidas para la aplicación y ejecución de los programas dirigidos a las personas con discapacidad; así como la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, desde el que se generan las principales políticas públicas para las personas con discapacidad.

La ley más reciente que se ha desarrollado es la Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad. Es una ley que pretende armonizar

la legislación mexicana sobre discapacidad con las propuestas que hace la Convención internacional de los Derechos de las Personas con discapacidad.

El reglamento de la Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad ha sido elaborado muy recientemente (Diario Oficial de la Federación, 2012) por lo que todavía no es posible observar sus alcances en la práctica.

De los reglamentos con los que se cuenta actualmente en materia de discapacidad la mayoría se encuentran referidos a cuestión de salud; en cuanto a la inclusión laboral, solo el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social en la fracción III del Art. 33 menciona que el fomento del sector social de la economía tiene, entre otros, el objetivo de ampliara oportunidades y recursos para que los grupos indígenas, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y otras personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad se incorporen a las actividades productivas del sector social de la economía.

A partir de lo estipulado en la Ley sobre Asistencia Social, es posible instituir Asociaciones Civiles enfocadas a la atención de personas con discapacidad. Gracias a un levantamiento que realizó el INEGI en el año 2000, se elaboró el Directorio Nacional de y para las Personas con Discapacidad (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2000b), de tal forma que a través de este documento se cuenta con todos los datos de instituciones privadas o asociaciones civiles que trabajan a favor de las personas con discapacidad.

En el año 2000 existían en México 988 asociaciones de y para personas con discapacidad, de las cuales 871 estaban reconocidas oficialmente: 111 se registraron como instituciones de asistencia privada, 637 como asociaciones civiles, 40 como sociedades civiles y otras 83 con otro tipo de registro. Esta información permite un acercamiento a las necesidades de atención de este grupo de población en cada región, entidad, municipio o localidad. En el año 2000, en el Distrito Federal se ubicaron 166 asociaciones, de y para personas con discapacidad, mientras que en Guerrero sólo se registraron seis. A nivel nacional existen 5.5 asociaciones de este tipo por cada 10 mil personas con discapacidad; en Baja California Sur esta tasa asciende a 29.3, mientras que en Guerrero es de 1.2 asociaciones por cada 10 mil personas con discapacidad.

La operación de estas organizaciones requiere de un importante esfuerzo. Entre los principales problemas que enfrentan, se encuentran la carencia de instalaciones o instalaciones inadecuadas, la falta de financiamiento, la escasez de personal profesional y la falta de información o difusión (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2000b).

Su financiamiento se realiza mediante donativos (29.6%), organización de eventos (17.2%), cuotas de recuperación (14.2%), cuotas de los socios (10.4%), colectas (7.9%) y otro tipo de aportación (20.7%) (INEGI, 2000 en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2004: 7).

Estas instituciones además de las limitaciones económicas y de recursos humanos que normalmente suelen padecer, no se les pueden dar seguimiento, a través de la bibliografía o información documental, respecto de la articulación entre ellas a nivel nacional o por tipo de discapacidad.

Cabe destacar que de entre todas las instituciones que están laborando a favor de las personas con discapacidad se puede observar que solo una pequeña minoría, están enfocadas a la integración laboral de las personas con discapacidad y su preparación generalmente se limita al desarrollo de alguna habilidad manual. Son pocas donde la preparación es un poco más profesional

En México es posible hoy distinguir dos tipos de sociedad civil: la tradicional y la crítica. La primera es la que persiste y actúa como simple peticionaria hacia el Estado, buscando la asistencia y a través de la obtención de beneficios particulares reforzando con ello los estereotipos y los estigmas sociales sobre la discapacidad, sin embargo también existen algunas organizaciones que dejan de lado los aspectos de dependencia, que están a favor de la inclusión y que han incursionado en la defensa de sus derechos, que están tratando de hacer un cambio real y que participan en el Consejo Nacional Consultivo de Personas con Discapacidad (Gamio, A., 2009).

Retomando lo planteado, se puede observar que la situación actual en materia legislativa a nivel nacional, muestra avances, pero también limitaciones graves no solo en cuanto a la inclusión laboral, sino en general, la protección legislativa no se encuentra muy desarrollada ni es posible observar su aplicación, al menos desde lo que la revisión bibliográfica y documental plantea.

De igual manera, desde los documentos existentes, no se observa algún tipo de estudio que haga referencia a la organización de las asociaciones civiles, que se reúnan con fines comunes en materia de defensa de derechos sociales.

De los estudios a nivel nacional ubicados en la dimensión social se pueden extraer algunos datos importantes a partir de la información que ofrece el INEGI y algunas otras instituciones públicas. Desafortunadamente de la información del INEGI que fue extraída del censo del 2010, no se tiene la posibilidad de hacer un estudio de seguimiento o estudios comparativos con respecto a otros años, al menos con respecto a la información generada en el 2000, pues los parámetros seguidos en ocasiones anteriores son muy diversos entre sí: “La utilización de conceptos, clasificaciones y estrategias diferentes en los proyectos realizados no permite tener un panorama homogéneo sobre la población con discapacidad, ya que los datos no son compatibles y el nivel de cobertura tanto en población y área geográfica también ha sido diferente” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2004: 22)

Para el año 2000 el INEGI reportó que el 1.8 % de la población padece alguna discapacidad, en total representan 1 millón 797 mil personas.

Cifra que fue motivo de críticas atendiendo al tipo de preguntas que se hicieron en el censo del 2000, que realmente no se acerca a la media internacional que marcaba la Organización Mundial de la Salud. Esta problemática en los discursos oficiales se manejó como un porcentaje de personas con discapacidad severa, como un intento por corregir los resultados (Gamio, A., 2009)

Según reporta la OMS para 1990, se logró hacer estimaciones de aproximadamente 500 millones de personas con discapacidad, lo que representaba el 10% de la población (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2004: 18, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999: 13). Si se aplicara la media internacional en México, entonces la suma de personas con discapacidad hubiera sido, de aproximadamente 10 millones de personas con discapacidad.

Después de la realización del Censo del 2010 por parte del INEGI, la proporción de personas con discapacidad aumentó a 5.1 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011) de la población. Mientras que en el Informe Mundial sobre la Discapacidad que presentan actualmente la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial (2011) asciende al 15% de la población mundial.

Así como no es posible dar cifras exactas de la cantidad y situación de las personas con discapacidad, tampoco es posible dar continuidad en materia de estadísticas y observar los cambios presentados en este sector de la población. De igual manera, tampoco es posible tener referencias exactas para poder hacer comparaciones con otros países. Con base en estos recursos estadísticos, ¿qué tan factible sería diseñar e implementar políticas sociales a favor de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad?

La gran diferencia entre los datos obtenidos nos da muestra de la falta de claridad en los lineamientos necesarios para la equiparación de mediciones, no solo a nivel nacional, sino también internacional.

En materia de educación, las cifras con que se cuentan actualmente reflejan una situación de desventaja importante y que influye directamente en la cuestión laboral, pues el nivel de educación da muestra, de manera indirecta, del acceso que tienen las personas con discapacidad a nivel laboral.

A través del INEGI (2011), con base al censo del 2010, se pueden extraer datos comparativos entre las personas con discapacidad⁷ y el total de la población:

- De un total de 104.781.265 de población general, el 8.5% de la población de 3 años y más se encuentra sin escolaridad. De un total de 4.487.465 de la población con limitaciones en la actividad, el 26.2% de 3 años y más se encuentra sin escolaridad.

⁷ El Censo del 2010, hace un intento por apegarse a los conceptos de la CIF, por lo cual se habla de limitaciones en la actividad. Estas limitaciones, según lo que reporta el INEGI pueden ser: caminar o moverse, ver, escuchar, hablar o comunicarse, atender el cuidado personal, poner atención o aprender, mental y no especificado.

- El 5.6% de la población en general asiste a preescolar, mientras que para la población con limitaciones en la actividad es del 2.4%.
- El 34.8% de la población general asiste a la primaria, la población con alguna limitación que asiste a este nivel, es del 45.5%.
- La asistencia a la secundaria o equivalente es del 23.3% para la población general, y del 12.9% para la población con discapacidad.
- El 26.8% de la población general tiene una formación posbásica, es decir, de acuerdo a los lineamientos del INEGI, incluye a aquellas personas que tienen un nivel de educación desde preparatoria hasta doctorado. El 12.0% le corresponde a las personas con alguna limitación en la actividad en este rango.
- Los no especificados que considera el censo 2010, sería el 0.8% para la población en general y el 0.7% para la población con alguna limitación en la actividad.

En la población general de 15 años y más, el 92.3% son alfabetas, mientras que el 73.0% corresponde a la población que presenta alguna limitación en la actividad.

El total de analfabetas en la población en general es del 6.8%, mientras que el porcentaje de la población con limitaciones en la actividad es del 25.7%

Para observar la situación laboral se considera la población de 12 años y más y es la siguiente:

- El total de población general en este rango es de 84.927.468. El total de la población con alguna limitación en la actividad es de 4.183.604.
- De este total el 50.2% de la población general es económicamente activa y ocupada, mientras que en este rubro, el porcentaje para las personas con alguna limitación en la actividad, es de 27.9%.
- El 2.3% de la población general representa el porcentaje de la población activa y desocupada, mientras que el 1.7% es el porcentaje

que le corresponde a la población con alguna limitación en la actividad.

- El total de la población general no económicamente activa, es de 46.6%, y el 69.8% es el de la población con alguna limitación en la actividad.
- El porcentaje no especificado para la población general fue del 0.6% y del 0.5% para la población con alguna limitación en la actividad.

En cuanto al tipo de ocupación que realizan las personas con discapacidad, el INEGI (2004), con base en los datos del Censo del 2000, presenta los siguientes datos:

- 23 de cada 100 personas con discapacidad eran trabajadores agropecuarios, 17 artesanos u obreros, 13 comerciantes y dependientes, 7 trabajadores en servicios personales y el resto se clasificaron en diversas ocupaciones.
- El 43.7 % son empleados u obreros; el 33% trabajadores por su cuenta; 9.9 son jornaleros o peones; 6.4 son trabajadores sin pago, es decir que están en algún negocio familiar; 2.5% son patrones.
- El tipo de actividad que realizan las personas con discapacidad está en relación directa con el nivel de instrucción. Pero también habrá que considerar la jornada o el tiempo que realizan su trabajo: de cada 100 personas con discapacidad, 27 dedican menos de 34 horas a la semana a su empleo, 39 trabajan entre 35 y 48 horas y 30 laboran más de 48 horas.
- El ingreso que reciben las personas con discapacidad es inferior al que recibe el resto de la población: mientras que el 8.3 de la población total no percibía ningún ingreso, entre la población con discapacidad este porcentaje ascendió al 13.9 %. La población total asalariada fue del 68.4%, mientras que en la población con discapacidad es del 53.6% (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2004: 52-60)

Aún con las limitaciones que presentan los estudios estadísticos en nuestro país, estas cifras ofrecen una perspectiva general sobre el estado actual, cuantitativamente hablando, en el que se encuentran las personas con discapacidad, tanto en materia laboral como de educación.

A nivel estadístico, el censo del 2000 y el censo del 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía son las fuentes más importantes con la que actualmente se puede contar en México, y es la información con la se trabaja a nivel de Administración Pública Federal.

El Consejo Nacional para prevenir y eliminar la discriminación, realizó una encuesta en el 2005 donde se refleja, que más del 90% cree que hay discriminación hacia las personas con discapacidad. El 18% tiene claro que el derecho más violado de las personas con discapacidad es el trabajo, un tercio piensa que es su principal necesidad y que debe ser resuelta y el 22% cree que por tener una discapacidad les es más difícil encontrar trabajo. (Gamio, A., 2009) ⁸

Uno de los elementos que agrava la condición de vulnerabilidad de las personas con discapacidad es la discriminación por parte de los distintos sectores de la sociedad, lo cual contribuye a que permanezcan en la marginación y se les niegue la posibilidad de acceder a los servicios públicos que existen en la sociedad a disposición de los demás. Nadie debe ser objeto de discriminación fundado en sus características físicas, sensoriales o intelectuales, cuyo objeto o efecto sea atentar en contra de sus Derechos Humanos, sus libertades fundamentales y el reconocimiento de su dignidad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999: 27).

Algunas de las consecuencias de la exclusión social, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos se deben al escaso contacto de la población con estas personas, que fomenta una serie de actitudes y conductas discriminatorias como las siguientes:

⁸ De la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación surge el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Actualmente es el organismo que realiza más estudios y que apoya a la investigación sobre la discapacidad desde el enfoque de la discriminación. En su página de Internet se puede constatar algunos estudios a nivel de diagnóstico que se han realizado en varios estados, sobre el problema de la discriminación a las personas con discapacidad, que se presenta junto con otros ámbitos. Aunque es poca la información que puede aportar al estudio de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, permite constatar la necesidad de trabajar para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad y de promover los cambios que permitan lograr la inclusión social.

- Indiferencia sobre la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad y una notoria falta de empatía.
- Falta de solidaridad, lo cual dificulta la puesta en marcha de acciones para ayudar a las personas con discapacidad.
- Adopción de prejuicios tanto en contra de este grupo vulnerable como de la propia discapacidad.
- Desconocimiento y desinformación sobre las causas que ocasionan la discapacidad, entre las que se encuentran las enfermedades y los accidentes (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999).

La discriminación hacia este sector de la población, hace referencia al estado actual, desde la dimensión cultural de la ciudadanía, que se tiene de las personas con discapacidad.

En cuanto a la incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad en la literatura se menciona brevemente cómo ha evolucionado la atención a las personas de este grupo:

En un principio, eran objeto de marginación, internándolas en el hogar, asilos u hospitales o bien mediante el abandono de la responsabilidad tanto de parte de la familia como de las instituciones. Más tarde, la discapacidad empezó a ser entendida bajo la política de rehabilitación, la cual se centraba en estudiar las deficiencias y dificultades que enfrentan estas personas, otorgándoles el papel de pacientes (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999). Actualmente, la concepción de discapacidad empieza a orientarse hacia el paradigma de la vida independiente, donde las personas con discapacidad deberían tomar el control, ya sea parcial o total de sus vidas, y que se involucren en la toma de decisiones respecto de los procesos que les afectan y se integren a la sociedad, cuando su estado de salud física y mental lo permita.

Sin embargo, urge de acuerdo a la CNDH, conocer específicamente el momento en el cual se encuentra este proceso de transición, para poder determinar las prácticas necesarias para impulsar la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Un problema, advierte la CNDH, es que la sociedad no está informada ni capacitada para acoger y aceptar la igualdad que existe entre todos los seres humanos y aceptar que las personas con discapacidad tienen las mismas necesidades que cualquier otro ser humano, como es el caso del empleo. Ciertamente tienen algunas necesidades especiales, y en ese sentido requieren más apoyo, pero en todo caso se refiere a la eliminación de barreras que van en contra de sus posibilidades de desarrollo en condiciones de igualdad y que impiden el pleno ejercicio de sus Derechos Humanos.

La CNDH, ubicaba para 1999 dos tipos de barreras:

- Las relacionadas con la falta de accesibilidad al entorno físico y
- Las barreras sociales, que se refieren a la discriminación que existe en contra de las personas con discapacidad.

Estas barreras son el resultado de la concepción equivocada que la sociedad mantiene respecto de las personas con discapacidad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999).

Así bien “el verdadero obstáculo que se presenta para lograr la integración social de las personas con discapacidad no radica en la discapacidad misma sino en las barreras físicas, y la incapacidad de la sociedad para aceptar a este grupo de personas en condiciones de igualdad” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999: 32).

Sobre este aspecto se pueden considerar los estudios de Govea, para reafirmar y complementar las observaciones de la Comisión de los Derechos Humanos: “la ‘sociedad discapacita’ a las personas con discapacidad, es decir, realmente infravalora sus potencialidades y considera que no podrán ejercer la actividad laboral que éstos buscan para emplearse – y considera además como – ‘el acto heroico’ que representa para las personas con discapacidad acceder a los apoyos existentes” (Govea, 2011: 25). Estos apoyos, el autor los identifica de la siguiente manera: “observamos que existen diversas instancias gubernamentales, privadas y organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que apoyan la incorporación social, educativa y laboral de las personas con discapacidad, pero por otro lado (...) no logran acceder a los

mismos. (Govela, 2011: 26). Son muestras de las evidencias de las barreras sociales y de las desigualdades existentes.

Sobre el principio de igualdad, se menciona por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999) que radica en las cualidades que constituyen lo esencial del hombre y la naturaleza humana como sería la dignidad, el uso de la razón y la libertad. El principio de igualdad es la piedra angular de la teoría de los Derechos Humanos y “este principio no se limita a reconocer que todos los individuos tienen los mismos derechos, sino a la necesidad de crear las condiciones para que aquellos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad tengan garantizado el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999: 35).

En cuanto a la igualdad de oportunidades la CNDH cita a la OMS, ya que ésta establece que el desarrollo de las condiciones necesarias para que exista una igualdad de oportunidades, puede reducir las barreras permitiendo que el sistema general de la sociedad, es decir, el medio físico y cultural, la vivienda, el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, así como la vida cultural y social, se vuelva accesible para todos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999: 38).

Así bien, “reconocer la importancia de atender las necesidades de las personas con discapacidad no quiere decir que se les confieran derechos especiales, significa que se reconocen las condiciones sociales, económicas y culturales que originan la situación de indefensión en que se encuentran.” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999: 38).

Los estudios encontrados en la dimensión social nos llevan a suponer que el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad está empezando, y muestra limitaciones en cuanto a la falta de estudios tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, que permitan una toma de decisiones a través de políticas públicas. La conceptualización que se utiliza en la bibliografía actual, está en un momento de transición que va desde la integración a la inclusión, por lo que haría falta que se actualizara y se alineara

de acuerdo con los últimos lineamientos proporcionados por las Naciones Unidas.

En otro ámbito, Gutiérrez (2005) presenta un estudio de tipo sociocultural donde plantea las razones por las cuales en nuestro país se ha generado una situación intolerable hacia ciertos grupos vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad, y que influye en el proceso de inclusión laboral. Destaca que la escuela, la familia y los medios de comunicación son las tres instituciones básicas “en cuanto a cómo se construyen cultural e históricamente las identidades sociales, a partir de prácticas que se encuentran siempre llenas de significado y que, para revertirse requieren... de iniciativas contraculturales capaces de construir una realidad social a partir de valores y juicios alternativos” (Gutiérrez, R., 2005: 19).

De tal forma que “las prácticas discriminatorias encuentran su origen estructural en la asimilación de tradiciones, prejuicios, miedos, manipulaciones ideológicas y esquemas de organización de la vida social que son hegemónicos en el entorno formativo de grupos e individuos” (Gutiérrez, R., 2005: 26).

La discriminación no se da en eventos aislados, “la discriminación no representa solo un problema más para las sociedades que pretenden ser democráticas, sino que es uno de los obstáculos estructurales más relevantes para la concreción de tal aspiración” (Gutiérrez, R., 2005: 31).

El autor considera que en el país se ha venido construyendo progresivamente, al amparo de tradiciones asociadas a la violencia, la polarización social, el rezago educativo, la estratificación cultural, la intolerancia religiosa, el machismo, la discriminación y en general por un abuso y desprecio por la legalidad (Gutiérrez, R., 2005).

Ciertamente la percepción de cada quien acerca de los otros se ha ido configurando, a partir de la reproducción prejuiciada de imágenes que dificultan enormemente la vertebración de un orden social en el que las diferencias tan necesarias como deseables no se interpreten y recreen en clave de desigualdad y en donde el sentido de comunidad se acompañe de nociones de respeto, tolerancia, solidaridad y aprecio por la diversidad... (Gutiérrez, R., 2005: 37).

Esta situación atraviesa toda dimensión ciudadana, por lo que lógicamente se pueden suponer las repercusiones en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en México en tanto que son las últimas que se contratan y las primeras que se despiden.

De acuerdo a la revisión bibliográfica y documental realizada hasta el momento, en el ámbito socioeconómico se encontró un estudio, que si bien su objetivo final no es el estudio del bienestar de las personas con discapacidad, pasa por este tema para observar el impacto que tiene la política social en la persona con discapacidad y su proceso en la integración laboral. (Flores, O., 2010). En este estudio se plantea que a nivel constitucional en México no existe una perspectiva de bienestar por lo que la atención a las personas con discapacidad se centra en la asistencia, cuyo impacto, una vez que se traduce en los organismos de atención a las personas con discapacidad, se focaliza en la rehabilitación:

En el caso de las personas con discapacidad esto toma consecuencias profundas, pues al ser visto por el bienestar, sus instituciones y agentes como un ente más bien pasivo (un 'paciente', siguiendo con el modelo médico y de rehabilitación), la persona encuentra un panorama social en general adverso (...) esos derechos si no existen en las prácticas, es porque tampoco existen los respaldos jurídicos que propicien la vía para realizarlos. Es decir, claro que están presentes en la *Ley General*, pero como se dijo antes, esta aparece más como un rosario de buenas intenciones que el gobierno 'habría' de solventar, pero sin mecanismos claros de realización ni mucho menos de sanción (Flores, O., 2010: 320).

Las instituciones mexicanas, no resuelven la problemática en cuanto a la integración social o laboral de las personas con discapacidad: "El problema general que aquí se pretende resaltar es el de la falta de una política social congruente que permita la integración de las personas con discapacidad a la sociedad y el mercado de trabajo" (Flores, O., 2010: 323).

Ante el limitado acceso al bienestar, la familia termina por asumir el riesgo social de la discapacidad:

...la persona hace una suerte de repliegue simbólico hacia el último nicho de protección que le queda frente a los embates de este medio social tan dispar que tampoco se alcanza a comprender del todo: la familia, principio, medio y fin de toda actuación. De no ser por la familia y por la seguridad ontológica que ésta brinda a las personas con discapacidad, el problema sería aún mayor. La familia viene a llenar el vacío institucional de derechos y agencia

al mismo tiempo que proyecta a la persona a buscar mejores condiciones de vida. (Flores, O., 2010: 343).

Finalmente, no fue posible identificar algún estudio que se pudiera clasificar dentro de la dimensión política, dato que por sí mismo es significativo.

Las tendencias principales de los documentos encontrados relacionados con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad realizados a nivel nacional en nuestro país, muestran una serie de debates en cuanto a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad que atienden a concepciones diferentes sobre la discapacidad: unas sustentadas en la teoría medicalizada, alineada a la atención vía el asistencialismo, y otras desde la teoría social de la discapacidad más alineada a la perspectiva de derechos, teorías que se desarrollarán en el presente documento más adelante.

A nivel metodológico los estudios revisados hasta el momento son más bien de tipo cualitativo y de alcance exploratorio, con una minoría de alcance explicativo. El estudio que presenta el INEGI es de alcance descriptivo de tipo cualitativo y cuantitativo.

El mapa actual de los estudios muestra que son notables las carencias teóricas con las que se cuentan para poder cumplir con los objetivos planteados jurídicamente, así como para enfrentar las problemáticas sociales, culturales políticas y económicas que influyen en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Al retomar el referente internacional planteado inicialmente y la revisión bibliográfica y documental, se puede observar que México ha llevado un proceso más reciente en cuanto a la adopción de las perspectivas propuestas por las Naciones Unidas. El primer compromiso en este ámbito se firma en 1983 a partir de la adopción del Convenio 159 y la Recomendación 168 que señalan directrices concretas para llevar a cabo la integración-inclusión.

Sin embargo, por parte de España, la institucionalización inicia a partir de 1971 cuando se adopta la Declaración de los derechos del retrasado mental.

El seguimiento de las diferentes perspectivas que se van generando a nivel internacional sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad son más evidentes en la bibliografía española que en la mexicana, de ahí que también se puede entender el porqué en la bibliografía a nivel nacional para el caso de España se puede observar que se ha alcanzado una tendencia más favorable en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, no solo a nivel legislativo sino a nivel de políticas públicas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad, así como desde los estudios estadísticos.

Sin embargo, a través de la bibliografía no se alcanza a percibir la manera de cómo han logrado estos resultados, es por eso que el presente estudio pretende profundizar en el estudio de las razones por las cuales España, en comparación con México, ha logrado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Para profundizar en este proceso es necesario estudiar, de acuerdo con diversas perspectivas teóricas, que más adelante se señalan, no solo las instituciones, sino también los organismos y las políticas y/o programas que se han implementado a fin de poder conocer más a fondo cuál ha sido su procedimiento. Para ello es necesario conocer las características de cada una de estos ámbitos para poder establecer semejanzas y diferencias en cada uno de los países de estudio.

Dadas las características de la investigación, de alcance explicativo, se pretende hacer aportes al conocimiento desde las distintas dimensiones de la ciudadanía.

A nivel cívico el estudio de las características de las distintas instituciones, tanto a nivel internacional como nacional, permite establecer la comparación entre ellas y analizar las razones que marcan las semejanzas y diferencias entre los resultados encontrados.

A nivel económico, el estudio sobre las políticas públicas implementadas así como los recursos asignados, permite entender los alcances en cuanto al Estado de bienestar de las personas con discapacidad en cada caso, y conocer cuáles son las interrelaciones que se dan entre la política social y la política económica.

A nivel político, a través del estudio de las distintas características de las organizaciones que intervienen en el proceso: legislativas, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad, se pueden observar las distintas articulaciones entre los actores sociales involucrados, las tendencias ideológicas, partidistas, así como la actividad política que realiza cada uno y que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A nivel social se puede observar su aportación a través del conocimiento de los distintos elementos, cómo es que los resultados impactan de manera favorable o no a la sociedad, especialmente al sector de las personas con discapacidad y sus familias.

Finalmente a nivel cultural, se pueden observar las distintas perspectivas presentes en cada uno de los actores sociales que participan en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y que influyen finalmente en su bienestar. Se muestran los principales conceptos teóricos que se involucran en la toma de decisiones desde los distintos tipos de organismos que intervienen, así como las consecuencias de estas perspectivas culturales y conceptuales que impactan en la sociedad y en el proceso de inclusión laboral.

Si bien en el presente estudio se pueden encontrar contribuciones en las distintas dimensiones de la ciudadanía, su aportación se centra más en la interrelación entre la dimensión política y la económica a través de la cual permite obtener indicadores concretos para una mejor toma de decisiones que propicien un avance en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en ambos países.

Cabe señalar finalmente que las distintas dimensiones de la ciudadanía involucradas en el análisis de la revisión bibliográfica y documental, así como la

valoración de las aportaciones que realiza la presente investigación en cada una de ellas, dan muestras de la riqueza y la necesidad de la perspectiva interdisciplinaria para la realización de los estudios sobre las problemáticas sociales, ya que se abre a un análisis de los sistemas de problemas interrelacionados que involucra la articulación de distintas disciplinas.

1.2 La inclusión laboral de las personas con discapacidad: conceptos fundamentales a través de su trayectoria histórica.

El presente subcapítulo parte de un recuento histórico, principalmente centrado a partir de 1948, año en el que se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta nuestros días. Se ubica el inicio y los avances del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Se plantea la problematización de conceptos donde se observan sus adscripciones teóricas y el momento en el que surgen en la historia. Se identifica la creación de instituciones, organismos y políticas sociales en cada época y que de acuerdo a sus características y políticas sociales adoptadas, inciden como factores determinantes en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Este recorrido histórico se transversaliza de manera analítica para observar los distintos referentes de pensamiento, o paradigmas que generan tensiones entre ellos y que van caracterizando cada etapa histórica hasta llegar al momento actual en el que confluye la tensión entre dos grandes corrientes de pensamiento: por un lado el sistema económico neoliberal que tiende hacia la determinación del sujeto desde una perspectiva asistencialista y por otro, los Derechos Humanos, con una tendencia a la igualdad y participación del sujeto en la toma de decisiones, es decir, una perspectiva de derechos y ciudadanía.

Dentro de esta perspectiva se encuentran algunos regímenes de bienestar, particularmente el régimen social demócrata, se encuentra la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sustenta el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y que está basada en la teoría social de la discapacidad.

Dentro de esta perspectiva es donde se ubica, teóricamente, una tendencia que propicia el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, esta perspectiva es la que se retoma como sustento analítico en el presente estudio.

Por otro lado, el paradigma donde se reflejan las tendencias hacia la exclusión y el individualismo, desde la perspectiva utilitarista y asistencialista, es donde se ubican algunos regímenes de bienestar liberal y el neoliberalismo. Esta perspectiva es la que se denominará como la perspectiva neoliberal.

Cabe añadir que las distintas tensiones entre los grandes paradigmas que han influido sobre las personas con discapacidad en cada época se traducen en las instituciones, organismos y programas, tal como lo avala la historia misma y la teoría de la ciudadanía.

El subcapítulo se organiza con base en cuatro apartados. En la primera parte se hace un breve recorrido sobre la génesis y el proceso de exclusión social y laboral de las personas con discapacidad que se da a lo largo de la historia hasta la edad moderna, así como los cambios en los que han influido distintos paradigmas al respecto. Este apartado también ubica la génesis de las políticas sociales, de las instituciones que inciden en la exclusión social y laboral de las personas con discapacidad y que tienen todavía influencia en la actualidad.

En la segunda parte, se aborda la coyuntura sobre la transición del modelo medicalizado hacia la teoría social de la discapacidad.

En la tercera, se plantea la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad, misma que alude a la igualdad y autonomía, así como a un proceso de constitución de la ciudadanía y “conquista de derechos” (Ramírez, J., 2007), determinante en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y que se refleja en las instituciones, organismos y las políticas públicas alineadas a la perspectiva de derechos.

En la cuarta, se analiza la tensión que existe entre esta perspectiva desde la consecución de derechos, como un paradigma que tiende hacia el proceso

de inclusión social y laboral, y el otro contexto actual, con otro paradigma que genera la exclusión laboral propiciada por la economía dominante.

El estudio planteado, da cuenta por lo tanto de tres momentos importantes: la etapa de la exclusión, la coyuntura entre exclusión y proceso de inclusión y el momento actual, como una tensión entre ambos polos. En cada etapa se destaca la creación de instituciones, organismos y políticas públicas aplicadas que van influyendo en la concepción de las personas con discapacidad y el proceso de inclusión laboral.

1.2.1 Configuraciones sociales sobre la exclusión de las personas con discapacidad. Edad Antigua, Medioevo y Edad Moderna.

A lo largo de la historia, se puede observar que el concepto de personas con discapacidad se ha ido transformando y configurando atendiendo a los distintos paradigmas presentes en cada sociedad y en cada época.

El estudio sobre la Edad Antigua y la Edad Moderna ofrecen la posibilidad de juntar en un mismo discurso histórico la génesis de la exclusión social y por tanto laboral de las personas con discapacidad, lo cual permite hacer un análisis de los distintos paradigmas, cuyas raíces se inician en este período, así como las normativas determinadas, las formas organizacionales y las políticas públicas diseñadas para enfrentar los riesgos de cohesión social que implica la exclusión laboral, en general para la sociedad, y en particular para las personas con discapacidad.

Se muestran actitudes tan diversas para cada época hacia las personas con discapacidad que van desde el aniquilamiento, el asistencialismo realizado por distintas instituciones religiosas o civiles hasta “la piedad y la horca”, (Geremek, B., 1998), como reflejo de un proceso de transición hacia la asistencia por parte del Estado. Algunas de las políticas implementadas en aquellas épocas seguirán vigentes en la actualidad con diversos matices.

Perspectivas hacia las personas con discapacidad en la edad Antigua

Los estudios realizados por varios historiadores y retomados por Nuria Villa (2007) dan cuenta de algunos escritos médicos y religiosos que testifican

el infanticidio en la edad Antigua como una práctica a la que era común apelar en las culturas griegas y romanas (1300 a.C. – 476 d.C.). El considerar al niño como objeto de propiedad de los progenitores permitía que la práctica del infanticidio fuera común en las comunidades antiguas, no solo de los “anormales” sino en algunas ocasiones de las niñas, aún sin que presentaran alguna limitación. También era común la eliminación de los gemelos o de otros niños nacidos en circunstancias que no eran consideradas frecuentes. Platón y Aristóteles eran de la opinión de que los “débiles” y los “retrasados” tenían escaso lugar en la sociedad. Este último en su “Política” escribió que ningún niño deforme merecería vivir. En Esparta todo niño en el que se demostrase alguna tara era despeñado en el monte Taigeto, en Atenas también se practicó el infanticidio. Otra práctica común era introducir al niño recién nacido en una vasija de barro que se disponía junto algún templo, con la intención de que alguien lo adoptase.

Sin embargo, en Grecia destaca Hipócrates (460-370 a. C.) como figura pionera, considerado el padre de la medicina, por las aportaciones que realiza en el campo de la deficiencia y discapacidad como causa y proceso natural en la humanidad, con lo que se habla de enfermedad y no de castigo de los dioses, ni de posesiones demoniacas (Villa, N., 2007).

Gracias al avance de la ciencia médica, la concepción de las personas con discapacidad como enfermo, le otorga primero, la posibilidad de vivir, más no de ser incluido, sin embargo esto representa uno de los primeros cambios importantes en la historia sobre la concepción de personas con discapacidad.

Genealogía de las perspectivas implicadas en la exclusión durante el Medievo y la Edad Moderna.

La exclusión social prevalecerá a lo largo de la Edad Media, donde se puede observar que las personas con discapacidad, a causa del rechazo social, han de permanecer al lado de los más pobres.

El estudio detallado de Geremek sobre la Historia de la Miseria y de la Caridad en Europa, permite en esta etapa “poder determinar los procesos de formación de una sociedad moderna, la conexión entre el cambio de las

estructuras, la mutación de las actitudes colectivas y la formación de la política social⁹” (Geremek, B.,1998: 22).

Esta etapa se caracteriza primero por la influencia del catolicismo:

La realidad social de las ciudades bizantinas colocaban la cuestión de la actitud ante los pobres en toda la complejidad de una relación de caridad y de coerción; los escritos de San Juan Crisóstomo y la legislación imperial de Justiniano dividen escrupulosamente a los pobres en idóneos para el trabajo e inhábiles (...) Con todo, la sociedad rural de Occidente no encontraba particulares dificultades con quienes habían decidido vivir de las subvenciones, ya que la misión de la Iglesia consistía en socorrer a los pobres (Geremek, B. 1998: 25).

Desde esta perspectiva y de acuerdo con Geremek, B. (1998), el trabajo es un deber, como imperativo divino. De la caridad, como primera política social hacia los pobres y aquellos que no pueden trabajar, como algunas personas con discapacidad, se pasa a la asistencia por parte de la Iglesia a través de la limosna.

El desarrollo de la economía mercantil en Europa alrededor del siglo XI y XII creó una nueva situación social, la riqueza ya no se centra en la propiedad, o en el hecho de ejercer el poder, sino en la moneda, como expresión de la riqueza. Ello va a generar un nuevo *ethos* de la exclusión. La nueva forma de expresión de la misericordia será a través de la limosna como forma de redención de los pecados. La Iglesia era la principal beneficiaria de la limosna que posteriormente se daba a los pobres, entre ellos a las personas con discapacidad. Surge la asistencia como política social de tal modo que se considera que la asistencia social “no fue una invención de la asistencia social moderna, sino que habría encontrado su primera formulación en el *Decretum Gratiani* y en los escritos de los decretistas del siglo XII” (Geremek, B., 1998:34), en los que se hacía una clasificación entre mendicantes honestos y deshonestos; entre estos últimos se encontraban los que podían trabajar pero que preferían pedir limosna o robar; entre los honestos se ubicaban “las viudas, los huérfanos, los presos, locos (...), objeto de asistencia en cualquier caso. Cuanto más precario fuera su estatus jurídico real, así como sus condiciones

⁹ Geremek no da una definición explícita de política social, pero por la forma de referirla podría tener semejanza a la propuesta por Montagut (2000) cuyos “objetivos de la política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de las tensiones sociales”. Posteriormente se profundizará en el término

de vida, más fuerte sería su derecho a recibir la asistencia” (Geremek, B., 1998: 35).

La asistencia que distribuyen de manera regular a cierta cantidad de pobres los hospitales o las instituciones eclesiásticas reviste también el carácter de pobreza asalariada. Los hospitales y albergues medievales acogen a los pobres que vivían en situación estable (...) Los hospitales garantizaban un mantenimiento estable, lo que se puede definir como pobreza subvencionada (Geremek, B., 1998: 52-53).

Como se puede observar, el paradigma dominante en la Edad Media, es través de la Iglesia y se va a traducir en organizaciones, en este caso de hospitales.

Si se compara con la Edad Antigua se observan transformaciones importantes en la conceptualización de las personas con discapacidad: de ser sujetos “endemoniados” o aniquilados, pasan a ser enfermos y posteriormente, a ser sujetos de la caridad y la asistencia, no sin dejar de ser objetos de un saber distinto, en este caso por parte de la Iglesia. En este estado las personas con discapacidad no pueden aspirar a tomar decisiones por sí mismas o a luchar por cambiar su condición.

Posteriormente los hospitales tenderán a cerrarse ante la excesiva afluencia de mendigos (Geremek, B., 1998: 54).

“El aumento de la importancia del trabajo asalariado en la estructura productiva constituye la tendencia del desarrollo de la ciudad tardomedieval que de manera paulatina va alterando su equilibrio social” (Geremek, B., 1998: 74).

En la ciudad, las leyes del mercado hacen surgir la proletarización, los trabajadores no cualificados, entre ellas, las personas con discapacidad, tienden a tener una posición negativa en la sociedad.

Las instituciones de caridad, restringían su asistencia solo en caso de grave decadencia. Los pobres no tenían lugar en las leyes comunales. El elemento común de los pobres era la carencia de derechos: “despreciados, explotados y rodeados de hostilidad” (Geremek, B., 1998:79).

El sistema de asistencia, demuestra una profunda ineficiencia y lo que resta es la solidaridad de la familia o la vecindad como parte de la política social.

Una serie de crisis económicas y depresiones se van a generar durante los siglos XIV y XVII y ante ellas se proponen dos vías de desarrollo de las que surgirán: la refeudalización, ensayando nuevas formas de cultivo y la protoindustrialización denominada también “pequeña revolución industrial. Pero esta situación no cambió la tendencia general a la depauperación que se presentaba en la sociedad en este período, tanto a nivel rural como a nivel urbano. Durante este período, al nacimiento del capitalismo le ha de seguir uno de sus mecanismos internos propios: el crecimiento de las masas de proletarizados entre los que se ubica a las personas con discapacidad. “Esta población de reserva que se crea inicialmente en los campos podía entrar en el mercado de trabajo o permanecer en los márgenes de la división social del trabajo, originando así la clientela de la misericordia y del crimen” (Geremek, B., 1998: 123).

Se pueden observar transformaciones entre la Edad Media y la Edad Moderna, las formas institucionales se van complejizando, se van dando distintos rostros a los sistemas de relaciones de poder. Se perfilan las clases sociales, el sistema de producción capitalista empieza a tomar forma, como un paradigma que ha de atravesar a partir de entonces y hasta ahora la historia.

La objetivación de los pobres y de las personas con discapacidad, entre otros, cambia de características, aunque algunos podrán seguirse beneficiando de la asistencia o de la limosna, segura y paradójicamente, para los menos dañados por su condición, pasarán a formar parte de las masas o población de reserva, quizá en peores condiciones que la asistencia.

Sin embargo, ya sea dentro o fuera de la misma, la objetivación, la exclusión y pobreza seguirán marcando su historia en la sociedad moderna y preindustrial.

A raíz del aumento cada vez más considerable de masas sin trabajo y ante la amenaza implicada a la cohesión social, se llevó a cabo uno de los

cambios más importantes dentro de la política social en esta etapa: la reforma de la asistencia: “Dicha reforma debía de crear reformas favorables para estas transformaciones y nivelar las tensiones sociales que surgían como ‘efecto colateral” (Geremek, B., 1998:138). Los hospitales que antiguamente habían desarrollado la asistencia, se dejan en manos del poder ciudadano y la política social cambia, se introduce un impuesto a favor de los pobres con el convencimiento de que la ciudad debe organizarse para alimentar a sus propios pobres, se establece una distribución organizada con exclusión de los hábiles para el trabajo. Estas medidas eran en parte una muestra también del miedo que generaba la cantidad de masas de miserables que cada vez iba en aumento (Geremek, B., 1998).

En estas circunstancias es importante hacer notar el paso de la asistencia de las instituciones eclesiásticas a las civiles, lo cual provoca serias tensiones en algunos casos de manera extrema como fue el de Ruán: “Las horcas de Ruán dan cuenta (...) de la importancia del elemento represivo en la organización del nuevo sistema de asistencia social, y de las continuas tensiones ocasionadas por la concentración de los pobres en un solo lugar” (Geremek, B., 1998: 180).

Estos elementos dan cuenta de los constantes cambios de éticas a lo largo de la historia, de los paradigmas impuestos a las personas con discapacidad, de la manera de conceptualizar la discapacidad y que se refleja hasta este período, en la exclusión no solo económicamente, sino en todos los ámbitos sociales, incluso, en algunos casos extremos, al ser eliminados.

Sobre todo en momentos de crisis económicas, la situación para los excluidos tiende a ser cada vez peor, pero la amenaza social que representan, al mismo tiempo impide que puedan ser ignorados o seguir al margen, por lo que surgen políticas encaminadas a mediar la situación, sin que hasta el momento se haya podido eliminar la problemática.

El capitalismo ha sido un paradigma creado por el hombre que somete al hombre. Las relaciones de poder implicadas en su implementación dan cuenta, una vez más, de una constante: elaboración de leyes, organismos y políticas que no son propias del sistema capitalista, sino de la organización de la

sociedad, la cual se rige bajo distintas perspectivas que persisten en la misma y que tiende a reflejarse en ese proceso.

Al observar estos cambios y los elementos involucrados se puede dar cuenta de las diversas formas de relaciones de poder y de cómo se van transformando y adquiriendo características propias. Una situación relevante en este sentido se muestra también en las características preindustriales que van a impactar en las actitudes sociales y los principales leyes, organismos y programas que obedecen a una política social, tal y como aparecen o coexisten en la sociedad industrial contemporánea (Geremek, B., 1998).

1.2.2 Del modelo medicalizado a la teoría social de la discapacidad.

Se pueden presentar distintas historias desde diferentes disciplinas que han incidido en las personas con discapacidad. Una de ellas, la medicina y uno de sus principales impulsores, como ya se planteó, fue Hipócrates. Esta disciplina se fue desarrollando desde la Edad Antigua, y marcó un giro importante en la historia sobre la concepción de las personas con discapacidad; se les impuso desde entonces la situación y referencia de enfermos. Concepto que durante muchos siglos ha tenido presencia en las sociedades, aún en las actuales y que en muchas circunstancias ha sido causa de la asistencia social.

La medicina, si bien ha contribuido en gran medida a explicar los orígenes científicos de las distintas limitaciones que puede tener una persona, también, a través de la postura médica “se han seguido heredando errores y prejuicios acerca de la manera de concebir y de atender a las personas con discapacidad, definidas en una sociología de la discapacidad todavía ampliamente aceptada y avalada por la medicina. Desde este punto de vista, las personas discapacitadas están en esa situación, como consecuencias de sus insuficiencias fisiológicas o cognitivas individuales, como una ‘tragedia personal’” (Oliver, M., 1998: 37).

A la situación de discapacidad se responde como si fuera sólo una cuestión médica, tratando de curar o de rehabilitar a las personas con discapacidad. En este contexto, la existencia de personas que ayudan y de

personas que son ayudadas, encaja en estos supuestos de una relación benéfica.

Esta manera de entender la discapacidad, o como menciona Oliver (1998), esta Sociología de la discapacidad se puede criticar al menos en tres sentidos:

- a) Son esencialmente deterministas, ya que sólo se entiende la conducta de forma positiva si se es acorde con la idea de realidad que tienen los profesionales de la medicina.
- b) Olvidan los factores sociales, políticos y económicos extrínsecos.
- c) Desautorizan y niegan las interpretaciones subjetivas de la insuficiencia desde la perspectiva de la persona implicada.

Dentro del modelo medicalizado, que en muchas sociedades actuales todavía persiste, la Educación Especial por ejemplo, ha segregado y negado oportunidades a niños y jóvenes con discapacidad, amparados en que la discapacidad o la conducta desviada no pertenecen a las aulas “normales”.

Por su parte los medios de comunicación y la sociedad en general, promueven programas para recaudar fondos para personas con insuficiencias, programas que favorecen más la imagen de los discapacitados como víctimas, factor que dificulta el desarrollo de una identidad personal positiva, que en última instancia es necesaria para vencer la opresión contra la que se lucha (Vega, 2003).

En el modelo medicalizado, la persona con discapacidad es considerada como un enfermo o paciente. Dentro de la tradición asistencial, se define como un sujeto pasivo, dependiente y obediente. Del paciente se espera que acepte y cumpla con las indicaciones de quienes lo asisten y que se someta a las decisiones que indiquen los profesionales.

Se produce una relación asimétrica, objetivada, entre asistido y asistentes que se agrava por la vulnerabilidad física y o psíquica a que puede estar sujeta una persona con discapacidad, haciéndoles más difícil el ejercicio de su autonomía personal. Dentro del modelo medicalizado, un tercer actor involucrado, que sería la sociedad, no se reconoce sino que se circunscribe

sólo por el entorno más inmediato que sería la familia, por lo que queda reducido a un nivel “micro” social (Serrat, 2004).

Se podría observar que en el modelo medicalizado la visión sobre la discapacidad está marcada por la asistencia social ya sea por parte del Estado o de la sociedad, que junto con la medicina, principalmente, van ser los paradigmas en esta teoría.

Sin embargo, también gracias a la sociología, en las últimas décadas, a nivel internacional se ha cuestionado la explicación médica que ha prevalecido a lo largo de la historia de la medicina y de la asistencia social y ha mostrado un discurso alternativo que genera el “modelo social” de la discapacidad.

Esta propuesta va a dar un giro importante hacia un paradigma completamente distinto a lo que había prevalecido con respecto a las personas con discapacidad a lo largo de la historia y que se abre a la posibilidad de pasar de la objetivación a la que estaban sometidos, a la constitución del sujeto es decir, a la posibilidad de ver por su autonomía y a la participación en la toma de decisiones a nivel social.

Desde esta perspectiva las personas con discapacidad se definen no por sus limitaciones físicas, sensoriales o intelectuales, sino que se debe además a la configuración de una sociedad diseñada por y para las personas no discapacitadas (UPIAS, 1976, en Oliver, M., 1998). Dentro de este modelo se establecen tres ejes para dimensionar el problema de la discapacidad: el de las funciones corporales, el de las actividades y el de la participación.

La evaluación de funciones y estructuras corporales permite detectar la integridad o las deficiencias fisiológicas o anatómicas. El estudio de las actividades sirve para evaluar la capacidad para realizar las tareas cotidianas. Cuando la capacidad se encuentra alterada de una manera muy negativa, se habla de limitación de la actividad.

Así bien, cuando una persona tiene deficiencias funcionales o estructurales, limitaciones en la actividad o restricciones en la participación, entonces se habla de la existencia de discapacidad (Serrat, 2004).

Dentro de este modelo es importante equiparar los derechos y las oportunidades con respecto al resto de la población, incluyendo salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social y otras necesidades básicas.

Desde el momento en que el individuo deja de ser considerado un sujeto con un problema personal que termina aislándolo en su medio, empieza a ser reconocido como parte de la sociedad, en la que vive y en la que merece ser respetado para lograr un desempeño activo y participativo como cualquier ciudadano.

¿Cómo es que se generó este proceso de cambio del modelo medicalizado hacia el modelo social de la discapacidad?, ¿qué factores económicos, políticos y culturales influyeron para que se diera este cambio?, ¿qué teorías están detrás de cada modelo?, ¿quiénes fueron los promotores de este cambio?, ¿cómo es que se ha llegado a institucionalizar el proceso de inclusión social como un movimiento a nivel internacional?

Un punto de partida que se propone, para tratar de responder a estas preguntas es observar los cambios que se han generado atendiendo a las teorías económicas dominantes. Desde esta posición se puede observar que el papel del Estado en cada teoría, ha sido determinante en cuanto a la actitud social de las personas con discapacidad y su conceptualización. Es un hecho que en el estudio sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad han influido relaciones de poder que ostentan grupos económicos con determinados intereses culturales, políticos y económicos que intervienen en la formación de la identidad de otros.

Se puede ubicar al modelo medicalizado en el período que comprende desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1940 aproximadamente, etapa del liberalismo clásico, hasta la década de los años cincuentas, que se puede considerar como un período de transición donde se manifiesta una crisis del liberalismo y la difusión del marxismo y socialismo. Aunque el modelo medicalizado es predominante en estas etapas y tiende a disminuir, aún en la actualidad es vigente, ya que en algunas sociedades se sigue presentando el asistencialismo como política social, debido a una actitud paternalista por parte del Estado, así como una relación asimétrica entre asistentes y asistidos que

va en contra de su autonomía y promueve la dependencia. (Serrat, 2004). El Estado, de acuerdo con el liberalismo clásico, tiene un papel restringido, lo cual no favorece la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Es en el marxismo donde se inicia el cuestionamiento al modelo medicalizado.

Algunas teorías sociológicas de la discapacidad, dentro del modelo medicalizado que surgieron en EEUU fueron dos: las funcionalistas y las interaccionistas. Entre los principales autores de las teorías funcionalistas se encuentran Parsons y Safilios-Rothschild. El modelo de Parson sostiene que “cuando aparece la ‘enfermedad’ las personas quedan automáticamente privadas de cualquier expectativa y responsabilidad (...) se espera que busquen la ayuda de los especialistas médicos profesionales” (Oliver, M., 1998:36) La propuesta de Safilios-Rothschild “sostiene que cuando una persona con una insuficiencia adquiere conciencia de su condición debe aceptarla y aprender a vivir con ella (...) los individuos con insuficiencias están obligados a asumir tantas funciones ‘normales’ como puedan” (Oliver, M., 1998: 36).

A estas teorías Oliver les hace algunas críticas en el sentido de que “son esencialmente deterministas: solo se entiende la conducta de forma positiva si es acorde con la idea de realidad que tienen los profesionales. Segundo, olvidan los factores sociales, políticos y económicos extrínsecos. Tercero, desautorizan y niegan las interpretaciones subjetivas de la insuficiencia desde la perspectiva de la persona implicada” (Oliver, M., 1998: 37).

Desde la teoría interaccionista, la discapacidad se podría ver como una desviación social. Es una postura teórica en la que no se hace referencia a las obligaciones y responsabilidades sociales. Sin embargo, sus aportaciones son importantes en cuanto al estudio del estigma, la cual define como “la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social” (Goffman, E., 1963: 7). Algunos autores que sobresalen en esta teoría son Lemert y Goffman.

Para Goffman, “La sociedad establece los medios para categorizar a las personas y el complemento de atributos que se perciben como corrientes y naturales en los miembros de cada una de esas categorías (...) Las categorías y sus atributos le pertenecen... lo cual permite establecer su identidad

social...” (1963: 12). En este sentido el autor propone el término de estigma para referirse a atributos que desacreditan a un individuo. Pero estos atributos se establecen en función de las relaciones con otros individuos, que pueden o no, confirmar la normalidad de otro, por tanto se ubican dos posturas: los desacreditadores y los desacreditados (Goffman, E., 1963).

El autor propone una tipología de estigmas:

En primer lugar, las abominaciones del cuerpo – las distintas deformidades físicas--. Luego, los defectos del carácter del individuo que se perciben como falta de voluntad, pasiones tiránicas o antinaturales, creencias rígidas y falsas, deshonestidad. Todos ellos se infieren de conocidos informes sobre, por ejemplo, perturbaciones mentales, reclusiones, adicciones a las drogas, alcoholismo, homosexualidad, desempleo, intentos de suicidio y conductas políticas extremistas. Por último existen estigmas tribales de raza, la nación, y la religión, susceptibles de ser transmitidos por herencia y contaminar por igual a todos los miembros de la familia (Goffman, E., 1963: 14).

De acuerdo con la tipología presentada, tanto las personas con discapacidad física, sensorial o intelectual se podrían considerar como individuos estigmatizados.

Una de las afirmaciones más severas que plantea el autor, por las situaciones sociales que implica, es que “la persona que tiene un estigma no es totalmente humana. Valiéndose de este supuesto se practican diversos tipos de discriminación, mediante la cual reducimos en la práctica, aunque a menudo sin pensarlo, sus posibilidades de vida” (Goffman, E., 1963: 15). De ahí que una persona con discapacidad es susceptible de discriminación, una situación que no es compatible con el ser plenamente humano.

Ante esta problemática los individuos estigmatizados, de acuerdo con el autor, tenderán a relacionarse entre ellos mismos provocando aún más su aislamiento con el resto de la sociedad.

Las relaciones del individuo estigmatizado con la comunidad informal y con las organizaciones formales a las que pertenece por su estigma son, pues, decisivas. Estas relaciones señalarán, por ejemplo, una gran distancia entre aquellos cuya diferencia apenas los provee de un “nosotros” y aquellos, que como los miembros de un grupo minoritario, se encuentran formando parte de una comunidad bien organizada con una tradición establecida: una comunidad que formula apreciables reclamos de lealtad e ingresos, definiendo al miembro como a alguien que debe enorgullecerse de su enfermedad y no buscar una mejoría. En cualquier caso, trátase o no de un grupo estigmatizado establecido, es en gran parte con relación a este grupo de pertenencia que es posible

examinar la historia natural y la carrera moral del individuo (Goffman, E., 1998: 149).

Goffman muestra que a través de las relaciones establecidas entre los mismos estigmatizados, ya sea en pequeñas comunidades o en organizaciones realizadas entre ellos, se configura una separación entre “nosotros” y el resto: “Los atributos duraderos de un individuo en particular pueden convertirlo en un estereotipo; tendrá que representar el papel de estigmatizado en casi todas las situaciones sociales que le toquen vivir, y será natural referirse a él(...), como a un estigmatizado cuya situación vital lo ubica en contraste con los normales” (Goffman, E., 1963: 160).

Si bien el autor destaca por su estudio sobre el estigma que recae en los individuos y que la sociedad les impone, su enfoque no tiene todavía la perspectiva social de la discapacidad, pues el autor afirma que su estudio

...se interesa específicamente por el problema de los “contactos mixtos”, o sea en los momentos en que estigmatizados y normales se hallan en una misma “situación social”, vale decir, cuando existe una presencia física inmediata de ambos(...) La misma previsión de tales contactos puede, naturalmente, llevar a normales y estigmatizados a organizar su vida de modo tal de evitarlos. Es probable que esto tenga consecuencias mucho mayores para el estigmatizado, por ser él quien, por lo general, debe realizar el mayor esfuerzo de adaptación... (Goffman, E., 1963: 23).

La adaptación es una labor individual que cuando alguien alcanza es considerado como sobresaliente: “se presenta el caso en nombre de los estigmatizados y, cuando son ellos mismos nativos de ese grupo, se ofrecen como modelo vívido de una realización plenamente normal, son héroes de la adaptación, merecedores de recompensas públicas por haber demostrado que un individuo de esa especie puede ser una buena persona” (Goffman, E., 1963: 37).

Su postura oscila entre la normalidad y la anormalidad; el esfuerzo es individual y quien logra la adaptación es digno de reconocimiento social.

Para Goffman la aplicación del estigma es el resultado de las consideraciones situacionales y de las interacciones sociales entre lo “normal” y lo “anormal”... Da por supuesta la segregación, la pasividad y la condición inferior impuesta de los individuos y grupos estigmatizados —incluidos los discapacitados— arraigadas en las relaciones sociales capitalistas sin considerar seriamente las cuestiones de causalidad (Oliver, M., 1998:38).

Así como la asistencia por parte de la iglesia, cuyos orígenes se remontan a la edad media y sigue presente en la actualidad, la teoría interaccionista es una aportación que se añade a la historia y que permanece, en ciertas sociedades, hasta el momento. Se sigue considerando hoy en día el estigma, en este caso hacia las personas con discapacidad, así como esa división que plantea entre la normalidad y la anormalidad.

Unos de los factores o coyunturas políticas y económicas importantes a considerar, fueron las dos guerras mundiales. Después de la Segunda Guerra Mundial, en los países que participaron en los conflictos, se generó una gran cantidad de personas con discapacidad, a diferencia de los países que no participaron y que no sufrieron este impacto en su población. Esta situación marcó diferencias importantes en cuanto a la adopción de medidas para atender a las personas con discapacidad en unas y otras sociedades.

Fue en Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se establecieron los primeros programas de rehabilitación con la finalidad de incluir en la sociedad a todos aquellos mutilados de guerra. Conforme se comprobó su eficacia, el proceso sale del ámbito exclusivo del ejército, para aplicarse a personas que sufrían accidentes de trabajo. Este procedimiento recibió el nombre de “movimiento rehabilitador” (Álvarez, X., 2001), surge en un momento previo a las teorías funcionalistas e interaccionistas que posteriormente se entrelaza con ellas.

Durante el período de la Social-democracia de los sesentas a los ochentas aproximadamente, se generan los cambios más importantes en la historia en cuanto al proceso de inclusión social de las personas con discapacidad. Es una etapa que se caracteriza por el inicio de la defensa explícita de los derechos civiles, es un período en el que se hace énfasis a la autodeterminación de la personas con discapacidad e insiste en la eliminación de las barreras físicas y sociales que impiden la inclusión social. Este proceso, fue denominado “Independent living” que encontró eco en las ideas propias de los años ´60:

...las ideas liberadoras de los años 60 permitieron estructurar en EE UU un amplio movimiento plural y muy heterogéneo de colectivos, asociaciones y grupos de acción que reivindicaban y trabajaban activamente para conseguir

mejoras particulares, cambios en las leyes y sensibilizar al resto de la ciudadanía sobre su problemática; movimiento que, como hemos visto, fue aprovechado positivamente por las personas con discapacitadas” Aunque en Europa tuvimos nuestro mayo del 68, la lucha contra el sistema se focalizó quizás casi exclusivamente hacia el terreno político y sindical, sin vertebrar un tejido social reivindicativo a mediano plazo(...) no llegaron a Europa, y por supuesto a España tampoco hasta bien entrada la década de los 70 (Aguado, 1995: 184 en Álvarez, X., 2001: 50).

El surgimiento de una sociología de la discapacidad alternativa a las teorías funcionalistas e interaccionistas de los sociólogos estadounidenses, se inicia en 1966 por parte de los británicos, cuando aparecen una serie de trabajos escritos por personas con discapacidad, entre ellos Hunt y Battye que aunadas a las propuestas de la Unión de Personas con Insuficiencias Físicas contra la Discriminación (UPIAS), llegaron a la conclusión de que la discapacidad era una forma de opresión social. Las publicaciones realizadas por este grupo, “influyeron profundamente en mis trabajos y me llevaron a identificar el “modelo social de la discapacidad (Oliver, 1983, en Oliver, 1998:42) “... que se convirtió en un concepto básico sobre el que los discapacitados empezaron a interpretar sus propias experiencias y a organizar su propio movimiento político” (Oliver, 1998: 42).

En el concepto que desarrolla Oliver, anteriormente citado, confluyen las dos corrientes: una hace énfasis al proceso individual, con influencias capitalistas, ajeno al contexto político, cultural y económico y otra, donde el contexto determina la conceptualización de las personas con discapacidad, de tradición marxista. Es entonces que en el modelo social que él propone, se consideran tanto los factores individuales como contextuales que influyen en la definición de las personas con discapacidad.

Como se puede apreciar, el modelo social de la discapacidad inicia, a grandes rasgos, a partir de la Social-Democracia, el cual se ha ido adoptando por las organizaciones internacionales y por las sociedades de una forma irregular, ya sea por diferencias en las condiciones económicas entre países, o entre sociedades que van en transición del socialismo hacia una economía de mercado, o por las distintas formas de régimen de bienestar, es decir, de acuerdo a las características propias de cada sociedad.

El Estado de bienestar que se desarrolla en la etapa de la social democracia, permitiría materializar la vigencia de los Derechos Humanos, formulados por la Organización de las Naciones Unidas. Como respuesta a los sistemas socio-asistenciales se realizaron cambios importantes en cuanto a la tradicional rehabilitación que “dejó de atender aspectos meramente personales e incorporó otras que hacían a la relación del discapacitado con los demás a través de la educación, el trabajo, la producción, la recreación, las comunicaciones y demás actividades incorporadas a esta nueva visión de la participación social” (Serrat, 2004).

Habría que resaltar por lo tanto, que la participación del Estado, ahora bajo la teoría económica dominante, con raíces keynesianas, favorece con su intervención a la inclusión social de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad, instituciones internacionales y la inclusión social.

Tal y como se presentó en el capítulo anterior, a partir de la configuración socioeconómica a nivel mundial que implicó el Estado de bienestar, se iniciaron cambios en los organismos internacionales, entre otros, con respecto a la salud. La Organización Mundial de la Salud tuvo que redefinirse articulando el concepto de salud con el de bienestar.

A partir de la década de los setentas se empieza a incrementar la atención a las personas con discapacidad, la Asamblea General de las Naciones Unidas difundió en 1971 la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental y en 1975 la Declaración de los Derechos de los Impedidos.

Por su parte La Organización Mundial de la Salud, a través del Centro de Clasificación de Enfermedades de París, desarrolló una propuesta clasificatoria que fue publicada en 1980 con el título de Clasificación Internacional de Deficiencias Discapacidades y Minusvalías (CIDDM), como un primer intento por clasificar y adoptar criterios comunes, pero que aún hoy en día es retomada por diferentes instituciones para definir la discapacidad: “Entre sus aportaciones más importantes, (haciendo referencia a la CIDDM) se encuentra

el planteamiento de una aproximación conceptual que incorpora tres niveles diferentes: deficiencia, discapacidad y minusvalía” (INEGI, 2004: 14).

- La Deficiencia se definió como “la pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica” (INEGI, 2004: 14).
- Por Discapacidad: como “toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano” (INEGI, 2004: 14).
- La Minusvalía: “es una situación desventajosa para un individuo determinado, como consecuencia de una deficiencia o discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso” (INEGI, 2004: 14).

Esta primera definición del CIDDM y clasificación prevaleció durante mucho tiempo en diversos países, sin embargo “fue duramente criticada por su enfoque médico y su causalidad lineal.” (Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2009: 32).

El año del 2001 se publica una segunda edición de la CIDDM, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), aprobada en la 54ª. Asamblea Mundial de la Salud.

Se basa en la integración de los modelos médico y social, pero también visualiza a la discapacidad como un fenómeno universal, en el que toda la población está en riesgo de adquirir algún tipo de discapacidad en cualquier momento de su vida. Bajo este enfoque, la discapacidad deja de ser una condición que sólo afecta a un grupo minoritario y es resultado de la interacción entre la condición de salud de la persona y sus factores personales, así como de las características físicas, sociales y actitudinales de su entorno. Por consiguiente el CIF utiliza un enfoque “biosicosocial” e incorpora conceptos, estándares y métodos, desde una perspectiva biológica, individual y social (Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. 2009: 32).

La CIF define a la discapacidad “como término genérico para designar todas las deficiencias en las funciones y estructuras corporales, las limitaciones

en la capacidad de llevar a cabo actividades y las restricciones en la participación social del ser humano y salud, como el elemento clave que relaciona a los dos anteriores” (Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2009: 33).

Otro concepto a nivel internacional, que es el último referente con respecto a la inclusión social de las personas con discapacidad, es el que se presenta como resultado de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que se aprobó por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre del 2006. La definición es la siguiente: “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (Organización de las Naciones Unidas, 2006: Artículo 1).

Detrás de esta definición existen una serie de documentos aprobados internacionalmente con anterioridad, tal como se puede observar en el capítulo anterior, además de una serie de debates que cada uno ha propiciado en los ámbitos educativos, de salud, laborales, arquitectónicos, sociales, y económicos entre otros, por todos los cambios que implican la adopción de unas nuevas normativas, así como los costos que representa poder implementar las mismas.

Esta definición es la que se adopta en el presente estudio, debido a su actualización, difusión y reconocimiento internacional, así como por sus herencias teóricas y su evolución, sustentadas en el modelo social de la discapacidad. Otra de las razones por las que se adopta en este estudio, es por formar parte del marco jurídico actual de México y España¹⁰, ya que la

¹⁰ La definición del término de discapacidad fue una decisión que se realizó dentro de la Organización de las Naciones Unidas entre más de 70 países; se aprobó el término “disabilities” en sustitución de “handicapped”. El concepto de discapacidad se aceptó por la Real Academia Española de la Lengua en 1990 y fue traducida al español como “discapacidad”.

Para el caso de México, se ha presentado una confusión en cuanto al término, pues durante la campaña del presidente Vicente Fox, se utilizó el término de personas con capacidades diferentes, sin contar con un sustento importante a nivel teórico, etimológico o médico que lo avalara y no designa en sí a las personas con discapacidad, pues personas con capacidades diferentes somos todos. Sin

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada y es parte del corpus legislativo en cada uno de estos países.

Si bien en términos generales el concepto de personas con discapacidad abarca las distintas tipologías de la discapacidad, las condiciones sociales que influyen en cada una de ellas, en algunas ocasiones se manifiesta de diferente manera, es por eso que en el presente estudio se ha retomado una tipología clásica en donde la persona con discapacidad puede tener como característica principal limitaciones físicas, sensoriales o intelectuales.

Tal como lo formula la Convención, “la discapacidad es un concepto que evoluciona” (ONU, 2006: Preámbulo inciso e). El concepto de discapacidad y la actitud social ante la misma, han variado conforme a los paradigmas dominantes, o relaciones de poder dominantes, en cada época.

Actualmente se encuentra consolidado el paradigma de derechos que aspira a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad que promueve la institucionalización, organización e implementación de políticas públicas en cada una de las naciones para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, incluyendo el derecho al trabajo.

Cabe señalar que el concepto de inclusión y su contraparte, la tendencia a la exclusión social, tiene sus orígenes en Europa, concretamente en Francia donde se utilizó como parte de una política para luchar contra la pobreza (Cabrera, P., 2005). Sus orígenes se remontan a mediados de la década de los sesentas e inicio de los setentas con Kranfler en 1965, pero principalmente con Lenoir en 1974¹¹, como una manera de referirse a los temas relacionados con la marginalidad social y no solo con la pobreza material y económica (Cabrera, P., 2005).

No obstante la explosión de popularidad en el uso (y abuso) del término exclusión social en Francia se producirá a partir de los años 80 (...), como consecuencia de los debates en torno a la aparición de la llamada ‘nueva

embargo, desafortunadamente, el término de capacidades diferentes llegó a utilizarse en algunos documentos oficiales, lo cual implica que han de realizarse los ajustes necesarios y alinearse a las normas internacionales ratificadas, a la Constitución Política de México y a la Ley General de las Personas con Discapacidad.

¹¹ Cabrera, P. (2005), no es el único autor que ubica las raíces del término de inclusión social en Francia, sino que coincide con otros autores como Carrión, V. (2009) o Tabin, J. (2013).

pobreza', realidad vinculada con el paro de larga duración y la persistencia de las situaciones de miseria en el marco de las sociedades ricas, lo que da lugar , entre otras iniciativas a la elaboración de un informe preparado por Joseph Wresinski, fundador del movimiento ATD-Quart Monde, para el consejo Económico y Social francés que estará en el origen de la implementación en Francia de un Revenu Minimum d'insertion (RMI) como mecanismo de apoyo para actuar a favor de la inserción social de los grupos y colectivos excluidos (Cabrera, P., 2005: 52).

La exclusión social, es un término que si bien fue desplazando progresivamente a los conceptos de pobreza y marginación, "hoy en día su uso está extendido por todo el arco planetario, y las políticas contra la exclusión y a favor de la inclusión social son un objetivo universalmente asumido por todos, aunque (...) los contenidos probablemente puedan incluir diferencias..." (Cabrera, P., 2005: 52).

Ciertamente, tal como lo plantea Cabrera, P. (2005), aunque su uso se ha extendido y se ha utilizado en diversos contextos así como en algunos acuerdos institucionales, coincide con Villalobos y Zalakain cuando afirman que "el concepto de inclusión social se utiliza en nuestro entorno para hacer referencia a principios y prácticas muy diferentes, en ocasiones coincidentes y en ocasiones más bien divergentes" (2010: 25) y que dificulta el diseño de políticas públicas.

En el estudio que presentan Villalobos y Zalakain, (2010) tratan de delimitar el término de inclusión social, aplicado a las personas con discapacidad, no sin antes hacer un vasto recorrido de los usos que se ha hecho del término, de las similitudes y confusiones con el concepto de integración y normalización hasta llegar a concebir la inclusión social como un proceso intrínseco a los derechos humanos, donde se advierte

...cierto consenso en torno a su naturaleza multidimensional que incluye dificultades o barreras en diversos aspectos: la participación económica (empleo, carencia de ingresos, privación de ciertos bienes y servicios básico); la participación social (aislamiento, conflictividad familiar y social), la participación del bienestar público (no acceso o acceso muy limitado a una vivienda digna, a la sanidad o a la educación) y la participación política (...) que afecta todas las dimensiones de la vida... (Villalobos y Zalakain, 2010: 45).

Este planteamiento se aproxima al que presenta las Naciones Unidas cuando define la inclusión y la exclusión social:

...social inclusion is understood as a process by which efforts are made to ensure equal opportunities for all, regardless of their background, so that they can achieve their full potential in life. It is a multi-dimensional process aimed at creating conditions which enable full and active participation of every member of the society in all aspects of life, including civic, social, economic, and political activities, as well as participation in decision-making processes.

Social exclusion is understood as the condition (barriers and process) that impede social inclusion. Social exclusion is a process through which individuals or groups are wholly or partially excluded from fully participating in all aspects of life of the society, in which they live, on the grounds of their social identities, such as age, gender, race, ethnicity, culture or language, and/or physical, economic, social disadvantages. Social exclusion may mean the lack of voice, lack of recognition, or lack of capacity for active participation. It may also mean exclusion from decent work, assets, land, opportunities, access to social services and/or political representation (Department of Economic and Social Affairs, 2009: 3).

Dentro de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, si bien no se define la inclusión social o su contraparte, la exclusión social, sí se hace referencia a ella. En el Art. 19 se afirma que:

...los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad... (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

El concepto de exclusión social también puede ser relacionado con lo que Sen, A. (1998) propone cuando se refiere a la necesidad de la ampliación de las capacidades del ser humano y la importancia de tomar parte en la vida de la comunidad con miras a la consecución del desarrollo:

Por ejemplo, si el individuo A (que está discapacitado o enfermo) cumple la misma función de demanda que el individuo B (que no está discapacitado o enfermo), sería absurdo dar por supuesto que A extrae la misma utilidad de una serie de bienes que B. Las diferencias de edad, género, talento, discapacidad, proclividad o las enfermedades, etcétera, pueden hacer que dos personas que disfrutan de una serie de bienes tengan oportunidades realmente distintas. Así pues, hemos de ir más allá de las decisiones del mercado, que aportan poco o nada en el terreno de las comparaciones interpersonales y emplear datos adicionales de este modo de la vieja 'medición del valor de cambio' (...) La valoración de la calidad de vida así como de las diferentes habilidades del ser humano, debe someterse a debate público como parte del proceso democrático de 'elección social' (...) Nos adherimos (...) al rechazo de los regímenes autoritarios que niegan la trascendencia de los derechos humanos (...) es uno de los muchos aspectos que repudiamos de esa versión despiadada del proceso de desarrollo (Sen, A., 1998: 602-603).

Desde la propuesta de Sen, A., la ampliación de las capacidades está directamente relacionada con la perspectiva de los derechos humanos (1998); así mismo, tanto uno como otro, son conceptos que sirven de paradigma para ubicar la tendencia a la inclusión o la tendencia hacia la exclusión social que en este caso se aplican al estudio sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en las distintas sociedades.

Adoptar como meta, la inclusión social y con ello la inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de un acuerdo internacional de la magnitud de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, es en sí mismo un avance significativo, aunque el proceso entre las naciones ha sido desigual. Habrá que reconocer, más no justificar, que la trayectoria de las personas con discapacidad da cuenta de una exclusión histórica, la cual no es fácil de cambiar, ni a nivel cultural, ni político ni económico.

Para continuar con la conceptualización, particularmente en torno a los Derechos Humanos, en el siguiente apartado se abordan algunas cuestiones relacionadas como pueden ser: ¿cuáles son los fundamentos implicados en los Derechos Humanos?, ¿cómo se relacionan con la ciudadanía y la inclusión?, ¿cómo se traduce en las instituciones, organismos y políticas públicas?, ¿qué implicaciones representan en la ciudadanía de las personas con discapacidad?, ¿cómo se puede constituir la ciudadanía de las personas con discapacidad?, ¿qué factores están involucrados en su constitución?, ¿cómo se consolida la perspectiva de derechos en las políticas públicas?, ¿cuáles son los indicadores que pueden mostrar un avance en materia de derechos?

1.2.3 Derechos y ciudadanía de las personas con discapacidad.

Como seres humanos tenemos la necesidad de vivir en sociedad, ya que por sí mismos somos incapaces de subsistir. “El vivir en sociedad implica retos y riesgos que tenemos que enfrentar, surge entonces la convicción de que la existencia del Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar” (Carbonell, 2004a: 4) y para hacer valer sus Derechos Humanos.

Actualmente, los Derechos Humanos que se definen como “los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos, ... el derecho a la vida a la integridad de la persona a la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación y las garantías penales y procesales” (Ferrajoli, 2005:22), entre otros como el trabajo, son universales y han quedado inscritos en las constituciones de diferentes países. Así lo destaca Ferrajoli en el siguiente texto:

La forma universal, inalienable, indisponible y constitucional de estos derechos se revela, en otras palabras, como la técnica –o garantía- prevista para la tutela de todo aquello que en el pacto constitucional se ha considerado “fundamental”. Es decir, de esas necesidades sustanciales cuya satisfacción es condición de la convivencia civil y a la vez causa o razón social de ese artificio que es el Estado (Ferrajoli, 2005: 36).

México, por ejemplo, en su primer artículo constitucional, que habla sobre la igualdad de derechos fundamentales, dice que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución y además:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012b).

El proceso de inclusión social y laboral, hacen referencia directa a la igualdad de derechos. En torno a estos conceptos, el papel del Estado consistirá en impulsar los derechos fundamentales y fungirá como protagónico en la protección de los menos favorecidos. Con el transcurso del tiempo la manera de enfrentar esta responsabilidad ha tenido diversos matices, la podemos ubicar a través de Carbonell desde hace varios siglos:

Esta tendencia hacia la institucionalización de la caridad y la ayuda a los necesitados va cobrando forma en textos jurídicos del primer constitucionalismo, como por ejemplo el artículo 21 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, que señalaba que ‘La beneficencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, sea proporcionándoles trabajo, sea garantizando los medios de existencia a los que no están en situación de trabajar’ (Carbonell, 2004a:9).

Partiendo de estas premisas, todo ser humano y todo ciudadano actualmente posee derechos.

La falta de respeto a la dignidad

Sin embargo, tal como se puede retomar de la revisión bibliográfica, la situación actual de las personas con discapacidad refleja en mayor o menor medida desventajas con el resto de la población, en cuanto a educación, salud, trabajo, ingresos, entre otras, que son constantes limitaciones en los derechos. Pero estas desventajas sociales, no solo son reflejo de las limitaciones en sus derechos, sino también de las diversas formas de discriminación que viven todavía muchas personas con discapacidad, en los hogares, escuelas, trabajos, transporte, en general en todo tipo de organización, en mayor o menor medida en las distintas sociedades. ¿Es esto un reflejo del respeto a su dignidad?

Digno es aquello que es un valor en sí mismo. A lo que es un valor en sí mismo le corresponde ser valorado por sí mismo. No tiene dignidad, en este sentido, aquello que es valorado en función de otra cosa, como medio para lograr un determinado objetivo, o aquello que ni siquiera es valorado para eso. De ello se desprende que lo que tiene dignidad no puede ser instrumentalizado (ser utilizado como puro medio). En cambio, lo que no tiene dignidad puede ser usado como puro medio, o incluso destruido si estorba (Etxeberria, 2005: 44).

En el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se señala: “el reconocimiento de la dignidad personal y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana constituye el fundamento de la libertad y de la paz en el mundo”. Es en el respeto a la dignidad de la persona donde los derechos humanos encuentran su fuente directa.

La persona con discapacidad y un derecho absoluto

Las diversas dimensiones sociales en las que se refleja la discriminación o exclusión de las personas con discapacidad en diversos grupos sociales, pareciera implicar el acceso al derecho de una forma relativa, situación totalmente contraria a lo que promueve la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su Artículo 6 afirma que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica”. De esta forma, dicho sea de paso, se unifican los conceptos de “humano”, “persona” y sujeto jurídico, titular de derechos, o ciudadano. La Convención

Americana sobre Derechos Humanos es todavía más clara. Dice en su Art. 1, apartado 2: "...persona es todo ser humano".

Se trata entonces, de una asimilación absoluta: todo ser humano es persona, y si para el derecho, la persona es un ente titular de derechos (sujeto de derechos y acreedor de protección jurídica), tal titularidad es necesariamente extensible a todo ser humano.

Este concepto jurídico de persona y su aplicación a todos, es una creación de la teoría jurídica: todo ser humano es persona y todos los seres humanos son igualmente personas, es decir, no existen graduaciones en la personalidad ni por tanto graduaciones en la titularidad y posibilidad de manera jurídica, de gozar de tales derechos. No existen, las leyes actuales lo prohíben, personas o ciudadanos de segunda categoría, o que precisen, para el pleno goce de sus derechos, de una determinada edad, condición económica o social, pertenencia política, religión, color de piel, capacidades físicas o intelectuales, ni siquiera el uso de la razón.

A un ser al que es posible maltratar, limitar, discriminar o excluir, se le está otorgando solo un derecho relativo, parcializado, de acuerdo a lo que por su dignidad como ser humano le debería corresponder. De ahí que la exclusión, en este caso laboral, atenta contra la dignidad del ser humano.

La universalidad de los Derechos Humanos y las personas con discapacidad.

Si bien los Derechos Humanos como institución y como ética, son principios universales, no entran en conflicto con la soberanía de los Estados que decidan formar parte, pues en realidad son una guía o referente que cada país puede tomar o no, y comprometerse a llevarlos a cabo; es decir, siguiendo el enfoque de Held: "la globalización no presagia el 'fin de la política', sino su continuación por nuevos medios" (Held, 2001:555).

Con estos antecedentes de fondo, se puede decir que los lineamientos que los Derechos Humanos proponen con respecto a las personas con discapacidad, son principios universales avalados y adoptados a través del consenso internacional y donde los países, como el caso de México y España,

han decidido trabajar a favor de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, al haber ratificado los lineamientos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dentro de los estatutos de la Convención, en el Artículo 4 de las Obligaciones Generales, en el Inciso 1 afirma:

Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención.
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad...”

Como se puede comprender, para poder hacer efectivo este tipo de compromisos, es necesario que cada país decida adoptar los lineamientos de la Convención, que se han de traducir a su vez en un nuevo proceso de institucionalización a nivel nacional, para que finalmente se llegue a la práctica a través de la implementación de organismos y políticas públicas pertinentes.

La ciudadanía de las personas con discapacidad.

En materia de ciudadanía, cabe hacer unas especificaciones propias de las personas con discapacidad, tanto física o sensorial, pero sobre todo intelectual, que inciden en el proceso de inclusión social y laboral.

De acuerdo a los lineamientos de la ciudadanía liberal, toda persona tiene derechos civiles y políticos en el marco de la libertad, autonomía e igualdad, tanto a nivel privado como público. Desde esta postura se ha llegado a considerar a las personas con discapacidad, sobre todo intelectual, como perpetuos niños, carentes de independencia, no ciudadanos activos. Sin embargo, las personas con discapacidad intelectual han argumentado en su defensa que se les considere como independientes aunque precisen de ciertas ayudas en algunas decisiones, postura que finalmente alude a la dependencia natural, que todo ser humano mantiene con respecto de otros: “los ciudadanos no somos nunca independientes en sentido estricto (autosuficientes), somos

interdependientes. De lo que se trata no es tanto gestionar bien la independencia, cuanto la interdependencia” (Etxeberria, 2008: 20).

Ciertamente la ciudadanía liberal defiende la autonomía y la libertad personal, sin embargo, en otro sentido se observa que no define criterios que permitan medir el grado de autonomía y libertad. Ante esta situación se plantea la concepción de la ciudadanía social:

Formulada en el lenguaje de los derechos humanos, es la que se expresa en el disfrute no solo de los derechos civiles y políticos sino también de los derechos económicos, sociales y culturales como evolución y mejora de la ciudadanía liberal, es la que remite a unas instituciones públicas que no sólo protegen “en negativo” el ejercicio de las libertades —enfrentándose a las obstaculizaciones directas de las mismas—sino que lo protegen también ‘en positivo’ tomando medidas que garanticen la igualdad de oportunidades. El ciudadano sigue siendo el individuo que disfruta de autonomía privada y pública pero en condiciones sociales de equidad. Si Kant podría ser considerado un pensador prototípico de la primera versión, Rawls, puede ser considerado un buen representante de la segunda (Etxeberria, 2008: 23).

Ciertamente esta ciudadanía ha sido fuente de discusiones en tanto que se alude a la dimensión activa de la ciudadanía como condición constitutiva de la misma y surgen entonces rechazos frente a políticas de discriminación positiva como contrarias a la igualdad. Esta ciudadanía en principio tiene algo de verdad que se aplica cuando somos niños o ancianos muy disminuidos. Pero las implicaciones con respecto a las personas con discapacidad, se podrían abordar de la siguiente manera.

En cuanto a la autonomía, Etxeberria (2008) hace alusión a la definición de persona con discapacidad en su doble dimensión: individual y social, donde, en esta segunda dimensión, el contexto interviene y contribuye a la opresión social. Esto es así para la discapacidad física o sensorial, sin embargo, para la discapacidad intelectual habría que matizarlo y abordarlo en cuanto a la autonomía, pues efectivamente existe una limitación gradual, a nivel racional, para poder tomar decisiones adecuadas, a las que pueda asignarse una responsabilidad moral estricta. De este modo queda afectada tanto la autonomía fáctica (de ejecución) como la autonomía moral (de decisión racional). Lo que se encuentra en juego es que parte de ese impedimento para ejercer la participación, se encuentra en la sociedad, pero en parte también tiene una limitante en la persona con discapacidad intelectual. Las tareas en

este sentido han de adecuarse a las posibilidades de cada caso y permitir que vivan procesos de socialización, entre ellas, de educación y trabajo principalmente, que propicien su desarrollo hasta donde sus posibilidades lo permitan, eliminando todo tipo de barreras sociales que obstaculicen el ejercicio de la autonomía moral.

En cuanto a la igualdad, es pertinente observar posturas que vayan acorde a la igualdad de posiciones (Dubet, F., 2010), que no se caiga en el paternalismo, pero que tampoco permitan la discriminación. La cuestión básica es que a nadie se le debe vedar el acceso a cualquier entorno por el hecho de tener una discapacidad, lo que implica a su vez la disponibilidad de medios para lograrlo. En este sentido se asume que la accesibilidad permite la vida independiente y a su vez la participación en todos los aspectos de la vida, lo cual tiene que ver con la eliminación de todo tipo de marginación u opresión, tanto para las personas con discapacidad física o sensorial como intelectual. Sin embargo, para las personas con discapacidad intelectuales, se hace necesario también hacer una serie de “ajustes razonables. Son medidas que adquieren la forma de apoyos específicos para gestionar lo mejor posible la discapacidad y compensaciones permanentes para suplir en lo que se pueda las limitaciones que supone...” (Etxeberria, 1998: 41), sin que por ello se caiga en el extremo, poco inclusivo: “tratando de no caer en sus derivas inadecuadas, procurando que no se sitúe a los implicados en una especie de gueto de la ‘anormalidad’ que resulta ser lo contrario de la integración (...) Se trata de hacer realidad en las personas con discapacidad intelectual que emana de nuestra común dignidad” (Etxeberria, 1998: 43.).

La conquista de los derechos de las personas con discapacidad.

Considerar lo que la teoría de la ciudadanía nos puede ofrecer en cuanto a la consecución de derechos, podría hacer aportes significativos en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Ramírez (2006) plantea una pregunta como eje central de su libro *Ciudadanía Mundial: ¿qué movimientos sociales están implicados en la construcción de la ciudadanía mundial?* Estos movimientos sociales, que observa Ramírez en cuanto a la construcción de la ciudadanía mundial, podrían

también otorgar aspectos relevantes en la conquista de los derechos de las personas con discapacidad, así como de diversos grupos que por diferentes circunstancias no tienen acceso, de una forma absoluta, a sus derechos.

Primeramente plantea que el núcleo central de la ciudadanía está constituido por tres ejes estructurantes, complementarios entre sí (Ramírez, 2006 y 2007):

- Estatus o reconocimiento estatal y sentimiento de pertenencia a una comunidad política
- Conciencia de los derechos y responsabilidades en dicha comunidad y realización de las prácticas consiguientes.
- Instituciones políticas que protegen los derechos y regulan las responsabilidades ciudadanas (Ramírez, 2006: 36).

En cuanto al estatus, como condición legal que debe ser reconocida por los miembros de una nación, (Ramírez: 2006) las personas con discapacidad en este sentido no presentan problemática alguna, hasta el momento no se han encontrado evidencias o datos que implique la negación de su pertenencia a alguna nación.

En cuanto al segundo eje, habla de la

...construcción colectiva de ciudadanía desde abajo, de prácticas desarrolladas por individuos y grupos para ejercer o construir derechos, pero en contra de la forma en que por lo general es visualizada, la ciudadanía como el principio del derecho a tener derecho y como descubrimiento y construcción de derechos, no se reduce al ámbito nacional. Ha comenzado a tener vigencia también en lo global, porque los cambios en las dinámicas mundiales están generando nuevas formas de exclusión/inclusión y un terreno nuevo para la actuación de los ciudadanos (Ramírez, 2006: 36).

De esta aportación podríamos retomar dos aspectos. La primera es que la ciudadanía mundial (aún en proceso de construcción o como prueba de su construcción), podría concebirse como impulsora de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, ya que es gracias a la conquista de derechos para las personas con discapacidad en otros países y a su promoción mundial, como México y otros países han decidido a comprometerse al firmar Convenios, acuerdos internacionales, a formular leyes y aquellos lineamientos que lo pueden llevar a la consecución de este objetivo generando con ello

precisamente una nueva “forma de inclusión”, en este caso a favor de las personas con discapacidad.

Pero en otro sentido, en cuanto a la construcción de la ciudadanía, cabría analizar la participación de las personas con discapacidad en el proceso. Sería pertinente considerar los procedimientos que han dado lugar a la conquista de derechos en otras situaciones, tales como “planteamientos sociales innovadores, las demandas colectivas consistentes, las movilizaciones y luchas sociales, el recurso hábil a la normatividad existente y la interacción negociadora con las instituciones públicas” (Ramírez, 2006:38). Si se está de acuerdo con estas propuestas y retomando las cuestiones anteriormente planteadas ¿cómo se podría organizar la participación y la lucha por la conquista de sus derechos de las personas con discapacidad que tenga un trasfondo de cambio cultural, político y económico?

En cuanto al tercer eje sobre la creación de instituciones, “que protegen y materializan los derechos reconocidos y regulan las obligaciones correspondientes del ciudadano... deben hacer efectivo el carácter exigible, defendible y justiciable de los derechos humanos...” (Ramírez, 2006: 39); se podría hacer un balance en cada sociedad de modo que al conocer las diversas leyes que propician la inclusión social, haría falta analizar las garantías correspondientes para que efectivamente se llegue a la consecución de los objetivos que promueve la ley. Las garantías, “no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional” (Ferrajoli, 2002: 25). Las garantías incluyen, entre otros aspectos, la creación de aquellos organismos necesarios a través de las cuales se haga efectiva la constitución, referida también como una institución. En este caso, se entiende por organismos como aquellos sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen en contextos institucionalizados que lleva a la incorporación de las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad (Meyer, J. y Rowan, B., 1999).

En cuanto al proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, habría que cuestionar, ¿las actuales instituciones y organizaciones así como las políticas públicas con que se cuentan reúnen los requisitos suficientes para incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad? Gustini, citado por Carbonell (2005), es enfático en este sentido cuando denuncia lo poco que sirve que en la constitución o en las leyes se estipulen los derechos de las personas si se carece de los instrumentos de control necesarios para que se hagan realidad y de esa manera se garantice el cumplimiento de la misma. A tal postura Carbonell (2005) responde que aún cuando no exista la garantía correspondiente a un derecho, no implica que el derecho no exista.

Finalmente habrá que considerar que la creación de instituciones no es solo responsabilidad de parte del Estado, sino que éstas se constituyen con la cooperación de los ciudadanos a fin de que exista un equilibrio entre derechos y responsabilidades (Kimlycka y Wayne, 1997).

En la configuración de los distintos paradigmas, tal como se ha observado en cada época, las instituciones son un elemento constitutivo a través del cual se pueden ir concretizando las diversas acciones que marcan la pauta de la convivencia y el desarrollo de una sociedad.

En el caso del proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad habrá que considerar como elemento clave, el papel de las instituciones, así como de las organizaciones emanadas de éstas y las políticas públicas, cuyos fines sean la consecución de este objetivo. Para ello es necesario partir de las perspectivas teóricas que se tienen con respecto al estudio de las instituciones y considerar las diferentes aportaciones que se pueden considerar en este proceso.

Se parte de las definiciones que se consideran clásicas para cada postura. Por un lado, desde la postura económica se considera a Douglas North quien las define como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (2000:13). Por otro lado, desde la

perspectiva sociológica, March y Olsen (2006) definen las instituciones como un conjunto de reglas organizadas que son relativamente permanentes en las que se encuentran incrustadas las estructuras que dan sentido. Dichas estructuras están integradas por su propia identidad y sentido de pertenencia, es decir, de aquellos propósitos comunes que dan dirección y significado al comportamiento; explican, justifican y legitiman códigos de comportamiento.

Uno de los puntos más importantes y en el cual convergen ambas corrientes es en cuanto a la presencia de las reglas, pues es a través de ellas como se establece y se delimita el funcionamiento e interacción de los integrantes de una sociedad. Sería entonces, retomando el tema, que lo más conveniente es que cada sociedad establezca aquellas reglas o leyes que le permitan tener claro cuáles son estos procedimientos a través de los cuales las personas con discapacidad puedan ser incluidas en la sociedad. Hasta ahora, no todas las naciones tienen institucionalizados estos procedimientos, en algunas ya se han establecido, aunque su implementación aún está lejos de ser alcanzada, pero en otras se han establecido las instituciones pertinentes, se ha generado la implementación de diversos organismos y han alcanzado logros considerables en la consecución de este objetivo.

Si bien la institucionalización es clave, habrá de considerarse en ellas ciertos factores como “la necesidad de un marco conceptual y de una perspectiva metodológica, por medio de la cual se analicen los aspectos económicos, políticos y sociales, para introducir el papel del Estado, el sistema político, la cultura y los valores” (Ayala, E., 1999: 43)

Ante esta situación ¿qué aspectos se tendrían que retomar en el proceso de institucionalización de los derechos de las personas con discapacidad?

En este sentido, sería entonces necesario considerar en el proceso de institucionalización de los derechos de las personas con discapacidad, o en el caso de la modificación institucional, si se ven afectadas las relaciones que guardan el equilibrio pertinente entre el factor cultural, político y económico.

A partir de estas consideraciones previas, si se observa la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ésta coincide con los planteamientos teóricos, en cuanto a la necesidad de considerar en el proceso de institucionalización, los factores civil, político, económico, social y cultural implicados en la consecución de los derechos de las personas con discapacidad. Si la Convención es el referente internacional para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, para la adecuación de la legislación a nivel nacional, se habrán de traducir los lineamientos de la Convención en las normativas nacionales así como en los organismos y las políticas públicas implementadas con este fin.

Las políticas públicas.

Hoy en día las políticas públicas no se definen como “la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales” (Aguilar, L., 2007: 8). Si bien no hay un consenso pleno sobre el proceso a seguir para su elaboración, Aguilar identifica y sistematiza las distintas posturas teóricas, las cuales

...coinciden en sostener que los ingredientes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (Aguilar, L., 2007: 16).

De acuerdo con el proceso planteado, ante la existencia de una determinada problemática social, como sería el avance en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, que ya es una problemática identificada e institucionalizada internacionalmente a través de la Convención de los Derechos de las Personas, es necesario proceder a la modificación de la situación con el fin de obtener los avances deseados sobre el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Para tal efecto, uno de los primeros elementos que se considera es la participación en el proceso de formación de la agenda. En este primer momento el autor destaca que “no todos los problemas (...) logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa (...) Algunas cuestiones que

para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos, o bien desfiguradas y desactivadas” (Aguilar, L., 2007: 23). Este primer eslabón implica entrar en una compleja estructura de poder que es necesario superar a fin de llegar a establecer la problemática como parte de la agenda de gobierno.

El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto (...) Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones (Aguilar, L., 2007: 27-28).

Un problema social que llega a formar parte de la agenda, presupone la elaboración y selección de su definición, así como la elaboración y selección de una opción de acción: “definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución” (Aguilar, L., 2007: 30).

En este proceso de elaboración de las políticas públicas la participación ciudadana es de suma importancia:

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen (...) son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales...

Los nexos o las interconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado. (Aguilar, L., 2007: 31)

Esta interconexión de agendas sobre los problemas sociales, es llevada a cabo por los distintos actores sociales que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas públicas, son los que “se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición” (Aguilar, L., 2007: 35).

La probabilidad de que los problemas sociales lleguen a consolidarse en la agenda pública aumenta, según Aguilar (2007), si las cuestiones se definen de manera genérica y sencilla para que pueda extenderse y adoptarse por el gran público, de preferencia a través de los medios de comunicación masiva; de tal forma que se hace necesario adecuar la problemática al lenguaje y a los

símbolos culturalmente mayor arraigados. Hipotéticamente se considera que “cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que se presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal” (Aguilar, 2007: 36).

El proceso de elaboración de las políticas públicas se considera que no es de tipo sistemático y ortodoxo, pues aún tomadas las decisiones de que las problemáticas sean parte de la agenda pública, muchas veces los gobiernos no suelen llevar a cabo las decisiones acordadas; son los llamados “factores de contexto” entre los que se identifican los intereses particulares o de partidos, que pueden intervenir y que a efectos de minimizarlos se ha de volver “cotidiana la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado” (Aguilar, L., 2007: 41), y la “articulación con los expertos y profesionales” (Aguilar, L., 2007: 47) en los temas específicos de las políticas públicas.

En la solución a los problemas sociales, “tanto la sociedad como el gobierno deben de reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas (...) Las políticas públicas son ‘hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente...’” (Aguilar, L., 2007: 69). Esta situación lleva al tema de la necesidad de estar constantemente redefiniendo las políticas públicas que se han puesto en marcha, no solo por las probabilidades que existen de no atender a fondo la problemática, sino también por los cambios que se generan constantemente en una sociedad.

Sobre estos importantes lineamientos considerados sobre el estudio para la elaboración de las políticas públicas que plantea Aguilar, L. (2007), para Pautassi queda de manifiesto que

“...la política pública refiere a procesos, decisiones y resultados sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras.

Por ello no necesariamente una política pública se diseña conforme a derecho. En la puja de intereses en el momento de la definición, éstos se pueden desconocer o vulnerar (Pautassi, L., 2008: 93).

Esta misma autora hace especial énfasis en la necesidad de implementar una instancia de evaluación de la implementación de los derechos sociales que “consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas...” (Pautassi, L., 2008: 93).

De ahí que la capacidad organizativa de los ciudadanos

...les permitirá participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública. Es decir, que deben de tener plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado. Y allí es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública (...) es relevante que exista la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado (...) que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones (...) Esta característica se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate (Pautassi, L., 2008: 95).

Llegar a cumplir con este tipo de garantías para un derecho, como en el caso del derecho laboral de las personas con discapacidad requiere, según Pautassi (2008), de incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas a través del empoderamiento de sus titulares, de integrar las obligaciones y las garantías necesarias, para garantizar situaciones que tiendan a la equidad. La política por sí sola no contiene una perspectiva de derechos, la participación de los actores sociales condicionan la orientación, por lo tanto, el curso de la acción de la política se forma por la interacción de los involucrados: “La perspectiva de derechos, impacta en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con el ejercicio de políticas públicas” (Pautassi, L., 2008: 101).

El empoderamiento y la participación de actores sociales con una perspectiva de derechos permitirán que se consolide institucionalmente la perspectiva, pero para que ésto se lleve a la práctica, Pautassi, L., propone que

...la clave está dada en la voluntad política para operacionalizar el enfoque (...) así como en evaluar las capacidades estatales (...) es decir, evaluar de qué manera y con qué parámetros el Estado resuelve el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas (...) cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo. Interrogarse acerca de las capacidades estatales disponibles implica analizar las reglas del juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano (2008: 110).

Dentro de las discusiones claves entre los actores sociales

...cobra centralidad el hecho de que un enfoque de derechos requiere discutir los modelos económicos implementados, los patrones de concentración y distribución de la riqueza (...) Dada la interdependencia de las políticas sociales con las económicas, se pueden aplicar nuevos estándares jurídicos a la definición y puesta en marcha de otros modelos económicos distintos a aquellos que tanta inequidad han generado en el pasado (Pautassi, L., 2008: 112).

¿Cómo implementar la perspectiva de derechos si no se hacen cambios de fondo económico? “No es posible pensar salir de la inequidad con las mismas estrategias que lo produjeron (...) Es necesario analizar las políticas macroeconómicas que la produjeron” (Pautassi, 2008: 115).

Lineamientos para la evaluación de la perspectiva de derechos.

Dadas las posibilidades de encuentros y desencuentros entre la perspectiva de derechos y el ámbito económico que intervienen en el proceso de definición de las políticas públicas y que permitan finalmente la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, es necesario plantear algunos elementos claves a considerar para la evaluación de la perspectiva de derechos.

Para hacer cumplir los Derechos Humanos, se pasa necesariamente por las políticas sociales y este es un tema donde los Derechos Humanos no hacen referencia directa acerca del contenido de las políticas, pero sí marcan cierta orientación general de ellas:

...las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni le restan espacio a las políticas públicas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar. Además, postulan que los principales aportes que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo son la vinculación de los derechos con la entrega de poder a los sectores empobrecidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la ‘infraestructura institucional’ internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos (Abramovich, V., 2006: 38).

El cumplimiento con los derechos civiles y políticos, así como los sociales, culturales y económicos, implican ciertas obligaciones tanto positivas como negativas. Dentro de las negativas el Estado debe abstenerse de realizar ciertas actividades, como no impedir la difusión de las ideas o no permitir la afiliación a los sindicatos, entre otros aspectos. Dentro de las obligaciones positivas se encuentra la obligación del Estado de disponer de fondos, entre

otras cuestiones, ya que ésta es una de las formas más características de hacer o de dar, sobre todo en el campo de los derechos sociales.

De ahí que el avance en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, depende en buena medida, de la disposición de fondos.

Además, entre otras cosas, es una obligación del Estado, proveer de servicios, proporcionar programas de desarrollo y capacitación (Abramovich, 2006).

Para observar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, los instrumentos internacionales fijan estándares con el fin de orientar las políticas públicas (Abramovich, 2006).

Dentro de estos lineamientos generales se especifica que se han de identificar a los sectores que requieren atención prioritaria y tomar medidas para compensarlos o para fortalecer sus derechos: “La obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes connotaciones (por ejemplo, respecto al tipo de información estadística que debe producir). Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos” (Abramovich, V., 2006: 45). Conforme a estos resultados y en compromiso a su responsabilidad en cada estado “el principio de igualdad y no discriminación influirá en los criterios para distribuir los presupuestos y el gasto social” (Abramovich, 2006: 45).

Otro de los principios claves es la participación, no solo a través de un sistema institucionalizado de elecciones periódicas, sino en el sentido de que haya posibilidad de acceder al derecho de asociación y de reunión, así como el derecho a la libertad de expresión: “La posibilidad real de poner en práctica tales derechos determinará que los sectores más pobres puedan influir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones gubernamentales, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en que esos sectores estén en condiciones de hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales” (Abramovich, 2006: 46). Abramovich plantea que el acceso a la

información, es un mecanismo oportuno que propicia el derecho de asociación y que permite la participación (2006:469).

Un tercer principio para implementar el enfoque de derechos, tal como lo plantea Abramovich, sería el de rendición de cuentas y responsabilidad. Este principio consiste en reforzar los espacios de fiscalización de las políticas, los servicios públicos y las acciones tanto de los gobiernos como de los actores sociales involucrados.

Finalmente, se requiere de dotar a la ciudadanía de los mecanismos necesarios para hacer exigibles los derechos, es decir, sobre la justiciabilidad, situación anteriormente definida desde la perspectiva de Pautassi (2008) como un deber del Estado para poder asumir los tratados internacionales.

Estos principios, así como la metodología planteada por parte de la organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de los Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “buscan ser una herramienta que permita a los Estados mejorar la evaluación de sus propias acciones y estrategias para asegurar derechos” (Abramovich, 2008: 6).

En este sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido tres tipos de indicadores, propuestos en el ámbito de la ONU:

30. Los indicadores estructurales buscan medir de qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. En otros términos, revelan información para evaluar *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos (...)

31. Los indicadores de proceso buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en término de realización progresiva de derechos.

32. Los indicadores de resultado buscan medir el impacto real de las estrategias, intervenciones del Estado (...) constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho (...). La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la

adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos (Abramovich, V. 2008: 13).

Retomando lo expuesto sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas y los riesgos y tensiones que existen de que pueda quedar desdibujada la perspectiva de derechos y los principios inherentes a ellos, el apoyo de la metodología planteada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es una herramienta útil para evaluar los indicadores de progreso en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, que a su vez cobran vigencia para analizar los avances en la consecución de un derecho en particular, como es el derecho a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

1.2.4 La hegemonía del neoliberalismo y su tendencia a la exclusión laboral.

Actualmente el proceso de inclusión laboral, desde la perspectiva de derechos, como uno de los paradigmas emergentes de la época, se ha de enfrentar con una de las fuerzas que desde la edad media, ha permanecido y ha generado procesos de exclusión. El capitalismo, a lo largo de la historia ha ido adquiriendo distintos matices y modos de reproducir su propio paradigma, que en la actualidad va adquiriendo dimensiones y efectos importantes en el aspecto laboral a nivel social y que ha de impactar de manera determinante en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Actualmente son estos dos paradigmas en tensión, las que van a constituir el contexto general en el que se inserta el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Si bien a lo largo de la historia se puede observar que la existencia de personas que permanecen fuera del alcance del trabajo ha sido una problemática seria, incluso desde antes de la existencia del capitalismo (Castel, 1997), desafortunadamente, de acuerdo con la economía neoliberal dominante actual y en el contexto de la modernidad, se ha tendido a agravar, pero ¿cómo se han generado esta situación?, ¿qué cambios ha tenido el empleo a lo largo de la historia?, ¿cómo logra constituirse el salariado en el centro de la vida social?, ¿qué implicaciones tiene su desplazamiento en la actualidad? ¿qué característica presenta?, ¿con qué limitantes se encuentra ahora el Estado?,

¿qué nuevos retos representa? Estas cuestiones y muchas más se podrían abordar en el presente apartado, pero al menos, de manera general, se concentra en las propuestas anteriormente citadas.

De acuerdo con Castel (1997) el salariado ha pasado por distintas etapas a lo largo de la historia, de ser totalmente desvalorado en la Edad Media, pasa a constituirse después en la sociedad industrial en el proletariado. Durante esta etapa, los nuevos pobres o excluidos serán los obreros, y el desempleo una de las razones prioritarias para ubicar el deterioro de la existencia de grandes masas que no encuentran un lugar en la sociedad.

Las transformaciones en las estructuras de las empresas, así como el surgimiento de actividades terciarias, generaron un sector de asalariados no obreros, de la cual surge una “clase media asalariada” (Castel, R., 1997:357). Lo cual lleva a una segmentación del mercado de trabajo. Esta situación, fue una de las más importantes que fue deteriorando poco a poco la cohesión obrera y abrió paso a la constitución de una nueva sociedad: “Consistió más bien en la disolución de esa alternativa revolucionaria, y la redistribución de la conflictividad social según un modelo diferente del de la sociedad de clases: la sociedad salarial” (Castel, R., 1997: 363).

Se generó un período de oscilación entre la revolución obrera y la reforma salarial, en la que finalmente se tendió hacia la segunda, sin que se viera un cambio profundo, pues de cualquier manera el asalariado realiza la entrega de su trabajo, igual que el obrero, finalmente al capital; cuya característica principal ahora será la competencia, donde la luchas de clases se han de traducir en las luchas por los puestos de trabajo. “En esta sociedad el salariado dejó de ser un estado lamentable, para convertirse en un modelo privilegiado de identificación” (Castel, R., 1997: 365).

A través de este proceso se consolida una sociedad basada en el consumo, que da inicio a lo que Bauman denomina como “la historia de la pasión por lo novedoso” (2007: 13), de la que va a surgir un bloque de individuos periféricos o residuales, definidos desde la concepción de Castel, (1997), o de residuos humanos (los excedentes y superfluos), desde la visión de Bauman (2005) que van a sufrir los golpes de la demanda del trabajo, pero

que todavía hasta los setentas no era identificable en medio de la promoción del progreso; lo cual no quiere decir que hubieran dejado de existir, tal como se ha planteado a lo largo de la historia, desde la edad media (Geremek, 1998), tan solo es que se ha modificado su manera de expresarse. Por lo pronto se puede ubicar como “un ineludible efecto secundario de la construcción del orden... y del progreso económico...” (Bauman, 2005: 16).

En este tipo de sociedad, el desarrollo dependía del crecimiento económico, pero a la vez del desarrollo del Estado social, que

...se desplegó en tres direcciones principales: la garantía de una protección social generalizada, el mantenimiento de los grandes equilibrios y el pilotaje de la economía, la búsqueda de un compromiso entre los diferentes asociados en el proceso de crecimiento... La instauración de la Seguridad Social en 1945 constituyó una etapa decisiva de la protección de los asalariados (Castel, 1997: 377).

Esta situación le confiere al Estado un papel de actor económico, ya que han de pasar a través de él, las relaciones directas entre empleadores, asalariados e instituciones sociales. El Estado se hace cargo de la sociedad. Bajo principios keynesianos, se velaba por la interrelación entre principios económicos, políticos y sociales, Sin embargo, cuando entra en crisis este modelo socialdemócrata y adquieren vigor los movimientos sociales de la década de los sesentas y setentas como un reclamo para que se estimulara la participación de los actores sometidos por las formas burocráticas del Estado social; es cuando empieza a cobrar fuerza el modelo social de la discapacidad (Castel, 1997).

En este período el derecho al trabajo va acompañado de lo que Castel llama a la inclusión como inserción, donde finalmente lo que implica es la ocupación de un lugar en la sociedad, fundada en instituciones. Para las personas con discapacidad implicaba la posibilidad de integrarse laboralmente por derecho. Se diluía la diferencia entre la Seguridad Social y su clasificación o disgregación por la asistencia. Por primera vez en la prolongada historia de la protección social, se rechaza el corte entre las poblaciones aptas para el trabajo y las que no pueden trabajar:

Toda persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental de la situación de la economía y el empleo, se encuentre en la incapacidad de

trabajar, tiene derecho de obtener de la colectividad los medios adecuados de subsistencia (...) Este derecho, no es un simple derecho a la asistencia. Es un derecho a la inserción (...) Es un esfuerzo por quebrar la imagen del “mal pobre” que vive como parásito mientras tendría que trabajar, pero también para borrar el estigma de asistido, beneficiario pasivo de un socorro (...) La inserción era el nombre de este modo original de intervención, reinscripción en el régimen común (Castel, 1997: 434-35).

Esta situación encontrará una forma de tensión en donde las leyes del mercado tienden a hacerse dominantes. Las transformaciones tecnológicas exigen nuevos empleados altamente calificados, la sociedad posindustrial, caracterizada por la diversificación de ramas industriales, movilizan altas competencias profesionales, y un cambio importante marca la diferencia: “Tanto más cuanto que lo que funda la dignidad social de un individuo, no es necesariamente el empleo asalariado, ni siquiera el trabajo, sino su utilidad social, es decir, la parte que asume en la producción de la sociedad” (Castel, 1997: 453).

Peor situación se presenta cuando el desarrollo tecnológico sustituye el trabajo humano por máquinas, que desplazan a los empleados de autodefinición o función social (Rifkin, 2004). “Las revoluciones en la tecnología de la información y la comunicación prácticamente garantizan más producción con menos masa laboral. En un sentido o en otro, más tiempo libre es la consecuencia de la reingeniería empresarial y el despido tecnológico” (Rifkin, 2004: 262). Esta revolución tecnológica, que incluso logra sobreponerse al ser humano, tiende a crear “millones de alienados trabajadores que experimentan crecientes niveles de estrés en el ambiente tecnológico y una creciente inseguridad laboral....” (Rifkin, 2004: 219). La tecnología ahora no se encuentra al servicio del hombre, sino que el hombre pareciera encontrarse al servicio de la tecnología.

Se genera una tensión entre la dignidad humana y la utilidad por parte del mercado, entre los derechos y el mercado, entre la cuestión social y el individualismo. Ambas posturas conviven en la actualidad, donde la sociedad salarial no ha desaparecido, pero convive con esta nueva realidad del trabajo que genera exclusión, que tiende a remitir nuevamente a la asistencia, a la focalización, como “un riesgo desestabilizador y desocializador” (Castel, 1997: 459).

Un panorama poco atractivo lo plantea Bauman con respecto a la modernidad y la situación del empleo en este sistema económico actual “el diseño (...) debe diferenciar lo relevante de lo irrelevante, separándolos de esas partes resistentes a la manipulación (...) requiere que lo excluido se convierta de manera inmediata en el residuo del proceso de diseño (...) entre lo que cuenta y no cuenta...” (Bauman, 2005: 40). Es una forma de clasificación y segregación que se instaura en las reglas, que se ordenan de acuerdo a su verdad “la regla es regla en cuanto prohíbe y excluye (...) forma parte del diseño”, (Bauman, 2005: 47) donde la condición de “ser excluido consiste en la ausencia de ley aplicable a él” (Bauman, 2005: 48). Un proceso de desinstitucionalización a la que hace referencia también Castel (1997).

Gran parte del poder requerido para actuar con eficacia, del que disponía el Estado Moderno, ahora se está desplazando al políticamente incontrolable espacio global; mientras que la política, la capacidad para decidir la dirección y el propósito de la acción, es ineficaz de actuar de manera efectiva a escala planetaria. La ausencia de control político convierte a los nuevos poderes emancipados en una fuente de profundas y en principio, indomables incertidumbres (Bauman, 2007).

La reciente crisis del 2008, es una muestra de esta debilidad de los estados para hacer frente a las fuerzas externas de su territorio, que impactan no solo a nivel laboral sino en todos los ámbitos de la vida. Ante esta situación las posturas y las críticas van en distintas direcciones lo que nos plantea finalmente, una falta de dirección. Algunos plantean situaciones críticas donde ya no hay más, en esta sociedad globalizada: “Un planeta abierto a la libre circulación del capital y las mercancías, cualquier cosa que ocurra en un lugar repercute sobre el modo en que la gente vive, espera vivir o supone que se vive en otros lugares (...) ‘una unidad de la humanidad’ como la que ha generado la globalización significa sobre todo que ‘nadie puede escapar a ninguna parte’ (Bauman, 2007: 14). Mientras que por otro lado la esperanza en el surgimiento de un nuevo Estado se hacen presente:

...lo que la incertidumbre de la época parece exigir no es ‘menos Estado’, salvo que nos abandonemos completamente a las ‘leyes’ del mercado. Por cierto, tampoco se trata de ‘más Estado’ salvo que pretendamos reconstruir

por la fuerza el edificio de principios de la década de 1970 (...) El recurso es un Estado estratega que redesplice sus intervenciones para acompañar este proceso de individualización, desactivar los puntos de tensión, evitar la fracturas y ‘repatriar’ a quienes han caído debajo de la línea de flotación (...), pues en una sociedad hiperdiversificada y corroída por el individualismo negativo, no hay cohesión social sin protección social (...) nadie puede reemplazar al Estado en la dirección de las maniobras para evitar el naufragio, y ésta es por otra parte su función fundamental (Castel, 1997: 478).

Este es el contexto global al que se enfrenta el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. En la actualidad se pueden identificar dos grandes paradigmas en tensión: por un lado los derechos humanos, la teoría de la ciudadanía y algunos tipos de Estado de bienestar que tienden hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad, cuyos procesos se encuentran consensuados e institucionalizados y por otro lado, un contexto que tiende a la exclusión social y laboral propiciado en gran medida por la hegemonía de la economía neoliberal que escapa de toda medida de control.

Ante esta lógica se han propuesto algunos esfuerzos internacionales, específicamente sobre la cuestión laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hace un planteamiento global para lograr un equilibrio entre progreso económico y social en el mundo, entre las políticas sociales y económicas que hoy se encuentran claramente desbalanceadas.

A finales del siglo pasado, la Organización Internacional del trabajo estaba frente al desafío de “encontrar un marco general de referencia que pudiera reflejar las preocupaciones de todos los Miembros de la Organización y cubriera los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo y los ingresos, el crecimiento empresarial, la seguridad y la protección, del desarrollo y el diálogo” (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J., 2009: 238).

La propuesta que finalmente realizó Juan Somavia como Director General de la OIT en 1998, fue a través del concepto de trabajo decente, formulado bajo los siguientes términos:

Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (...) idea que proviene de la Declaración de Filadelfia, que promueve

el desarrollo y el bienestar de las personas en 'condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades'.

La labor de la OIT se unificó en torno a cuatro objetivos estratégicos, derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social, que proporcionaría el contenido sustancial del programa de trabajo decente (...) Pero también trabajo decente quería decir comprender y reformular los objetivos económicos y sociales en una economía mundial en plena evolución (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J., 2009: 239).

Detrás de esta propuesta está la pretensión de poder conciliar los distintos paradigmas que ofrecen por un lado los Derechos Humanos y por otro las consecuencias de la implementación de una economía mundial y un sistema generador de exclusión social y laboral tanto para la población en general como para las personas con discapacidad: "El trabajo decente (...) refleja las preocupaciones de los trabajadores en relación con los derechos en el trabajo, así como las de los empleadores en torno al desarrollo empresarial, como gran determinante de la creación de empleo" (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J., 2009: 239). Como toda política, a la hora de ponerla en práctica, no solo se han encontrado tensiones al interior de la misma OIT, sino también al exterior. Ha representado un gran esfuerzo para llegar finalmente al logro más reciente en este sentido, la nueva Declaración adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008. Hoy, los ideales del trabajo decente han logrado una difusión y una mayor aceptación por la comunidad internacional:

Ha proporcionado un importante punto de referencia para construir un marco más coherente en el que desarrollar la labor de la Organización (...) El concepto de trabajo decente está cada vez más presente en el discurso político y ha modificado muchos programas nacionales (...) Y todo ello se ha conseguido gracias a un gran esfuerzo de promoción a alto nivel (...) que la OIT ha lanzado a lo largo de su historia para lograr la integración de las perspectivas y objetivos económicos y sociales (...) (Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J., 2009: 252).

De esta manera, la labor de la OIT es actualmente una de las esperanzas más consolidadas a nivel internacional que podrían tener los sectores que intentan ser incluidos laboralmente, como serían las personas con discapacidad.

1.3 El Estado de bienestar y las personas con discapacidad

El papel del Estado es un referente directamente involucrado en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Como ya se planteó, la participación del Estado es influenciada por la teoría económica dominante en cada época, ello se refleja en las distintas políticas sociales adoptadas y repercute en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, así como en la implementación de las instituciones, organismos y políticas públicas.

A lo largo del presente estudio se ha hablado del Estado de bienestar de manera general en diferentes momentos, donde se plantea como un elemento propicio para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, sin embargo, habrá que considerar algunos matices al respecto, y es en este apartado donde se profundiza el estudio sobre el Estado de bienestar y las políticas sociales correspondientes. Habrá que plantear ¿cuál es la situación actual del Estado de bienestar?, ¿en qué consiste el Estado de bienestar?, ¿cuáles son las tareas pendientes que tiene actualmente?, ¿qué son las políticas sociales?, ¿cuáles son los tipos de Estado de bienestar. De acuerdo con cada uno de los tipos de Estado de bienestar ¿qué repercusiones puede tener en la inclusión social de la discapacidad?, las características propias de la teoría social de la discapacidad retomada por la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad ¿son viables en los distintos Estados de bienestar?, ¿Cómo se han traducido los planteamientos sobre el Estado de bienestar en España y en México? Son algunos de los aspectos que orientan el desarrollo conceptual en el siguiente apartado.

1.3.1 Situación actual y Definición del Estado de bienestar.

Situación actual del Estado de bienestar

Ante la posición de algunos autores que ven la amenaza del mercantilismo a nivel mundial con consecuencias poco alentadoras o en situación crítica para el Estado de bienestar y por lo tanto con respecto a la inclusión social de las personas con discapacidad, (Serrat, 2004) existen también posturas como la de Montagut (2000) y la de Esping-Andersen (2000a)

que presagiaban en el año 2000, el robustecimiento del Estado de bienestar que florecerá en lo que denomina la economía postindustrial, que según este autor, está naciendo (Esping-Andersen, 2000a).

Ante el debate de si están o no en crisis algunos Estados de bienestar, lo que sí se puede considerar es que las causas de la crisis de algunos Estados de bienestar, no es una cuestión bien definida, pero sí tiene carácter multifactorial y multidimensional. Al parecer hay argumentos en los que la globalización ha sido la protagonista, donde la nueva organización de la producción mundial ya no corresponde a la organización tradicional de los Estados de bienestar además de que las políticas keynesianas ya no encuentran eco en algunas naciones que se ven atravesadas por transacciones internacionales de las que no tienen control los gobiernos (Montagut, 2000).

Hay quien la atribuye al bajo rendimiento de los mercados de trabajo que se refleja en el aumento de la población en desempleo y la exclusión, o también por los cambios generados en la familia, debido a la incorporación de las mujeres al trabajo, entre otros factores. Sin embargo, tal como lo menciona Esping-Andersen (2000a y 2000b), quizá de entre los elementos que él considera como más importantes que pudieran estar causando la crisis serían la familia y el mercado:

La auténtica "crisis" radica en los cambios revolucionarios que se están dando en las familias y los mercados de trabajo modernos; y, si existe una crisis del Estado de bienestar, se debe principalmente a que este último no se ha adaptado a ese entorno cambiante. En pocas palabras, el típico Estado de bienestar europeo parece seguir presuponiendo el tipo de orden familiar y laboral que reinaba en la época dorada de nuestros padres y abuelos. Sigue presuponiendo una familia estable, con un varón cabeza de familia... y una madre a tiempo completo... Y sigue presuponiendo... aquellos rasgos del mercado de trabajo que garantizaban al varón cabeza de familia que se hallaba en los inicios de la madurez la máxima seguridad laboral y un salario eficiente. En tanto el Estado de bienestar actual siga manteniendo tales presupuestos podemos hablar legítimamente de una "crisis" del Estado de bienestar. (Esping-Andersen, G., 2000^a: 13).

En este mismo sentido el autor redonda:

El debate contemporáneo se ha centrado excesivamente en el *estado*. La auténtica crisis, si es que la hay, estriba en la interacción entre las múltiples partes que forman, al unísono, los "regímenes" de bienestar contemporáneos: los mercados de trabajo, la familia y sólo como tercera parte, el *estado* de

bienestar. No debemos olvidar que la suma total del estado de bienestar se deriva de la forma en la que se combinan los *inputs* de estas tres instituciones (...) Esta forma de definir el problema implica que lo que la mayoría de los comentaristas ven como una crisis de *estado* del bienestar puede ser en realidad una crisis del marco institucional, más amplio, que ha venido a regular nuestras economías políticas (Esping-Andersen, 2000b: 13-14).

El autor analiza más a fondo el proceso que ha seguido el Estado de bienestar donde ubica diversos momentos en los que ha entrado en crisis, pero también aquellos en los que ha proporcionado buenos resultados, dando con ello una panorámica general que permite visualizarlo como un proceso cambiante, de tal forma que el panorama actual implicaría para unos casos, un “rediseñar el Estado de bienestar de modo que de nuevo, contribuya activamente a la capacidad de los mercados y las familias para producir bienestar” (Esping-Andersen, 2000a: 16)¹².

Evidentemente habría que enfatizar “para unos casos”, puesto que así como hay críticas sobre la actual situación de algunos Estados de bienestar, también hay evidencias importantes que pueden ser un aliciente para plantear lo contrario: El Estado de bienestar, hoy cobra vigencia y es posible su implementación exitosa tal como lo demuestran los países escandinavos. En estos países los Estados de bienestar ofrecen una situación interesante que ha sido motivo de estudio por sus alcances en la redistribución de la riqueza y el bienestar de su población.

De acuerdo con los estudios de Castells y Himanen (2002), Finlandia es un país joven que logró su independencia primero de Suecia y posteriormente de Rusia en 1917. Sin embargo, de este último país logra deshacerse finalmente de su influencia hasta 1991.

Finlandia es un país que comienza su vida independiente con grandes dificultades y sumergido en la pobreza; su economía estaba basada históricamente en una economía agraria que le permitía solo la subsistencia. Sin embargo a partir de 1950 inicia su proceso de cambio hacia una sociedad

¹² En su último libro, que realiza junto con Bruno Palier, (Esping-Andersen, G. y Palier, B., 2010) muestran evidencias de cómo se puede pasar de un Estado de bienestar “enfermo” a un Estado de bienestar que responda a los nuevos riesgos sociales que se han propiciado ante las transformaciones sociales actuales a través de una serie de reformas de la protección social.

industrial y entonces comienza a transformarse en un importante polo de desarrollo tecnológico sobre todo informacional; un proceso que se acelera con mayor auge a partir de 1991.

Los logros con respecto a su bienestar son bastante significativos, “Su núcleo es un círculo virtuoso en el que la economía informacional¹³ y el Estado del bienestar se nutren mutuamente, incluyendo los elementos tradicionales de justicia social y la protección colectiva de los trabajadores” (Castells, M. y Himanen, P., 2002: 93-94).

Algunos de los logros en materia de bienestar alcanzados por la sociedad finlandesa los muestran Castells y Himanen (2002) de la siguiente manera:

Los principales componentes del Estado finlandés de bienestar han sido educación gratuita (no existen tasas académicas desde el nivel preescolar hasta la universidad, y los libros de texto y el comedor son gratuitos hasta la enseñanza secundaria; además, todos los estudiantes universitarios perciben una beca de estudios), servicios sanitarios muy baratos (centros sanitarios gratuitos en su mayor parte, hospitales con precios muy bajos, medicinas subvencionadas, asistencia sanitaria en el hogar) y la protección social mediante transferencias de renta (seguro de jubilación, de enfermedad, incapacidad, desempleo, subvenciones por hijos y complemento de renta). Además de ser gratuito, una característica clave del sistema ha sido su universalidad: el derecho al sistema de bienestar social se basa en la ciudadanía (o recientemente se basa en la residencia), por lo que el nivel de beneficios sociales que tiene derecho a percibir una persona no depende fundamentalmente de su renta (aunque sí se tiene en cuenta la renta y las necesidades individuales). El tercer rasgo característico es la naturaleza, en gran medida pública, de este sistema: el sector público provee la mayoría de los servicios de bienestar social (...) O, por expresarlo en la terminología común a los investigadores del Estado de bienestar, el modelo finlandés del Estado de bienestar es institucional (En contraposición con el modelo vinculado a los ingresos o residual; véanse Wilensky y Lebeaux (1958) y Titmuss (1968, 1974) y socialdemócrata (En contraposición a los regímenes de bienestar conservadores y liberales; véase Esping-Andersen (1990).

Este es el sistema que subyace a los bajos niveles de injusticia social y exclusión de Finlandia (Castells, M. y Himanen, P., 2000: 95).

Ante los planteamientos mostrados, aunque de manera muy general, se puede sintetizar que en la situación actual de algunos Estados de bienestar se encuentran ciertos elementos críticos, sin embargo, el caso de Finlandia, así

¹³ La economía informacional “supone la aplicación de la tecnología de la información a los fines del bienestar social y la renovación de las estructuras del Estado del bienestar” (Castell, M. y Himanen, P., 2002: 94)

como de los países escandinavos, cuya política social actual ha sido de tipo universalista, hacen un fuerte contrapeso a favor del mismo.

Estado de bienestar, política social y régimen de bienestar.

El Estado de bienestar, los regímenes de bienestar y las políticas sociales, aunque se encuentran interrelacionados no tienen los mismos referentes y se pueden presentar algunas confusiones conceptuales que es necesario aclarar, además de que cada uno de ellos cobra especial importancia dentro del estudio sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad dada las posibilidades, o no, de influencia que tienen en el mismo, dependiendo del tipo política social y régimen de bienestar donde se decida implementar el proceso.

El Estado de bienestar según Montagut es “una forma de organizar la vida social –política y económica- en las democracias capitalistas” (2000: 44).

En sus orígenes, en las primeras décadas del siglo XX, el Estado de bienestar viene a reorientar las funciones otorgadas al Estado en el liberalismo, donde quedaba limitado básicamente a mantener el orden. Esta situación, es decir, sin la intervención de un actor regulador de la vida social, generó una serie de repercusiones en la vida laboral en la que no había un límite en el máximo de horas de trabajo, ni había algún tipo de protección social y donde la situación de la mayoría de la población era cada vez más deprimente. Se generaron una serie de pugnas y luchas que provocaron el endurecimiento del Estado al ejercer con mayor vigor su papel disciplinar, creciendo hacia éste el rechazo y la desconfianza. La panorámica muestra por un lado las necesidades económicas, pero por otro la presión social, lo que finalmente provocan cambios en las funciones del Estado hacia una actitud más activa e intervencionista (Montagut, 2000).

En este proceso, la influencia del pensamiento de Keynes es el que rompe con el paradigma basado en la ley del mercado y plantea la necesidad de un papel activo de los Estados en la economía a partir del gasto público:

Explicar la crisis de sobreproducción como una falta de capacidad de demanda permite plantear que los gobiernos pueden ayudar a reequilibrar la situación por dos vías: bien por la vía de las inversiones –el consumo público--,

o bien por la vía de incidir directamente sobre el consumo privado. En este último caso, la población con un mayor potencial de consumo puede ser favorecido a partir de un incremento real de sus rentas. Una de las maneras de incrementar dichas rentas es a través de políticas sociales públicas que, al cubrir de una forma gratuita un conjunto de servicios considerados necesarios, permite liberar unas determinadas cantidades de dinero para el consumo (...) El desarrollo de este enfoque es lo que venimos llamando Estados del bienestar.

La lógica de los Estados de bienestar es por tanto, la de poder cubrir dos objetivos a la vez: de un lado garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento de consumo, y de otro, establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población (Montagut, T., 2000: 47).

Dentro de sus antecedentes se pueden encontrar dos vertientes:

... de un lado el Estado social, denominado por Hermann Heller a la forma de Estado que surgía de la República de Weimer (1918-1933 en Alemania, donde por primera vez se contemplaba la idea de una Constitución *económica* que otorgaba determinadas funciones al Estado, así como la responsabilidad de un conjunto de servicios. Y en la que además de plantear el objetivo de “fomentar el progreso social”, se reconocía una serie de derechos sociales, estableciendo que la economía es susceptible de la intervención del Estado a través de la socialización y la planificación, y (...), de otro lado, el Informe Beveridge, en 1942, en Inglaterra, en el cual se menciona un *Welfare State* (Estado asistencial, protector o benefactor) a conseguir a través de una redistribución de la renta nacional por medio de seguros sociales y subsidios familiares. Si bien en sus orígenes, el *Estado social* en Alemania o el *Welfare State* en Inglaterra tenían aspectos diferenciados, hoy podemos considerar ambas expresiones como sinónimas, utilizándose de manera prioritaria la primera desde el ámbito del derecho y la segunda desde el discurso político y económico (Montagut, 2000: 44).

Después de la Segunda Guerra Mundial, una vez que se consolida la reconstrucción y la recuperación económica, la mayoría de los países europeos fueron reflejando institucionalmente el compromiso por universalizar los servicios de bienestar, si bien en sus inicios fue desde una perspectiva asistencial, posteriormente se consolidó como un derecho social de sus ciudadanos:

Esta propensión hacia nuevas formas de intervención pública en el desarrollo social fue poco a poco adquiriendo carta de naturalización a escala mundial evidenciándose la voluntad de los Estados de procurar a sus sociedades un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos, así como oportunidades de desarrollo y acceso a condiciones de vida acordes a la dignidad que exige la existencia humana (Ordóñez, G., 2002:27).

Ahora bien, el Estado de bienestar requiere de las políticas sociales, mientras que las políticas sociales pueden pertenecer a distintas formas de organización, no necesariamente por parte del Estado. En el caso de las

personas con discapacidad, una política social a favor de ellas puede o no venir del Estado, tal como se presentó en la Edad Antigua donde la Iglesia era la encargada de realizar la política social asistencialista, hacia las personas con discapacidad. Por su parte para el Estado de bienestar la única forma de poder incluir a las personas con discapacidad, será a través de políticas sociales.

Una definición que propone Montagut para política social es la siguiente:

...aquella política relativa (...) al desarrollo y dirección específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales (...) la política social entendida como una actuación del gobierno en un determinado campo, es sin duda, un ámbito de la política económica. De esta forma nos situamos en un punto central: la relación entre la política social y la economía. La imposibilidad de establecer fronteras inequívocas debido a los estrechos vínculos que unen los dos ámbitos sitúa este problema en el campo de las relaciones y conflictos. Debemos recordar que tanto desde el pensamiento liberal —con Adam Smith— como desde posiciones críticas —a partir de Karl Marx—, el ámbito económico ocupa un papel central en las relaciones sociales (Montagut, 2000: 20-21).

Como parte de esta definición plantea que los “objetivos últimos de la política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de tensiones sociales... (Montagut, 2000: 23), en palabras de Luis Moreno, “las políticas sociales (...), son intervenciones de los poderes públicos que afectan las oportunidades vitales de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales, sobre todo en los ámbitos de educación, el empleo, la salud, la seguridad social y las transferencias fiscales” (Moreno, L., 2012: 17).

Otro autor que contribuye a la conceptualización, tanto del Estado de bienestar como de política social es Esping-Andersen, el plantea “que el igualitarismo es una consecuencia de lo que es --y ha sido siempre—el principal objetivo subyacente a la política social; a saber: asegurar la población contra los riesgos sociales” (2000b: 49)

Para definir el Estado de bienestar, que surgió después de la segunda guerra mundial como un nuevo compromiso entre el Estado y el pueblo. Esping-Andersen se basa en Marshall: “Tal como señala T.H. Marshall (1950), esto implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acotar las divisiones de clase” (Esping-Andersen: 2000b: 52).

Las definiciones de los autores anteriormente citados, prácticamente coinciden, tanto para el concepto de Estado de bienestar como para el de política social. Sobre este último, habría que añadir que no hay un consenso a nivel mundial en cuanto al papel del Estado ante el bienestar, es decir, sobre la manera de atender los riesgos sociales y de acotar las desigualdades sociales.

Por lo tanto, de acuerdo al papel que se le otorga al Estado para generar el bienestar, se generan políticas sociales distintas, las cuales se retomarán un poco más adelante en el presente capítulo.

Faltaría, por lo pronto para cerrar el presente apartado, definir los regímenes de bienestar.

El proceso de consolidación del Estado de bienestar trajo, como ya se mencionaba, nuevas posibilidades de inclusión social. Sin embargo conforme se fueron aplicando los lineamientos del Estado de bienestar, los países manifestaron diferentes tendencias en cuanto a la manera de atender los riesgos sociales; de ahí surge el término de regímenes de bienestar, “como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen: 2000b: 52)

Desde la perspectiva, que ofrece Esping-Andersen (2000b), cuando en un Estado de bienestar la tendencia para asumir los riesgos sociales se ha apoyado más en la familia, que en el mercado o en el Estado, se ha denominado como un régimen conservador; cuando la tendencia se ha ido hacia el mercado, más que en la familia o el Estado, el régimen se denomina liberal y cuando la tendencia se ha cargado más en el Estado, que en la familia y el mercado, se ha denominado régimen socialdemócrata.

1.3.2 Tipología del bienestar y las implicaciones para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Dentro del Estado de bienestar, tal como se planteó en líneas anteriores, se pueden ubicar diferentes tipos, sin embargo, a pesar de ello, es prácticamente imposible encontrar un mismo tipo de Estado de bienestar en dos países diferentes. Los matices que presentan cada uno, van dando por resultado diferentes tendencias, es decir, hay algunos grupos de países que

pueden coincidir en rasgos semejantes. Basados en estas tendencias o semejanzas es lo que permite realizar una tipología. La que presenta Esping-Andersen es considerada actualmente una clásica por diversos autores: “la taxonomía de Esping-Andersen (1990) se ha constituido como la referencia común de numerosos analistas” (Boyer, 2008: 110), “... a partir de los años noventa, el punto de referencia es la clasificación de Esping-Andersen sobre los tres mundos del capitalismo del bienestar” (Montagut, 2000: 26),

En su clásica tipología de regímenes de bienestar residuales, conservadores-corporativos y socialdemócratas, Esping-Andersen (1990 y 1999) muestra desde el rechazo a la generación de reglas universales y preferencia por compromisos sociales focalizados a los más necesitados (regímenes residuales) pasando por la puesta en marcha de barreras de estatus profesional con cobertura y beneficios especiales para ciertas categorías de trabajadores (regímenes conservadores) hasta la creación de acuerdos universalistas objetivados en instituciones sociales (regímenes universalistas socialdemócratas) (Valencia, 2010: 8).

Es así como para el presente estudio se decide retomar la tipología de Esping-Andersen. Ciertamente, aunque es el mismo contenido, la lectura con distintos objetivos como es nuestro caso, aplicado a la inclusión social de las personas con discapacidad, da pie a nuevas reflexiones. De igual manera, estos lineamientos generales para el estudio del Estado de bienestar se retoman y se reconceptualizan más adelante de acuerdo a los contextos propios tanto para el caso de España como para México.

Régimen del bienestar socialdemócrata y la inclusión de las personas con discapacidad

Este régimen el autor lo ubica prácticamente en los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

Aunque estos países tuvieron raíces históricas liberales, estas se fueron transformando después del siglo XIX hacia una postura asistencialista y a partir de la década de 1940 a 1960 cuando se consolida el Estado de bienestar, se va transformado a un proceso basado en programas de reconocimiento de derechos.

Se puede ubicar entonces el naciente universalismo en los Estados de bienestar en los países nórdicos, desde sus inicios.

Algunas características importantes son que el Estado de bienestar socialdemócrata está especialmente dirigido a la cobertura de riesgos para toda la población, así como basado en los principios del igualitarismo.

En el universalismo, los derechos están vinculados a los individuos y se basan en la ciudadanía.

Buscan la manera de desmercantilizar, es decir que no entre en el mercado la prestación de servicios, a fin de propiciar la máxima igualdad.

El modelo socialdemócrata y el igualitarismo se han convertido en la práctica en sinónimos, donde toda la población disfruta de los mismos derechos y subsidios.

En cuanto al empleo, es uno de los compromisos caracterizado por el “productivismo” que implica que el Estado de bienestar garantiza que todo mundo disponga de los recursos y la motivación necesarios para trabajar.

En el régimen de bienestar socialdemócrata se define la presencia del Estado de una forma dominante. Como ejemplo modal se menciona a Suecia.

Con estas características que definen el régimen socialdemócrata, el modelo social de la discapacidad tendría los elementos estructurales suficientes para poder implementar los lineamientos necesarios que lleven a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

La igualdad como principio básico tanto para el régimen socialdemócrata como para la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, son elementos sustanciales. La Convención, plantea en el Preámbulo, inciso y) “...promoverá la participación, con igualdad de oportunidades en los ámbitos civil, político, económico social y cultural...” Así mismo en el Artículo 5 de la Igualdad y no discriminación en el inciso 1: “todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna”

En las mismas circunstancias se encuentra el universalismo, necesario para poder llevar a cabo el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, se puede citar algunos ejemplos: con respecto a la educación, el

Artículo 24 de la Convención, art. 1: “Los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras de hacer efectivo este derecho sin discriminación sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”... En cuanto a la salud, Artículo 25: ... “las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación...” En cuanto al trabajo y empleo: Art. 27, inciso 1) “...el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad...” El derecho a la educación, a la salud y al trabajo, son solo algunos de los derechos que propone la Convención que tienen rasgos universalistas como las que definen al régimen socialdemócrata.

La cobertura de riesgo que ofrece el régimen socialdemócrata se sustenta con la participación predominante del Estado, situación que es necesaria para la inclusión social de las personas con discapacidad, pues como se verá más adelante, el mercado y la familia se ven limitados ante la necesidad de hacer valer los derechos de las personas con discapacidad.

La probabilidad de que los lineamientos del modelo social de la discapacidad, incluidos en la Convención, se puedan llegar a cumplir en el régimen de bienestar socialdemócrata es alta, en el sentido de que coincide la propuesta de inclusión por un lado, con la estructura y su política social universalista, por otro. Se habla de la probabilidad de inclusión, no de un hecho. Es probable, pero además de contar con las posibilidades estructurales de inclusión por el tipo de régimen, hace falta llevar a cabo el proceso de institucionalización e implementación de los elementos que finalmente conduzcan a la inclusión social de las personas con discapacidad. Haría falta investigar a fondo lo que realmente están realizando estos países a favor de la inclusión social de las personas con discapacidad y los logros que han obtenido.

El régimen del bienestar conservador y la inclusión social de las personas con discapacidad

En el segundo tipo de régimen que plantea Esping-Andersen, manifiesta que se pueden encontrar algunas herencias de lo que llama estatismo monárquico, el corporativismo tradicional o los principios de la Iglesia Católica. Después de la segunda guerra mundial se consolida el Estado de bienestar y en algunos casos se hacen alianzas demócratacristianas o conservadoras de donde surge el denominado régimen conservador.

La esencia de este tipo de régimen se puede localizar en el familiarismo, entendido como “la combinación de protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros (principio de subsidiariedad)” (Esping-Andersen, 2000b: 113).

Este tipo de régimen se encuentra principalmente en los países de Europa continental, donde sus objetivos se muestran ajenos al igualitarismo.

Otra de sus características son las divisiones de estatus corporativistas que continúan en los distintos sistemas de seguridad social. De acuerdo con el autor, este tipo de situaciones presenta obviamente distintos matices en cada país.

En este tipo de régimen el papel del mercado no ha sido fuerte, debido al énfasis que se presenta en la seguridad social de carácter obligatorio, además de una intervención un tanto focalizada.

El asistencialismo no estatal tiene un peso importante debido a la labor que realizan diversas instituciones voluntarias, sin ánimo de lucro afiliadas a la Iglesia.

El autor ve un mínimo de carácter residual en el modelo conservador que lo distingue del liberal en el sentido de que el carácter residual liberal atiende los riesgos que el mercado no asume, mientras que en el residual conservador, atiende ahí donde la familia falla. Como ejemplo modal se encuentra Alemania.

Con respecto a la inclusión social de las personas con discapacidad, ¿qué posibilidades se pueden encontrar en régimen conservador?

Primeramente habría que considerar que la inclusión social en apariencia es más complicada que en el régimen social demócrata, pues la estructura que presenta, sustentada en la familia no es tan compatible con la teoría social de la discapacidad ni con las aspiraciones de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad. La familia por sí sola no es capaz de llevar a cabo la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, aunque sea la principal responsable de fomentarla. Los problemas y los procesos de transformación con los que actualmente se enfrenta la familia, requieren de una mediación por parte del Estado.

La visión asistencial, tanto de parte del Estado como la no estatal, no es favorable para la inclusión social y laboral, tal como ya se abordó también anteriormente, así como tampoco el tratamiento focalizado es el idóneo hacia este sector de la población. Estas características propias del régimen de bienestar conservador, no son compatibles con la perspectiva de derechos y los lineamientos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Si se tuviera que hacer una evaluación rígida, de las posibilidades o no en cuanto a la inclusión social y laboral, quizá la más certera pudiera ser que no, ya que este régimen de bienestar, en su estructura general, coincide más bien con las características del modelo medicalizado de las personas con discapacidad. Sin embargo, dado que la mayoría de los países de Europa continental se han adscrito a la Unión Europea, la institucionalización que asume el Parlamento de la Unión con respecto a la inclusión social y laboral, son lineamientos de tipo universalista, con lo que se podría matizar la situación actual en algunos casos.

Las personas con discapacidad y el régimen del bienestar liberal.

Este apartado se puede iniciar con las propias palabras del creador de la tipología que se está abordando sobre los Estados de bienestar:

Las raíces de la política social liberal se remontan a la economía política británica del siglo XIX, concretamente a sus nociones de “menor elegibilidad” y de “autosuficiencia”. Dicha economía albergaba una fe ilimitada en la soberanía del mercado. En su forma contemporánea, los regímenes del bienestar liberales reflejan el compromiso político de minimizar el estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. Por tanto desfavorece los derechos de los ciudadanos (Esping-Andersen, 2000b: 103).

Este tipo de regímenes, según el autor se pueden encontrar, sobre todo en los países anglosajones.

En la política social liberal destaca su carácter residual en el sentido de que los riesgos sociales se atienden en función de las necesidades o características de un sector, desde una visión asistencialista y no desde una perspectiva de derechos.

Sustentada en el mercado y ante las fallas del mismo se concentra en ayudar a los ubicados como riesgos inaceptables. Los riesgos inaceptables son aquellos riesgos que en el mercado no encuentran solución, son los casos de los ancianos, o personas con discapacidad que ninguna aseguradora les presta servicios.

“El planteamiento residual cultiva los dualismos: los sujetos de riesgos aceptables pueden valerse por sí mismos en el mercado; los de riesgos inaceptables pasan a ser ‘dependientes de la asistencia social’” (Esping-Andersen, 2000b: 105). Muestra una barrera entre el nosotros como autosuficientes y ellos los que requieren la asistencia social, sujeta a comprobación de las necesidades.

En el mismo caso que los anteriores regímenes de bienestar, se pueden ubicar situaciones que salen del parámetro general, como el caso que presenta el autor con respecto a Canadá y Gran Bretaña donde cuentan con un seguro de enfermedad universal.

Como ejemplo modal del régimen liberal se encuentra Estados Unidos.

Quizá a estas alturas del estudio puedan resultar obvias las implicaciones que tendrían para la inclusión social de las personas con discapacidad el régimen liberal y sus políticas residuales. Estas no están alineadas a los principios de igualdad y de universalidad que son

fundamentales desde una perspectiva de derechos. La estructura general del régimen no cuenta con un perfil inclusivo para las personas con discapacidad.

En las sociedades liberales la presencia del Estado tiende a reducirse, mientras que por otro lado, el mercado no asume los riesgos de la población con discapacidad.

El modelo medicalizado, que nace justamente en Estados Unidos, es un modelo que va de acuerdo con las características del mercado. Si el Estado, al no tener mayores posibilidades de participación en una sociedad de régimen liberal, la atención a las personas con discapacidad recae en la familia, con las limitantes que ésta pueda tener.

Algunos autores argumentan que de esta tipología de los regímenes de bienestar se pueden desprender otros tipos de regímenes, atendiendo a las mezclas o diversas tendencias que se pueden suscitar entre los distintos tipos de regímenes y que se pueden clasificar como nuevos tipos en los que se agrupan países que presentan características más o menos similares. Montagut (2000), así como Moreno (2012) o Rodríguez, G., (2000) presentan con base en la tipología de Esping-Andersen, un cuarto tipo de régimen de bienestar que correspondería a los países europeos del área mediterránea, es decir, Grecia, España, Portugal e Italia.

Los Estado del bienestar meridionales comparten características... y hay afinidades como para hablar de la configuración de un nuevo grupo.

Un ejemplo lo hallamos en la dualidad de los enfoques en sus políticas. Las medidas de protección relacionadas con el trabajo en los cuatro países siguen el modelo conservador o corporativo, esto es, su grado de protección depende de la vinculación laboral de cada individuo, pero en cambio, en el tema de la sanidad siguen el modelo socialdemócrata, ya que existe un sistema sanitario universal (Montagut, T., 2000: 81).

El modelo mediterráneo se caracterizará entonces por la combinación de políticas sociales universalistas y corporativistas y en este sentido las implicaciones para el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad también tenderán a reflejar esta dualidad, en donde si bien favorece el hecho de que se tenga un sistema universal de salud, por ejemplo, la protección social dependerá del tipo de vinculación laboral que se hayan logrado.

En la siguiente tabla se sistematiza la tipología de los regímenes de bienestar primarios, es decir, social demócrata, conservador y liberal propuestos por Esping-Andersen. De acuerdo con el tipo de régimen de bienestar, se muestran las principales tendencias en cuanto a política social, las posibilidades de inclusión social de las personas con discapacidad, el modelo de discapacidad con el cual encaja y si cuenta o no, con la perspectiva de derechos.

Tabla 6.

Régimen de Bienestar e Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Régimen de Bienestar	Política social	Probabilidad de inclusión social	Modelo de discapacidad	Perspectiva de derechos
Social demócrata. Base en el Estado.	Universalista: compartir los riesgos.	Alta probabilidad	Social, por su perspectiva de derechos.	Sí
Conservador. Base en la Familia.	Corporativista. Preferencia con base al status.	Poca probabilidad	Medicalizado, por su perspectiva asistencial.	No
Liberal. Base en el mercado.	Residual División: ellos y nosotros. Apoyo sujeto a comprobación.	Poca probabilidad	Medicalizado, por su perspectiva asistencial.	No

Fuente: elaboración propia. (2013).

Como se puede observar, si se fusiona a la tipología de Esting-Andersen los parámetros que propone el modelo social de la discapacidad y que promueve la ONU a través de la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad, el régimen socialdemócrata, en el cual el Estado juega un papel importante, permite, por su estructura o constitución, y bajo una política social universalista, las mayores posibilidades de inclusión social de las personas con discapacidad, a diferencia de los regímenes conservador y liberal. Es en el régimen liberal, de acuerdo a su política residual, donde las probabilidades de inclusión social son menores en tanto que corresponde más al modelo medicalizado de la discapacidad y no cuenta con una perspectiva de derechos, lo mismo sucede con el régimen conservador; en el que puede variar la política social de tipo corporativista.

El universalismo como política social que han aplicado los socialdemócratas, cuenta con resultados muy positivos, comparativamente con los regímenes residuales, así lo plantea Valencia, sustentado en Esping-Andersen: “el grado de universalismo de los países escandinavos (Dinamarca,

Finlandia, Noruega y Suecia), en los indicadores propuestos por Esping-Andersen para hace sólo tres décadas (1990:70) fue poco más de 90% en 1980, mientras que en los regímenes residuales apenas se acercaba al 50% (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda)” (Valencia, 2010: 9).

Al hablar de Estado de bienestar, es entonces importante considerar los matices de estas distintas formas en las que se manifiesta y se puede observar que son a su vez reflejo de distintos paradigmas que muestran tensión particularmente, en cuanto al enfoque de los Derechos Humanos, como paradigma en el cual se inscribe la principal posibilidad de llevar a cabo el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

1.3.3 Características del régimen de bienestar español.

De acuerdo con la tipología planteada, España se sitúa dentro de los países cuyo régimen de bienestar se denominó mediterráneo. A pesar de contar con algunas características afines con el resto de los países que conforman este tipo de régimen, cada uno, a su vez presenta modalidades específicas y cambiantes, aunque de acuerdo con Moreno, “España es el que mejor representa dicha posición equidistante entre los procesos de universalización de sus sistemas de salud, educativos y de pensiones, y la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo” (Moreno, L., 2001: 70), En otras palabras y retomando al mismo autor, el régimen mediterráneo representa a la “vía media u opción intermedia entre los regímenes ‘bismarckianos’, de mantenimiento de rentas ocupacionales¹⁴, y los ‘beveridgeanos’, de cobertura universalística¹⁵” (Moreno, L., 2001: 70).

Además de estos factores, el régimen de bienestar español cuenta con el apoyo que la familia ha proporcionado al bienestar de la sociedad, un apoyo “de índole tanto material como inmaterial... que no todo pueden cuantificarse pues buena parte de los cuidados que las mujeres prestan a sus hijos, a sus padres, o su mayor dedicación al trabajo doméstico son activos fundamentales

¹⁴ Se basa en el principio contributivo de la seguridad social. En este sistema las prestaciones económicas como las pensiones y las prestaciones van acorde a las contribuciones realizadas. (Moreno, 2012). Es un sistema que depende en gran medida del trabajo formal.

¹⁵ Cubre los derechos básicos del ciudadano, quienes no tienen restricciones para acceder a políticas y servicios sociales. El sistema se financia por el Estado a través de rentas por vía fiscal de los contribuyentes (Moreno, L., 2012).

que permanecen ocultos en la contabilidad nacional...” (Moreno, L., 2001: 73). Pero, ¿cómo llegó a consolidarse este sistema?, ¿cuáles son sus características?

España, ha pasado por diversas etapas que dan distintas propiedades a cada uno de estos períodos y que no se pueden entender sin retomar su trayectoria histórica de tal manera que nos permita observar las distintas tensiones que han estado presentes en la implementación de su actual Estado de bienestar.

Desde inicios del siglo XX se planteó el proyecto para construir un sistema de seguros obligatorio con cobertura para los principales riesgos como la enfermedad, el desempleo, maternidad y jubilación. Este primer intento no procedió puesto que el General Primo de Rivera (1923-1929) desechó el tema y permaneció prácticamente inactivo hasta el año de 1932. Con altas y bajas en el año de 1936 cuando parecía consolidarse, entra el General Franco y nuevamente sufre un resquebrajamiento (Moreno, L., y Sarasa, S., 1992).

Después de la guerra civil entre 1936 y 1939, con Franco en el poder, “surgió en España un sistema político y social basado en el poder de una coalición reaccionaria y conservadora... El carácter híbrido católico-fascista de la primera política social del régimen se reflejaba también en la incipiente organización de los seguros sociales” (Moreno, L., 2012: 58). Este período se caracteriza por el dominio con respecto a la sociedad civil que contaba con una débil organización. Su política social “se entregó... a dos tareas prioritarias: (1) Mantener la prosperidad y la seguridad de todas las colectividades beneficiadas por el Régimen y (2) Legitimar su dominio mediante la realización de las llamadas ‘obras sociales’ del Régimen...” (Moreno, L., y Sarasa, S., 1992: 10).

La historia de la política social española en el franquismo puede dividirse de acuerdo con Moreno en tres períodos:

- De 1940 a finales de los años 1950 se retomaron algunas de las iniciativas que habían sido diseñadas por el Instituto Nacional de Previsión durante la Segunda República. Sin embargo, la inversión de recursos para la reconstrucción del país y el carácter represivo del Régimen hicieron que la política social de estos años fuera una

combinación entre la magra previsión social y el profuso recurso a las acciones caritativas y de beneficencia... (Moreno y Sarasa, 1992: 10 y Moreno 2012: 59).

- De 1959 a 1967 etapa del llamado 'desarrollismo'... economistas del Opus Dei, se encargarían de llevar a cabo un ambicioso Plan de Estabilización Económica. Este Plan era condición indispensable para la integración de España en organismos tales como el fondo Monetario internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los tecnócratas del Opus importarían de Francia los modelos económicos de planificación indicativa, cuya aplicación en España tuvo su reflejo en los espectaculares crecimientos del Producto Interior Bruto (PIB) de los años 60 (...). Durante este período... se implantó el seguro obligatorio de desempleo en 1961(...) se avanzó en la construcción de una Seguridad Social de tipo corporativo, instrumentalizada como mecanismo coadyuvante del proceso de acumulación de capital. La eficacia en los resultados económicos del Plan de Estabilización (...) tuvo su reflejo en una mejora sustancial en el sistema de protección social. En 1963, se estableció el Salario Mínimo Interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social con pretensiones universalistas.
- De 1968 hasta 1977. La última fase de la política social franquista correspondió con una etapa de crisis y transición. Los movimientos de oposición al Régimen se mostraron muy activos (...)
- En materia de gasto social durante este período (...) éste se incrementó considerablemente (...) contribuyó (...) a la promulgación de las leyes de Educación y de Seguridad Social de 1970 y 1972, respectivamente. (Moreno, L. y Sarasa, S., 1992: 13-15).

Un dato que aborda Montagut (2000) es importante en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, ya que define la perspectiva asistencialista hacia este sector por parte del Estado en la época franquista. Esta autora pone en evidencia que

La política de asistencia social franquista durante la etapa de la *autarquía* se caracterizaba por ser claramente regresiva (...) y de carácter benéfico y asistencial. La regulación de la asistencia se regía todavía por la Ley de Beneficencia de 1849 y estuvo vigente hasta finales de los años sesenta (...)

Los programas asistenciales se dirigían básicamente a tres colectivos: ancianos, enfermos e inválidos para el trabajo y personas con minusvalías psíquicas y sensoriales (...)

En 1974 se crearon el Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos (SEREM) que durante la primera mitad de los años setenta tuvo actuaciones destacadas tanto en el campo de la formación como en la gestión de Centros Especiales" (Montagut, 2000: 165-168).

Después de la dictadura del General Franco, en el período llamado de transición a la democracia, que comprende de 1975 a 1982 (Montagut, 2000: 171), se logró un importante acuerdo económico, social y político, a través de los Pactos de la Moncloa, los cuales se firmaron el 25 de octubre de 1977; son los acuerdos que permitieron la transición de la dictadura a la democracia. Se pueden considerar, de acuerdo con Montagut, T., (2000) como el comienzo del corporativismo:

Los Pactos tenían dos apartados: uno de acuerdos políticos... y otro por acuerdos económicos. Los acuerdos políticos se encuentran en la base de la Constitución aprobada el año siguiente, en 1978. Los acuerdos económicos incidían en el control de la inflación —que era del 30% en el año de 1977—y la creación de ocupación (...) Los pactos de la Moncloa propician la creación por Decreto del 22 de diciembre de 1978, de cuatro institutos sociales: el INSALUD, para la protección de la salud; el INSS para gestionar los beneficios económicos por jubilación o pérdida de ingresos; el INSERSO para gestionar los servicios sociales a la vejez o a las personas con disminuciones, y el INEM para situaciones de desocupación” (Montagut, 2000: 169-170).

Como se puede observar, desde el comienzo del Estado de bienestar, la atención a las personas con discapacidad ha sido motivo de preocupación por la sociedad española.

En el ámbito económico, lo que sobresalió en los acuerdos fue la reforma del sistema fiscal y en el que, “se produjo una notable ampliación de servicios y prestaciones sociales que marcaron un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas sociales” (Moreno, 2012: 60), y en la implementación del Estado de bienestar. En este período

... los gobiernos del PSOE llevaron a cabo una política económica de corte ‘neoliberal’ fundamentada en una contención de las rentas salariales y una política monetaria antiinflacionaria. Dicha política se ha conciliado con el desmantelamiento de algunos mecanismos de intervención estatal y la extensión de criterios desregularizadores con el fin de estimular la competencia y la mejora de la productividad empresarial (...). el crecimiento de España en los últimos años del decenio de los 80 fue superior en términos relativos al experimentado por el resto de los países de la Comunidad Europea (en 1987 llegó a ser del 5.6 por ciento. Sin embargo, el número de trabajadores activos ocupados en 1989 apenas si había igualado el nivel de 1979. Tras un descenso del paro hasta un 16 por ciento en 1991, de nuevo volvió a repuntar hasta 22 por ciento con la recesión de 1992-93 (Moreno, L. y Sarasa, S., 1992: 19-20).

Entre los años de 1986 a 1995 con el ingreso de España a la Unión Europea, “Se aceleró la construcción del estado del bienestar, que aspiraba a situarse en equidistancia entre aquellos más maduros y generosos, como los

nórdicos o centroeuropeos, y los más tardíos y magros de la periferia mediterránea...” (Moreno 2012: 60).

Durante esta década la política económica de los gobiernos del PSOE “...ha figurado la potenciación de las prestaciones y los servicios públicos en el ámbito social (educación, sanidad, prestaciones sociales)”. (Moreno, L. y Sarasa, S., 1992: 21).

Moreno y Sarasa consideran que

... las bases del Estado del Bienestar español se hallan en las realizaciones del franquismo. En buena medida, la política social de los gobiernos de la democracia a partir de 1977 ha pretendido un mayor grado de universalización de políticas sociales preexistentes (...) y no tanto la implantación de una radical reestructuración de las mismas (...) ‘crecer para repartir posteriormente’ la vieja receta de Crossman, ha sido el objetivo de la política económica de los gobiernos del PSOE (1992: 21).

Para Montagut, es el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el que lleva a cabo las principales medidas para el desarrollo del Estado de bienestar, pero también “el que conduce a España a la Unión Europea, lo que representa supeditar, en muchos casos, la política social a las políticas macroeconómicas de ajuste presupuestario” (Montagut, 2000: 172).

Con este trasfondo, aún sin que haya cambios drásticos en el nivel de prestaciones sociales, se detecta que

...el modelo español está mudando su herencia corporativo-conservadora hacia patrones más liberales. Tendencia que puede indentificarse también en la mayoría de los estados europeos (...)En el caso español esta transformación está condicionada por la vertebración entre estado y sociedad civil en tres dimensiones cruciales para la política social: (1) las relaciones entre estado, capital y trabajo, (2) la descentralización y la distribución territorial del poder, y (3) las relaciones entre administraciones públicas, mercado y altruismo organizado (Moreno y Sarasa, 1992: 27).

De estas tres dimensiones que plantean Moreno y Sarasa, Montagut coincide con la primera de ellas y argumenta que “la flexibilización del mercado laboral constituye, de hecho, el núcleo de los conflictos sociales habidos durante este período” (2000: 173). En este contexto la inclusión laboral de las personas con discapacidad se complejiza dado que “las instituciones del bienestar están vinculadas al estatus de empleado (y menos al hecho de ser ciudadano o tener necesidad), y se basan en prestaciones contributivas,

financiadas a través de contribuciones sociales y gestionadas por un sistema que es más o menos dependiente del Estado y en el que de alguna forma intervienen los actores sociales” (Del Pino, 2005: 9).

La tensión que se manifiesta en el aspecto laboral es precisamente que el Estado de bienestar se sustenta sobre el empleo, y si este pierde centralidad, puede llevar a graves problemas para la consecución de los derechos sociales. (Adelantado, 2000).

Ante la experiencia de los españoles cuando estuvo el PSOE y hoy en día con el Partido Popular (PP), las reformas laborales han promovido situaciones similares encabezadas por las medidas flexibilizadoras:

Las grandes líneas de las medidas que contiene la reforma no comportan, una a una, grandes novedades (...) y que podrían incluirse fácilmente en las de las reformas laborales que se vienen llevando a cabo desde los años ochenta: Abaratar el despido (...), Flexibilizar el marco general de las relaciones laborales (...), Promover la negociación individual de las condiciones de trabajo)acabando con la colectiva..., Abaratar el empleo (especialmente de los jóvenes) permitiendo la existencia de auténticos contratos basura y la intensificación del trabajo femenino... (Navarro, V., Torres, J. y Garzón, A., 2012: 46-48).

En este mismo sentido, Del Pino y Ramos consideran que

En términos generales (...), no se puede afirmar que se haya producido un retroceso del Estado de bienestar, ni recortes generalizados, ni por lo que se refiere al reconocimiento de derechos, ni desde un punto de vista cuantitativo agregado, no obstante sí se han producido reestructuraciones de importancia en el caso de algunas políticas de bienestar que tienen una trayectoria más larga (pensiones, sanidad), así como recortes en el caso de la prestación por desempleo.

Estas transformaciones en las políticas más claramente orientadas al tratamiento de viejos riesgos sociales, han ido acompañadas de una mayor visibilidad y una cierta ampliación en el caso de otras (dependencia, inclusión, servicios sociales, juventud) que lidian más claramente con los llamados nuevos riesgos sociales” (2009: 340-341).

Si bien por el momento no se han presentado cambios ni recortes drásticos en las principales prestaciones sociales, éstas sí se han llevado a cabo de manera paulatina, pero el deslizamiento del Estado de bienestar español ante las reformas laborales actuales cada vez más flexibilizadoras deja ver un riesgo importante y un futuro incierto del Estado de bienestar español que depende del empleo formal para mantenerse.

Entre otras características del Estado de bienestar español, Moreno y Sarasa (1992) encuentran el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y el asociacionismo.

Lo que se ha denominado en España como el “agregado social” no es más que la articulación de los sectores estatal, mercantil y asociativo o “tercer sector” para la provisión de servicios sociales y de bienestar de la ciudadanía.

Responde a un proceso transformador –más que a una reacción ante la pretendida ‘crisis del Estado del Bienestar—para afrontar la creciente congestión institucional: explosión de demandas e ‘implosión’ de decisiones en el ámbito ciudadano.

Mediante subsidios y contrataciones a empresas privadas, así como con la promoción de asociaciones de usuarios y profesionales, se persigue una mayor eficiencia del sistema de protección social general mediante el contraste referencial permanente entre las actuaciones y logros de todas las diversas instituciones ‘proveedoras’ de bienestar (...) desde 1989, las administraciones socialistas no se han opuesto a apoyar los servicios y actividades sociales de las organizaciones benéficas religiosas (ej. Cáritas). Sin embargo, han favorecido considerablemente a las Organizaciones No –o Casi—Gubernamentales (ONGs QUANGOs) de carácter secular (ej. Cruz Roja, ONCE) (...) El desarrollo de este sector, empero, es muy reducido en España si se compara con la situación en los países de la Europa central y del norte. Cabe considerarlo como de raquíftico... (Moreno, L. y Sarasa, S., 1992: 30-31).

El diseño del modelo de bienestar español, según Moreno, se ha constituido bajo cuatro pilares en los que se incorporan las lógicas del bienestar bismarckiano y el beveridgeano, es decir, la cobertura universal en cuanto a educación, sanidad y el acceso a transferencias de rentas destinadas a pensiones y desempleo y en menor medida a los servicios sociales que abarcaría el acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones y la cobertura de los derechos a cuidados y dependientes y de promoción de la autonomía. (Moreno, 2012). En este último ámbito entraría la protección a las personas con discapacidad con grandes limitaciones, entre otros, una protección social que hasta el momento ha quedado pendiente de ser implementada en su totalidad. Ante esta problemática se considera que debido a la falta de la consolidación el cuarto pilar, el Estado de bienestar español se encuentra inconcluso así como sus beneficios para la población (Montagut, 2000).

Hasta el 2007 antes de la crisis económica mundial, la economía española presentaba un buen ritmo de crecimiento,

...su gasto social era menor que el incremento nominal económico (...) se enfrentaba ante el desafío de finalizar la construcción de su ya existente cuarto pilar del Estado del Bienestar (servicios sociales) en lo relativo a la aplicación de la Ley de Dependencia aprobada en 2006 (...). En realidad España no podía ocultar las dificultades experimentadas al tratar de mantener su ritmo de equiparación con otros países centrales europeos.

La capacidad de maniobra de los poderes públicos españoles para conservar los niveles de gasto de bienestar social previos a 2007 se presentaba no solo como inexistente, sino que la lógica contextual impuesta por los mercados y las autoridades financieras europeas e internacionales apuntaba a una reducción y recorte de las políticas vigentes (Moreno, 2012: 192).

En este último aspecto Del Pino y Ramos (2009) coinciden con Moreno en el sentido de que la presión del contexto global afecta a la economía española, independientemente de los partidos o las distintas ideologías que puedan tener acceso a la presidencia, por lo que los gobiernos se verán más presionados a los recortes presupuestarios que a la expansión del bienestar. Sin embargo, los mismos autores perciben “un consenso sobre que, como democracia avanzada, España no puede renunciar a tener un Estado de Bienestar. Pero esta creencia convive con el temor en unos casos y la convicción en otros de que éste puede lastrar el crecimiento económico, a pesar de que algunos estudios científicos demuestran lo contrario” (Del Pino y Ramos, 2009: 348).

1.3.4 Características del régimen de bienestar mexicano.

En este apartado también se retoma como referente general por parte de los distintos autores, la tipología planteada por Esping-Andersen para clasificar al régimen de bienestar mexicano y definir sus características. Se muestran también, las posibilidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A través de la revisión bibliográfica que realiza Valencia sobre las distintas clasificaciones de los regímenes de bienestar en América Latina, sistematiza a través de una tabla, que se puede observar a continuación, las distintas posturas de los autores considerados, donde destaca la coincidencia

de los estudiosos al ubicar al régimen de bienestar mexicano como un régimen dual o fragmentado (Valencia, 2013):

Cuadro 1: Regímenes (estados) de bienestar en América Latina

	Mesa Lago	Filgueira	Barba	Wood y Gough	Martínez Franzoni	Segura-Ubiergo
Período	Origen y desarrollo de seguros sociales (años 20 a 70/años 80)	Regímenes de Bienestar (periodo ISI hasta años 70)	Regímenes de bienestar (periodo ISI hasta años 80) *	Regímenes de bienestar	Regímenes de bienestar (1990-2003)**	Estados y no-estados de bienestar (años 30 hasta años 70)
Cluster						
Alto/Universalista	Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica	Uruguay, Argentina y Chile. Costa Rica	Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia	Argentina y Chile	Chile, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Argentina
Medio/Estratificado	Panamá, México , Perú, Colombia, <i>Bolivia, Ecuador y Venezuela</i>	Brasil y México	Brasil, México , Colombia y Venezuela	N/A	Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá	N/A
Bajo/Excluyente o Familiarista	Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití	República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador	Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay	Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay	Venezuela, El Salvador, Perú, República Dominicana, México, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Guatemala
Muestra	20 Países	12 Países	16 Países	13 Países	18 Países	14 Países
<p>Los países subrayados con negrita están al menos en tres clasificaciones en el mismo nivel o cluster; los países subrayados con cursiva son anomalías (aparecen en un cluster cuando han sido incorporados a otro repetidamente) o están indicados en una sola ocasión</p> <p>(*) El autor aborda sólo tangencialmente el caso cubano, como régimen socialista universalista.</p> <p>(**) Como la autora no establece una jerarquía de protección social (alta, media) entre estos dos clusters, eliminamos la línea diferencial.</p>						

Traducción: Valencia, E. (2013) Fuente: elaboración propia (2013) A partir de Mesa Lago (2005), Filgueira (1998, 2005), Barba (2004, 2007), Wood y Gough (2006), Martínez Franzoni (2007, 2008) y Segura Ubiergo (2007).

Para llegar a este mismo punto, es decir, definir el régimen de bienestar de México como un régimen dual o fragmentado, Carlos Barba (2004) realiza

un recorrido histórico que permite ubicar el surgimiento de los rasgos más importantes que han marcado a los estados de bienestar en América Latina y más concretamente el caso mexicano. Las evidencias que encuentra en su estudio confirman la existencia de tres tipos de regímenes de Estado de bienestar que los ha denominado como “universalistas”, “duales” y “excluyentes”

Los regímenes universalistas se caracterizan por su expansión gradual y universalizante, como la vinculación de la protección social al mercado laboral formal, se han observado mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos, menores niveles de pobreza en general, los menores índices de concentración del ingreso, los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral. Los países que se pueden ubicar en este tipo de régimen serían Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica.

Los regímenes duales incluyen a países como México, Brasil, Colombia y Venezuela y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central con la excepción de Costa Rica y Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Las características de estos dos últimos tipos de regímenes, de acuerdo con Barba (2004) se distinguen por:

Un descenso gradual de los indicadores mencionados, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social y un aumento de la heterogeneidad etno-cultural del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales.

Estas características tienden a manifestarse de manera dual privilegiando a la población urbana, organizada y excluyendo al resto de la población.

En el caso mexicano se puede observar que los orígenes del régimen de bienestar mexicano tiene una marcada “herencia de un orden autoritario y

corporativo, legitimado a través de la manipulación ideológica de su origen revolucionario, de la escatología cristalizada en la Constitución del 17 y de la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social” (Barba, 2004: 27).

Durante el período de los gobiernos de la revolución hubo una disyuntiva entre lograr un crecimiento económico o redistribuir la riqueza, pero a partir del gobierno de Miguel Alemán la tendencia se cargó hacia el crecimiento bajo el supuesto de que el desarrollo industrial crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada.

Durante cierto período no hubo evidencias de alguna problemática hasta la década de los setentas que marcaba, que el sistema de sustitución de importaciones no producía de manera automática ni desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado. Se desplegó un sistema de bienestar concebido como un mecanismo complementario que corrigiese las deficiencias del modelo de sustitución de importaciones.

De esta manera las instituciones de bienestar que se implementaron respondieron a una doble racionalidad que articulaba los siguientes puntos:

- Prácticas e instituciones políticas autoritarias.
- Servicios sociales de corte universal
- Instituciones de seguridad social excluyentes
- Instituciones asistenciales que ofrecían derechos sociales a sus beneficiarios
- Programas para enfrentar la pobreza, desconectados del modelo de acumulación y programas de apoyo a estrategias familiares androcéntricas en el campo y en la ciudad.

Este conjunto institucional permitió recortar el continuo social en varios terrenos: separando un medio urbano (...) de otro rural para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados; distinguiendo a los trabajadores formales con acceso a instituciones de seguro social de los informales escasamente cubiertos por políticas de corte asistencial y coyuntural; contrastando a los sistemas institucionalizados de seguridad social con los programas sociales de carácter efímero; prefiriendo a los actores colectivos capaces de organizarse atendidos por instituciones públicas frente a aquellos sin dichas capacidades que fueron excluidos; combinando los

discursos de la justicia universal con las prácticas excluyentes... (Barba, 2004: 30).

Estas características permanecieron hasta la década de los ochentas tras la crisis de 1982 cuando se orientan las medidas económicas hacia las exportaciones, donde se hace un giro importante en cuanto a la intervención del Estado de manera más restringida. “De ahí que se presenta un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de la protección social” (Ordaz, Monroy y López, 2010: 108).

Las preocupaciones se centraron en otros objetivos: en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, el proceso de privatización de los activos estatales y la apertura comercial. A partir de los años ochenta se ha venido desarrollando un proceso de reforma social que ha tendido hacia la residualización, en términos de Esping-Andersen, del régimen de bienestar mexicano, sin embargo no se puede decir que el sistema de instituciones de bienestar haya cambiado totalmente su orientación, como tampoco lo hizo de manera radical el régimen de acumulación.

Al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como altamente fragmentada en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual, tecnocrático y deslocalizado, en consecuencia se puede afirmar que la reforma del régimen de bienestar mexicano ha profundizado su carácter fractal (...)

Los enfoques de la nueva política social no contribuyen a resolver los problemas de la exclusión social que históricamente han caracterizado al régimen de bienestar mexicano (Barba, 2004: 38).

Las características del régimen de bienestar mexicano actualmente con su deslizamiento hacia una política social residual, ha limitado al Estado, lo cual ha implicado que la familia sea el soporte de la triada entre el Estado y el Mercado, asumiendo las responsabilidades que anteriormente proveía el Estado bajo ciertas características que complejizan la problemática:

La familia está por un lado sobrecargada de responsabilidades (aquellas que el Estado ha abandonado), y por otro, despojadas de condiciones sociales y económicas que les permitan afrontar sus viejas y nuevas responsabilidades (productos de las políticas de ajuste económico), lo que produce una precarización en sus niveles de bienestar y un deterioro en su salud emocional de las mismas (Ordáz, Monroy y López, 2010: 109).

Conociendo que "... las medidas tomadas no han sido elaboradas ni para resolver los viejos problemas de exclusión social ligados a los esquemas de operación de las instituciones de bienestar, ni para reducir los graves déficits de ciudadanía y derechos sociales que han caracterizado al régimen de bienestar mexicano" (Barba, 2004: 39), es difícil, por lo tanto, suponer que bajo estas condiciones del régimen de bienestar mexicano se pueda llevar a cabo el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en nuestro país.

Las condiciones estructurales del país no son propicias para que se puedan implementar estrategias desde una perspectiva de derechos, pues esto no es posible ante unas características "alejadas de una visión universalista definida: nos encontramos con servicios sociales segmentados y desiguales provistos para sólo una parte de los ciudadanos, financiados por contribuciones y por todos los ciudadanos, en una sociedad profundamente desigual" (Valencia y Foust, 2010: 11).

En la actualidad, México se ubica ante una tensión, por un lado, mientras se tienda hacia una mayor residualización como política social, menores serán las probabilidades de la implementación de la Convención, y con ello el avance en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Y por otro, mientras más se tienda hacia el universalismo como política social y se extienda la cobertura de los servicios sociales, mayores serán las posibilidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Sin embargo, esta posibilidad de inclusión, dependerá a su vez de que sea una política social universalista transversalizada por la perspectiva de la discapacidad, a fin de que realmente pueda proveer de servicios sociales a las personas con discapacidad y propiciar con ello el avance hacia el proceso de inclusión laboral.

Ante un deslizamiento hacia la residualización, con una cobertura desigual y fragmentada para la sociedad en general, es de esperarse que la responsabilidad social de las personas con discapacidad, que se encuentran principalmente en el sector que queda relegado del acceso a los servicios sociales, se sustente en la familia.

Capítulo 2.

Análisis comparativo entre España y México sobre el respaldo legislativo, internacional y nacional. Características estructurales-institucionales¹.

El presente capítulo aborda un análisis sobre las distintas características estructurales y/o institucionales que dan cuenta de las semejanzas y diferencias que se pueden encontrar entre España y México a propósito del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Se encuentra dividido en tres apartados o subcapítulos. En el primero, se abordan las características correspondientes a la trayectoria legislativa que se ha seguido en cada caso, a fin de poder implementar una perspectiva de derechos en las leyes promulgadas para atender las problemáticas sociales en general y las problemáticas laborales en particular, de las personas con discapacidad en cada país.

En el segundo, se hacen evidentes las políticas públicas señaladas en la legislación, así como sus alcances y limitaciones tanto para el caso de España como para el de México.

En el tercer apartado se lleva a cabo un balance sobre las características institucionales que hacen referencia a la asignación de recursos para implementar las políticas públicas y/o los programas establecidos en la ley en cada uno de los casos.

En el desarrollo de cada uno de los subcapítulos se van planteando las características correspondientes al tema. Estas características, extraídas de manera inductiva de los informantes y de la revisión documental y bibliográfica,

¹ Cabe señalar nuevamente que el análisis comparativo que se desarrolla en el presente estudio se encuentra dividido en indicadores estructurales-institucionales, de organismos-procesos y resultados; esta división metodológica se hizo con base a la propuesta planteada principalmente por Abramovich (2008), Comisionado de la Organización de Estados Americanos con respecto a los Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

están seleccionadas de tal manera que permitan encontrar en ambos casos las semejanzas y diferencias, para facilitar la comparación.

Después de cada apartado se presenta una síntesis y al final de cada subcapítulo se plantea una conclusión donde se establece la comparación de ambos casos.

2.1 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre las personas con discapacidad.

Una de las semejanzas que tienen ambos países a nivel institucional es que cuentan con legislaciones que respaldan el proceso de inclusión social de las personas con discapacidad, que abarcan a la inclusión laboral de las mismas. Sin embargo, se pueden encontrar algunas diferencias importantes al observar las características de las leyes de cada país, así como al analizar el proceso que han seguido para llegar finalmente a la implementación de una perspectiva de derechos dentro de la legislación.

2.1.1 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre las personas con discapacidad. Caso español.

La perspectiva de uno de los actores sociales del sector legislativo relacionado con en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España, hace referencia a una larga trayectoria previa a la actual etapa de derechos, de atención a las personas en situación de necesidad o ante determinados riesgos sociales, de tipo asistencial, entre ellas a las personas con discapacidad; situación que según el entrevistado, ha sido común en la mayoría de los países europeos:

Yo distinguiría, a bote pronto, un momento larguísimo donde no existía una política social por parte del Estado sino que las políticas sociales que se tenían eran entidades de beneficencia y afectaba no solo a las personas con cualquier tipo de disminución sino a cualquier persona que necesitase algo, como a un anciano (...) dependían de entidades de caridad, principalmente por la Iglesia Católica y bueno pues también en algún momento del movimiento de la ilustración durante el siglo XVII en Francia, de los movimientos altruistas, filantrópicos, que estaban de moda, en el que las personas pudientes gastaban dinero en las personas necesitadas, esta etapa es la más prolongada en términos históricos y alcanza prácticamente hasta el siglo XX (3:25).

Así también, señala a Luis Vives como el primer referente español, donde se considera que la debilidad de la persona era motivo suficiente para que el Estado, entonces bajo un concepto muy difuso, se ocupara del bienestar, de los súbditos del Rey y que no quedara en manos de las instituciones de caridad, donde la cobertura era muy variable (3: 26). “Luis Vives es quien escribe, en 1525 el tratado Del Socorro de los Pobres donde habla de que no se puede dejar a la caridad la atención a las personas necesitadas, cuestión que luego se pierde en los tiempos y transcurre todo un proceso que va desde 1500 hasta el siglo XIX donde, a pesar de lo que había planteado Vives, la Iglesia siguió siendo la principal institución que se ocupó de estas personas” (Vives, 1781), (3: 34).

Las primeras personas que recibieron algún tipo de pensión por motivo de discapacidad fueron los mutilados de guerra: “en nuestra historia jurídica encontrarás que los españoles tomábamos nota de todo, desde 1500 hasta el siglo XIX, y si bien a Cervantes, el manco de Lepanto, nunca se le concedió ni un duro, ni una peseta; lo que sí encontrarás es cómo hubo personas que percibieron pensiones por heridas de guerra...” (3:37).

Ubica al siglo XIX como un siglo de transición en el que se decide que la asistencia de las personas en situación de necesidad, entre ellas, las personas con discapacidad, deberían ser atendidas por el Estado (3:26).

Para este informante, en el siglo XIX tanto el movimiento obrero, que va reclamando poco a poco una mayor equidad en la previsión de sus riesgos, así como las corrientes de pensamiento de Bismarck, canciller alemán, que ayudó a establecer el modelo continental de previsión social, como Lord Beveridge, que establece la fórmula del aseguramiento en el Reino Unido, influyeron para dar paso posteriormente al establecimiento de los derechos sociales (Organización Internacional del Trabajo, 2009). Estas corrientes de pensamiento permearon en España a fin de establecer las condiciones legales para prevenir situaciones de necesidad (3:40), o en otros términos, de riesgos sociales, entre ellas la discapacidad.

La seguridad social la define el representante del legislativo como “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en la que vivan” (3: 43)

Así bien, estos hechos marcan el inicio de la transición de la beneficencia y caridad desde las Iglesia, principalmente, hacia la seguridad social, etapa en la que se lleva a cabo la instrumentación jurídica necesaria para dar paso a esta perspectiva, que si bien inicialmente fue una visión asistencialista por parte del Estado, que corresponde todavía al período franquista, posteriormente esto pasa a formar parte de los antecedentes que dieron paso a una perspectiva de derechos durante el período de transición de la democracia española.

Durante el período en el que la política social de tipo asistencial se ejercía por parte del Estado, ya se daba la integración laboral: “la integración laboral se producía fundamentalmente por esos caminos, digamos, era una fórmula asistencial (...) el Estado tenía una serie de fórmulas donde, bueno, eventualmente podía utilizarlas para conseguir la integración de personas con discapacidad, por ejemplo, en los estancos, donde se venden tabacos, sellos o papel timbrado” (3: 51).

Después de dar cuenta de una muy breve trayectoria histórica², de lo que sucedió en España, se pueden observar algunas cuestiones:

Primero, que hay una larga trayectoria de atención a las personas con diversas necesidades, en las que se incluye a las personas con discapacidad desde la perspectiva asistencial que inicialmente fue en su mayoría proporcionado por parte de la Iglesia católica y por personas pudientes de la sociedad civil. Que la influencia de diversas corrientes de pensamiento del

² El estudio sobre la trayectoria histórica que se ofrece, es realmente mínimo por cuestiones de espacio para el presente estudio y porque de alguna manera se desviaría del tema central, baste hacer referencia que en el primer capítulo se presenta un recorrido histórico realizado principalmente con base en Geremek (1998) en su obra: “La piedad y la horca. Historia de la Miseria y de la Caridad en Europa”, donde se amplía el tema sobre el surgimiento del asistencialismo como política social y que a grandes rasgos coincide con lo expuesto por el representante del sector legislativo entrevistado.

resto de Europa y del movimiento obrero, permearon en España y que favorecieron y propiciaron los cambios necesarios para llegar a la etapa de consolidación de una perspectiva asistencial por parte del Estado. Finalmente, que durante el período asistencial por parte del Estado hacia las personas en situación de necesidad, se llevaron a cabo políticas laborales concretas a favor de las personas con discapacidad, aún bajo esta perspectiva, pero que podría representar una naciente responsabilidad compartida entre la Familia y el Estado.

Con estos antecedentes, ¿cómo es que surge la consolidación de la perspectiva de derechos en las instituciones actuales de España que favorecerán la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad?

Al parecer, para la consolidación de la perspectiva de derechos dentro de la legislación actual influyeron diversas circunstancias: una de ellas, la más evidente y conocida fue la caída de la dictadura franquista y los esfuerzos realizados para transitar hacia la democracia, lo cual que se traduce finalmente en la Constitución Española promulgada el 31 de octubre de 1978, particularmente en el Art. 41 que regula la seguridad social y el Art. 49 (Boletín Oficial del Estado, 1978) que habla expresamente del tratamiento de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.

Cabe mencionar que la Constitución Española, desde el momento en que se crea, tal como lo menciona su preámbulo y como lo determina el Artículo 96, es implementada bajo el principio rector de los Derechos Humanos; lo cual implica que toda ratificación propuesta por parte de las Naciones Unidas que realice España, pasa a formar parte directamente del ordenamiento jurídico interno. Este paradigma se ha ido operado hasta la fecha, a lo largo de 34 años.

Otra de las circunstancias que se consideran básicas en este proceso de consolidación de la perspectiva de derechos en la legislación, ha sido la participación organizada de la sociedad civil, específicamente para nuestro caso, de los organismos de personas con discapacidad.

Uno de los representantes de los organismos de las personas con discapacidad entrevistados, que más aporta y que abunda sobre este tema, hace referencia a su experiencia como líder del sector:

... la Liga Internacional, de la que nosotros formábamos parte, celebró en el año 68 un congreso en Jerusalén con el lema “De la Caridad a los Derechos” y proclamó los Derechos Generales de la gente con discapacidad intelectual.

Nosotros conseguimos que en el 71, que el gobierno español apoyara una declaración similar a la de las Naciones Unidas, lo que supuso pasar de una óptica caritativa a una teórica óptica de derechos. Hay que situar a España, con Franco todavía, y en plenitud de facultades, una situación de derechos en este contexto, pero que sí es cierto que marcó la propia manera de actuar de las organizaciones: Cuando yo estaba en San Sebastián teníamos un centro de atención a la gente con discapacidad muy severa y ese centro lo manteníamos sin ninguna ayuda oficial, solo con la aportación anual que se hacía en la calle. Ese planteamiento de la Liga y de las Naciones Unidas cambió absolutamente a la gente, no solo en San Sebastián, y dijeron “nosotros no queremos beneficencia, queremos derechos” y por lo tanto nos resistimos a cualquier tipo de organización que pueda suponer una recaudación de fondos por vía caritativa y eso dio fuerza, y sí que reivindicamos que las personas con discapacidad vivan como los demás. Fue un proceso que ayudó a la introducción del Art. 49 de la Constitución que habla específicamente de la minusvalía y luego poco a poco se ha ido trabajando por conseguir mejoras legislativas y el cambio sustancial ha venido con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el 2006, porque cuando España ratifica una Convención de las Naciones Unidas, pasa a ser derecho positivo por lo tanto obliga al Estado y puede ser invocado ante el tribunal. Ha sido un período laborioso, no existía el CERMI entonces, que ahí nos teníamos que fajar con los gobiernos y tantearnos otras modificaciones y medidas, esa es la labor que hemos hecho durante muchos años (32: 94-95).

Esta larga cita hace referencia a diversas cuestiones, por un lado, está implícito que desde antes del 68 ya había diversos organismos de la sociedad civil que atendían las necesidades de las personas con discapacidad, no necesariamente por parte de la Iglesia, y que eran profesionalmente capaces de participar y relacionarse a nivel internacional con otras organizaciones de personas con discapacidad más amplias. Esta capacidad de organización permite que en España se pueda difundir la nueva perspectiva que busca la transición de la caridad hacia los derechos y que a pesar del régimen de Franco, logran conquistar y que se ratifique un acuerdo internacional, que aunque el entrevistado no menciona, muy probablemente hace referencia a la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971.

Así también, muestra que la organización de las personas con discapacidad ha pasado por una larga trayectoria de negociaciones con los distintos gobiernos y, que a pesar de sus distintas tendencias, han ido logrando conquistar sus derechos hasta verlos plasmados institucionalmente. Ciertamente esta conquista, como se menciona al final de la cita, no ha sido fácil y ha implicado una labor constante con los distintos gobiernos.

Se considera entonces que la organización de las personas con discapacidad en España ha sido un factor clave para la creación y la formulación de las instituciones correspondientes que atiendan sus necesidades, incluidas las laborales.³

Una vez estipulado el Art. 49 Constitucional y bajo la constante labor por parte de los organismos de las personas con discapacidad, se concretiza la primera Ley para las personas con discapacidad en 1982 en la que se hace una diferencia importante en cuanto a su atención; por un lado la integración social de las personas con discapacidad en todos los ámbitos, incluyendo el laboral y por otro lado, las atenciones de tipo asistencial a las personas con limitaciones profundas. Ambas circunstancias vistas bajo la óptica de los derechos.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI) (Boletín Oficial del Estado, 1982), hace referencia a que la formulación de la ley se hace con base en lineamientos internacionales, concretamente de dos compromisos importantes asumidos: uno es la citada Declaración de los Derechos del Deficiente Mental, de 1971 y otra a la Declaración de los Derechos de los Minusválidos, proclamada también por las Naciones Unidas en 1975.

³ Este punto, se analizará con mayor profundidad en el siguiente capítulo, donde se estudia más a fondo a los distintos organismos que participan en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, donde se puede observar cómo se articulan entre ellos mismos y cómo se articulan con el resto de los actores sociales. Por lo pronto, atendiendo al tema del presente capítulo es importante señalar la importancia de su actuación para la elaboración de las instituciones que rigen en España en materia de discapacidad.

En esta legislación se marcan los lineamientos principales a través de los cuales España busca integrar⁴ laboralmente a las personas con discapacidad, pues en materia laboral no ha sufrido transformaciones importantes: “La LISMI regula, hasta nuestros días, la integración laboral de las personas con discapacidad” (35:43), “La novedad de la LISMI es que las empresas del sector privado contraten personas con discapacidad, es decir, de aquellas que cumplan con el baremo de la discapacidad y si las empresas no pueden hacerlo por esta vía, entonces como alternativa, que desarrollen alguna actividad que favorezca al sector...” (3: 70).

A decir de un representante del sector gubernamental, la LISMI atiende las necesidades de la persona, hace referencia a lo que la persona requiere, mientras que la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, (LINDAU), (Boletín Oficial Del Estado, 2003a) hace referencia a lo que corresponde transformar en la sociedad española para incluir a las personas con discapacidad : “esta es la perspectiva de la Convención, la unión de estas dos leyes, si tú ves la definición de quién es persona con discapacidad, es un concepto que resulta de la interacción de la persona con deficiencias del entorno (...), por lo tanto tenemos que hacer políticas dirigidas a las personas y políticas dirigidas a la sociedad” (9:63).

Sin embargo, al estudiar tanto la LISMI como la LINDAU es preciso observar que requieren de importantes cambios para poder cumplir con los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵, es decir que la implementación de la Convención, requiere además de la suma de estas dos leyes, de una serie de ajustes de los que hablan otros actores y que ha sido la labor que ha realizado la última legislatura: “La última ley que hemos estado evacuando antes de que se disuelvan las cortes, ha sido la adaptación de la Convención (...) hemos estado

⁴ La integración era el término que correspondía a aquel momento, sin embargo al observar los procesos que plantea la ley a nivel laboral, se puede observar que finalmente el objetivo es que la persona trabaje en igualdad de circunstancias al resto de la población.

⁵ La Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron firmados por España el mismo día que México, el 30 de marzo del 2007 y ratificados por España el día 3 de diciembre del 2007. (United Nations Enable, 2013).

trabajando en ello, porque efectivamente es una ley transversal, porque afecta a muchas leyes que hay que modificar” (1:68), “...esta última ley, es una ley de modificación de otras leyes, es una ley que llamamos de retoque, no es una ley general, es una ley que modifica diversas leyes” (2: 41).

Esta reciente Ley a la que se hace referencia es la Ley 26/2011 del 1º de agosto de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Boletín Oficial del Estado, 2011), en donde se establece en el Preámbulo de la Normativa, que esta nueva ley obedece a un cambio de perspectiva del modelo médico predominante en el momento de la aprobación del Artículo 49 Constitucional, como un problema que se limitaba a la asistencia médica y rehabilitadora, hacia un modelo adecuado a la Convención, “donde supera el modelo médico asumiendo la perspectiva social y de derechos que configura la discapacidad como un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas por el entorno social” (Ley de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, 2011: Preámbulo).

Esta última Ley que modifica diversas leyes que hacen referencia al tema de las personas con discapacidad, hace que se acerque más conceptualmente a la perspectiva de derechos y al proceso de inclusión, así como también muestra el grado de avance institucional-estructural con el que cuenta España. Sin embargo, en materia laboral no hay cambios sustanciales a los principios que se establecieron en la LISMI hace ya 30 años, solo acentúa algunas políticas ya establecidas y promueve el cumplimiento de las obligaciones ya estipuladas para los empresarios. Los cambios no parten de un cuestionamiento a fondo de la problemática actual sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad en España y que se refleje a nivel institucional. No hay un lugar en el que se hable de ¿por qué la falta de transición de las personas con discapacidad de los Centros Especiales de Empleo donde laboran la mayoría de las personas con discapacidad, hacia las empresas ordinarias?, ¿por qué la inactividad laboral de un gran número de personas con discapacidad?, ¿por qué se da una división importante entre quienes están a favor del empleo con apoyo y el que se desarrollen en empleos protegidos?, ¿por qué la ocupación laboral se da en los sectores productivos de servicios

con unos sueldos que tienden a ser los de más baja remuneración?, ¿cómo influye la perspectiva empresarial de flexibilización laboral en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad? Preguntas que hacen referencia a una serie de problemáticas actuales que no se atienden a través de nuevas políticas dentro de la legislación.

Si bien es importante reconocer la labor que se ha realizado a nivel institucional en España, en el que se ha ido permeando la perspectiva de derechos, la cual realmente muestra un gran avance y que le permite llegar a la ratificación de la Convención con una amplia trayectoria con respecto a la atención de las demandas sociales de este sector de la población, incluyendo el derecho laboral, también es verdad que se puede constatar que la adaptación de la legislación está en una fase inicial, que requiere de mayores transformaciones para llegar a una plena inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Pese a que no se han hecho las adecuaciones correspondientes a nivel legislativo, una vez que la Convención se ratificó, entró en vigor en España y su aplicación es inmediata en las cortes: “los jueces, lo que han hecho es llevar a cabo la aplicación directa de la Convención en España (...) es decir que aunque no se haya modificado el código civil, aplican los jueces el código, pero con la interpretación que resulta de la Convención” (2: 44-45).

Por parte del sector de las personas con discapacidad, se habla de la responsabilidad y la necesidad de esta adaptación:

...se necesita ir concretando (la Convención), es obvio que el gobierno es quien tiene que fundamentar eso, nosotros haremos y lucharemos como hemos luchado siempre, para que eso sea efectivo, pero necesitamos un respaldo normativo (...) y que la propia normativa vaya en la línea de la Convención (...), se necesita que se desarrolle una normativa que acompañe esa Convención y que las acciones se hagan en función de esa Convención (34: 72).⁶

⁶ Cabe mencionar que la presencia del sector de la discapacidad ya ha sido considerada y avalada a nivel institucional en el Real Decreto 1276/, de 16 de Septiembre, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad en la Disposición adicional primera: Designación de mecanismo independiente para promover, proteger, y supervisar en España la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad: “Se designa al Comité Español de Representantes de personas con discapacidad (CERMI) en tanto que asociación de utilidad pública más representativa en el ámbito estatal de los diferentes tipos de discapacidad, como

La perspectiva de otro de los informantes del sector de las personas con discapacidad sobre la adaptación de la Convención la plantea de la siguiente manera:

¿Qué pasa? Que esa normativa se cumple porque las personas con discapacidad tienen derechos, tienen educación, ajustes razonables, mano a mano, pero las tienes, no es como en otros países que no tienen derecho a la educación inclusiva por decir un ejemplo. Nosotros no partimos de cero, no tenemos ese problema (...) más mal o más bien, tú aquí la tienes, por ejemplo el 27 habla del empleo en el mercado ordinario, luego a veces no funciona todo lo que tú quieres, ¿vale?, pero el derecho existe. Digamos la Convención es un plus para nosotros, pero en otros países no (35: 149).

En el proceso para que la ley de adaptación de la normativa se haya llevado a cabo, se muestran algunas negociaciones, que llevaron finalmente a una adaptación incompleta de la Convención:

... como la presenté yo (la iniciativa para la adaptación de la normativa) y mi grupo (Partido Popular), me dieron largas: que hiciera enmiendas, dos años ampliando, hasta que al final, para lucirse, la presentaron ellos, el partido comunista, la presentaron y nosotros la suscribimos.

Nosotros pretendíamos ser más ambiciosos, pero bueno, en aras de avanzar, admites avanzar un poco menos, a cambio de avanzar. No voy a romper la baraja: o jugamos a lo que yo quiero o rompo la bajara. No, vamos a jugar, vamos a jugar a lo que tú quieras pero jugamos, y es lo que hicimos en la última ley.

Queda mucho para hacer una adaptación a la Convención, aunque estamos en vanguardia en legislación en España, estamos muy avanzados, lo que hace falta es aplicarla (1: 68).

En este caso se manifiestan negociaciones de tipo partidista, sin embargo, por parte de otro informante clave, también se da cuenta de otro tipo de negociaciones, más bien de corte económico: “La Convención obliga a reformar cuestiones muy puntuales (...) la integración de las personas con discapacidad nadie la pone en duda, es una obligación de los poderes públicos, pero entonces tiene que facilitar el acceso en cosas que no se pueden hacer (...) el problema a mi juicio es la incapacidad, hay subvenciones que no se pueden cumplir...” (2: 43).

Una de las problemáticas más importantes que se tiene en la actualidad, debido a la crisis económica internacional por la que está atravesando la Unión

Europea y específicamente España, se puede ver reflejada en el proceso de implementación de la Ley 39/2006 del 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia (Boletín Oficial del Estado, 2006), que incluye la atención a las personas con discapacidad con graves afectaciones y que ha sido difícil poder cumplir con la cobertura que implica, además de que según uno de los legisladores

... la ley adolece de dos cosas: una es que yo invito y tu pagas, ¿qué es lo que hicieron con esta ley, la administración central, el gobierno de España? hizo la ley y dijo a las comunidades: "ahora vosotros desarrollenlas". Si yo invito, ¡pago yo!

Esa es una de las cosas, la segunda es que hemos hecho una ley magnífica, pero no la hemos dotado económicamente (...) Si tú haces una ley tienes que dotarla presupuestalmente para que se lleve adelante (...), es como se dice en lenguaje taurino, ¡un brindis al sol! Un brindis al sol: del cielo a la tierra no hay terreno que pisas (...) La ley no es mala, se consensuó entre todos, pero los hechos son los que cuentan (1: 68-69).

De lo anterior se desprende que la situación actual del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, a nivel institucional, se encuentra en una fase de transformación hacia una plena adaptación de la Convención que está mediada por una mezcla entre las luchas partidistas y las dificultades para acceder al presupuesto, que si bien estas atañen a responsabilidades propias, internas de España, también habrá que situarlas en un contexto internacional de crisis económica de los países europeos, que limita las acciones gubernamentales, independientemente de sus posturas partidistas y presupuestarias.

Cabe mencionar que en España, existen una gran serie de medidas legislativas colaterales tanto a nivel nacional e internacional que no se limitan solo al contexto inmediato de la Unión Europea, que sería muy extenso desarrollarlas en este texto, pero que han ido dando forma al proceso a nivel institucional, cuyas repercusiones a nivel de articulación de organismos así como a la implementación de políticas públicas es fundamental. Se podrían mencionar, como ejemplo, a nivel nacional el caso del Real Decreto 1.971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía; Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre el empleo público de discapacitados; Real Decreto

1.451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley del 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento al empleo de los trabajadores minusválidos; el Real Decreto 1.417/2006, que establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad y el Real Decreto 1.865/2004, de 6 de septiembre, que regula el Consejo Nacional de la Discapacidad (Boletín Oficial del Estado, 2004), (CONADIS España), entre otros.

De este corpus legislativo, entre otros, cabría retomar el último Decreto que se menciona, en el cual se regulan las responsabilidades del Consejo ya que es uno de los respaldos institucionales a través del cual se realiza una reforma al mismo, adecuándolo al enfoque de los Derechos Humanos. A través de este Decreto se refuerza su estructura al dotarlo de mayor autonomía, a fin de garantizar el cumplimiento de su responsabilidad en el marco conceptual de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad. Es un mecanismo a través del cual se impulsa el diálogo civil, en donde las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias participan en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en torno a las personas con discapacidad. (Real Decreto 1.865/2004, de 6 de septiembre: Preámbulo).

En el Artículo primero, inciso 1 se establece que el CONADIS en España “es el órgano interministerial, de carácter consultivo, adscrito al Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, en el que se institucionaliza la colaboración del movimiento asociativo de las personas con discapacidad y sus familias y la Administración General del Estado, para la definición y coordinación de una política coherente de atención integral”. En el inciso 2 del citado Artículo, se hace referencia a que “en particular, corresponde al Consejo Nacional de la Discapacidad la promoción de la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad”.

Este es una de los organismos emanados de la ley, de reciente creación, pero no es el único, es uno de los tres organismos gubernamentales que

coordinan la implementación de las políticas públicas en materia de discapacidad. Así como el CONADIS, El Real Patronato sobre Discapacidad se encuentran articulados por la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre discapacidad que forma parte del actual Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

El organismo gubernamental con mayor trayectoria ha sido el Real Patronato sobre Discapacidad, cuyos antecedentes se pueden encontrar en el anterior Patronato Nacional de Sordos, Ciegos y Anormales, creado en 1910, con la finalidad de coordinar acciones ante los problemas que presentaban las personas con discapacidad y que se ha ido transformando hasta llegar a su actual estructura (Real Patronato sobre Discapacidad, 2013).

Esta breve descripción de los organismos gubernamentales creados desde las legislaciones para la atención de las problemáticas sociales y laborales del sector de la discapacidad, da testimonio de la amplia trayectoria con la que cuentan sus organismos y consolidación en cuanto a las posibilidades de instrumentación de la legislación desde la perspectiva de los derechos humanos.

Llama en especial la atención, la participación del movimiento asociativo de personas con discapacidad como un actor social indispensable para lograr un diálogo civil con miras a la implementación adecuada de las políticas públicas, donde se observa la consolidación del movimiento y la responsabilidad en la gobernanza de lo que al sector de la discapacidad se refiere. Pero también llama la atención que la participación del sector empresarial se encuentra activo, ya que interviene en la formulación de la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012⁷, cuya elaboración fue consensuada con los organismos gubernamentales, de personas con discapacidad y empresariales.

A nivel institucional también es relevante considerar la participación de España en una mayor cantidad de acuerdos internacionales y con la Unión

⁷ Sobre esta estrategia se hablará en el apartado siguiente sobre políticas públicas presentes en la legislación.

Europea, que han sido ratificados y que forman, desde hace tiempo, parte del derecho español.

A manera de síntesis del presente apartado se puede considerar que la atención a las problemáticas laborales de las personas con discapacidad en España cuenta con una larga trayectoria asistencial que se llevó a cabo por parte del Estado y que se ha ido trasladando hacia la perspectiva de derechos.

En la actualidad requiere de una readaptación, de acuerdo a los lineamientos de la Convención. Es decir que a nivel legislativo se cuenta con una importante experiencia, desde la perspectiva de los derechos, aunque presenta dificultades para llegar finalmente a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, situación que demanda la perspectiva de la Convención.

La perspectiva de derechos en España a nivel institucional cuenta con una trayectoria de consolidación a lo largo de más de tres décadas.

En el proceso legislativo reciente para poder adaptar la legislación a los lineamientos de la Convención, se muestran negociaciones de tipo partidistas y económicas que influyeron para que la Convención no se trasladara totalmente en la nueva legislación, lo cual muestra la situación actual como un período de transición hacia la consolidación de esta nueva perspectiva. También se puede observar que en este esfuerzo legislativo tampoco se atienden, a través de nuevas políticas, las problemáticas actuales en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. El derecho al trabajo se promueve pero no son medidas suficientes para trascender hacia una plena inclusión laboral.

A pesar de esta situación, la claridad en cuanto a la apropiación de la perspectiva derechos repercute en los diversos actores sociales que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, puesto que el referente a seguir ya está definido y consolidado principalmente entre los legisladores y no es sujeto de cuestionamientos, lo cual permite avanzar con claridad en las políticas públicas necesarias así como en la asignación de recursos.

En la consolidación de la perspectiva de derechos han influido a nivel contextual, el proceso de transición a la democracia después de la caída de Franco, pero principalmente en el caso de las personas con discapacidad ha influido la capacidad de organización del movimiento asociativo de personas con discapacidad que han participado activamente hasta ver consolidadas legislativamente sus demandas, primero en la Constitución Española y posteriormente en leyes particulares. La influencia del contexto internacional y la participación en la Unión Europea, también ha sido un factor importante en el proceso de consolidación de la perspectiva de derechos, el establecimiento de compromisos internacionales le otorga mecanismos de presión para impulsar la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Dentro de la legislación, la intervención del sector empresarial aparece dentro de la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012.

Los organismos creados a partir de la legislación cuentan con una amplia trayectoria de atención que se han ido transformado y adecuando a los cambios y necesidades del sector de la discapacidad, en la actualidad bajo los principios definidos por las Naciones Unidas.

2.1.2 Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre las personas con discapacidad. Caso mexicano.

Así como España ha tenido sus avances y limitaciones sobre la trayectoria legislativa y la manera como se ha ido permeando la perspectiva de derechos en la legislación que influye en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, el caso mexicano también tiene sus propias características, ritmos, avances y limitaciones que se presentan a continuación.

Para el caso de México la historia sobre la creación de instituciones enfocadas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad es muy reciente. Se empieza con la creación de la Ley General de las Personas con discapacidad (Diario Oficial de la Federación, 2005) promulgada en el 2005, de corte esencialmente asistencial, perspectiva relacionada con la teoría medicalizada de la discapacidad.

De esta perspectiva se puede dar cuenta en distintos artículos dentro de la Ley. En el Artículo 1, se considera que el objetivo de la ley es la plena inclusión y hace referencia al reconocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Sin embargo aunque los conceptos aparecen al principio del texto, en el desarrollo del mismo quedan muy desdibujados. En el Art. 2 donde se presenta la definición de conceptos no se define la inclusión, se define, entre otros, la asistencia social y la equiparación de oportunidades como “proceso de adecuaciones, ajustes y mejoras necesarias en el entorno jurídico, social y cultural y de bienes y servicios, que faciliten a las personas con discapacidad una integración, convivencia y participación de oportunidades y posibilidades con el resto de la población” Es decir, se hace referencia a la integración, no a la inclusión.

En el Artículo 5, que hace referencia a los principios que deberán observar las políticas públicas no se menciona la inclusión como principio, se hace referencia a la integración.

En el Art. 6, Inciso II dice: “Fomentar que las dependencias y organismos de los diferentes órdenes de gobierno trabajen a favor de la integración social y económica de las personas con discapacidad en el marco de la política del Estado”.

Particularmente en el cuanto al tema laboral, en el Capítulo II, Art. 9 Del Trabajo y la Capacitación, Inciso I se habla de: “Promover el establecimiento de políticas en materia de trabajo encaminadas a la integración laboral de las personas con discapacidad...”

Inciso III: “Diseñar, ejecutar y evaluar un programa federal, estatal y municipal de trabajo y capacitación para personas con discapacidad, cuyo objeto principal sea la integración laboral”.

Inciso IV: “Formular y ejecutar programas específicos de incorporación de personas con discapacidad como servidores públicos”;

Inciso V: “Instrumentar el programa nacional de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y

empleadores que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de integración laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, becas económicas...”.

Esta serie de propuestas de trabajo, no hacen referencia a la inclusión, sino a la integración y concretamente en el Inciso V las acciones a instrumentar en el programa nacional de trabajo habla del trabajo protegido, es decir, un trabajo separado del resto de la población. Más adelante se habla de la integración laboral en todos los ámbitos posibles, así como del fomento de las agencias de integración.

A nivel conceptual, la integración y la inclusión hacen referencia a dos cuestiones diferentes aunque relacionadas entre sí. Por integración se entiende colocar a la persona con discapacidad en un trabajo, pero no necesariamente implica la accesibilidad, sino que la persona ha de adaptarse al lugar de trabajo. Las agencias de integración en México, generalmente lo que realizan es buscar personas con discapacidad que se adapten a los puestos de trabajo. En algunas ocasiones se hace labor de sensibilización, considerada ésta como un mecanismo para romper ciertas barreras culturales, más no necesariamente las físicas.

La integración es un concepto que se dirige a la atención de la persona y hace más referencia al apoyo, a la asistencia por parte del Estado para que se integre.

La inclusión va más allá, ciertamente incluye la atención a la persona, pero además implica también las transformaciones del entorno, es decir la accesibilidad universal dentro del lugar de trabajo. Esta situación no se da como una asistencia, apoyo o dádiva por parte del Estado, es un derecho que el ciudadano debería poder hacer exigible y por lo tanto es una obligación del Estado proporcionar y llevar a cabo las políticas públicas necesarias para propiciar la inclusión laboral.

Esta cuestión conceptual y el cambio cultural que implica para la sociedad, se desarrollará con mayor profundidad en el capítulo cuarto, ya que es uno de los puntos neurálgicos al que todos los informantes hacen referencia.

Retomando el tema, en cuanto a la creación de la Ley General de las personas con discapacidad, de manera paralela, se da en México un proceso generado desde una perspectiva de derechos, impulsado por algunos organismos gubernamentales en coordinación con ciertos grupos de la sociedad civil, lo que llevó a que el día 30 de marzo del 2007 se firmara, por parte de México, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas, 2006) y que se ratificara el 17 de diciembre del 2007 (United Nations Enable, 2013).

Cabe mencionar, a propósito de la ratificación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que México fue el país que propuso la creación de la Convención, sin embargo “no propuso el contenido de la misma, éste se enriqueció por las aportaciones de todos los países, quizá México hubiera presentado una propuesta más parecida a la Ley del 2005” (13:22). El gran mérito de quienes impulsaron la Convención en México, específicamente al inicio del proceso interno, como María Eugenia Antures, Francisco Cisneros, Víctor Hugo Flores, entre otros y posteriormente a nivel de proceso internacional, figuran Alfonso de Alba, Gilberto Rincón Gallardo y Vicente Fox, se traduce en haber comprometido al país a nivel internacional para velar por los derechos de las personas con discapacidad el cual funge como un mecanismo de presión internacional sobre los gobiernos de México.

La Ley General de las Personas con Discapacidad se crea en medio de una tensión, que se refleja en los conceptos que maneja, entre la postura de quienes están a favor del asistencialismo, por un lado y por otro lado, por parte de quienes están optando por la transición hacia una perspectiva de derechos sustentada en la teoría social de la discapacidad, perspectiva asumida dentro de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como parte de esta tensión, el reglamento que habría de ponerse en marcha para implementar la Ley del 2005 nunca se llega a definir, ni se implementa a lo largo de estos años.

Para uno de los representantes del sector gubernamental mexicano, la reformulación de la Ley del 2005

...había sido un tema tratado prácticamente desde que se publicó la Ley General de las Personas con Discapacidad. Tuvo muchas oposiciones en el sentido de que no recuperaba del todo esta nueva visión (la inclusión) que ya en esos años se estaba en ciernes. Esa ley mandata la creación de un reglamento, toda ley debe generar y tener un reglamento; pues resulta que el reglamento de la Ley General nunca se ha hecho, se tenía algo así como 180 días, pero total que han pasado los años y nunca se hizo (...)

Una ley sin reglamento es una ley “sin dientes”. Se luchó mucho porque saliera el reglamento, pero no se generaban acuerdos, además de que ya no era una ley pertinente (21: 110-113).

Dentro de este contexto y sin haber logrado la creación del reglamento, la implementación de la ley se puede considerar que fue prácticamente incipiente, este hecho supone una serie de repercusiones para las personas con discapacidad, donde finalmente, la atención a sus problemáticas ha sido de manera focalizada y centrada principalmente en la rehabilitación.

El recurso legislativo vigente, desde una perspectiva asistencial, que sigue atendiendo a las personas con discapacidad, es la Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de septiembre del 2004 (Diario Oficial de la Federación, 2004), implementada a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2013).

La asistencia a las personas con discapacidad en México por parte del DIF se inicia en 1973 y mantiene sus labores hasta la fecha. Sin embargo, dadas las características estructurales de la institución, la perspectiva de derechos, difícilmente se puede introducir por sí misma.

Recientemente se ha creado en México la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, (Diario Oficial de la Federación, 2011), donde se retoma el tema laboral en el Capítulo II, sobre Trabajo y Empleo, en el Artículo 11, donde señala a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como la responsable de promover el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad, de tal forma que asegure su desarrollo personal, social y laboral y promueve una serie de medidas formuladas en ocho breves apartados:

I. Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de discapacidad en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción,

continuidad, capacitación, liquidación laboral, promoción profesional y asegurar condiciones de trabajos accesibles, seguros y saludables;

II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso, de las personas con discapacidad;

III. Elaborar e instrumentar el programa nacional de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, que comprenda la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades, inserción laboral de las personas con discapacidad en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a través de convenios con los sectores público, social y privado;

IV. Proporcionar asistencia técnica y legal a los sectores productivos, social y privado, en materia laboral de discapacidad, que así lo soliciten;

V. Revisar las Normas Oficiales Mexicanas a efecto de permitir el pleno acceso y goce de los derechos en materia laboral establecidos por la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

VI. Fomentar la capacitación y sensibilización al personal que trabaje con personas con discapacidad en el sector público o privado;

VII. Promover medidas a efecto de que las obligaciones laborales no interrumpen el proceso de rehabilitación de las personas con discapacidad, y

VIII. Las demás que dispongan otros ordenamientos” (Diario Oficial de la Federación, 2011).

A decir de algunos informantes, esta nueva ley cuenta con sus bondades, tal como se plantea a continuación, sin embargo, éstas no son suficientes para lograr la inclusión laboral de las personas con discapacidad en México tal como se encuentra establecido en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Art. 27 sobre Trabajo y Empleo, inciso 1: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”.

A pesar de las limitaciones todavía presentes en la Ley del 2011, pues muchos artículos no sufrieron transformaciones importantes, como es el caso del artículo sobre el trabajo, se puede considerar como un paso fundamental que da “carta de ciudadanía, les da status de ciudadanos a las personas con discapacidad, con lo cual se rompe, al menos en términos legales, la visión de

que las personas con discapacidad son objeto de la asistencia de las personas sin discapacidad y de las instituciones públicas” (13: 24). La creación de esta ley, es un paso importante en un doble sentido, por un lado la existencia misma de la ley representa un avance, y en otro sentido, que por lo menos saca de la invisibilidad a este sector de la población, que si bien se da en medio de una serie de tensiones también es cierto que “...recoge, no de la mejor manera, pero la ley recoge este enfoque, aunque intercala de nuevo el enfoque médico-asistencial, pero si le da un status distinto al reconocimiento de derecho...” (13: 24).

Hasta ahora, el peso de la atención de las personas con discapacidad ha recaído en la familia y en algunos casos en las organizaciones civiles, con esta nueva ley “...las instituciones públicas tienen que ser responsables de la inclusión y el desarrollo de las personas con discapacidad, este es el enfoque fundamental...” (13: 24). Efectivamente, en el Artículo 1 de la Ley dice: “Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades”.

Si bien es trascendente que con esta Ley del 2011 se pretenda incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad, también revela el nivel de desatención que históricamente ha tenido este sector y el grado de privación de sus derechos, pues en la práctica, el ser excluidos de la sociedad implica que no han sido considerados como mexicanos, ni han sido considerados como seres humanos. La “carta de ciudadanía” significa que a partir de esta ley, el bienestar de las personas con discapacidad en México habrá de reivindicarse, de tal forma que puedan acceder a un derecho absoluto como ciudadanos y como seres humanos. Procurar el bienestar de las personas con discapacidad implica, no solo la asignación de recursos monetarios, sino que además requiere de una política social tendiente hacia el universalismo, donde la familia ya no sea el único soporte que tenga que cargar con el peso del riesgo social que representa la discapacidad.

Otro de los cambios favorables que plantea la Ley del 2011, en los que hay cierto consenso dentro de los entrevistados, es que en ella se establecen los lineamientos para llevar a cabo una importante transformación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad⁸ (CONADIS), algunos lo expresan de la siguiente manera: “Las recientes transformaciones del CONADIS era el sueño de muchos..., es lo más parecido a un Instituto...” (46: 9); “que tenga autonomía, patrimonio propio, con personalidad jurídica..., que esté establecido como organismo público descentralizado, como el Instituto de las Mujeres o como el CONAPRED” (21: 113).

Sin embargo, las transformaciones en el CONADIS no alcanzaron algunas cuestiones como es el hecho de que siga sectorizado a la Secretaría de Salud, dada la perspectiva medicalizada con la que se podría seguir identificando al nuevo Consejo (21: 113, 46:9) o porque se creó en el quinto año de gobierno del presidente Felipe Calderón, cuando ya no había tiempo para armar un nuevo programa de trabajo, ni terminar el anterior programa que se estaba llevando, ya que el anterior CONADIS desapareció repentinamente y no se previó en la legislación de un período de transición para hacer los cambios pertinentes (46:9) o porque se planteó una asamblea consultiva en la

⁸ El tema sobre la transformación del CONADIS se aborda en la Ley en el Título Tercero, Capítulo 1, Artículos del 38 al 41:

Artículo 38. Se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que para el cumplimiento de sus atribuciones gozará de autonomía técnica y de gestión para formular políticas, acciones, estrategias y programas derivados de ésta Ley.

Artículo 39. El Consejo tiene por objeto el establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad, mediante la coordinación institucional e interinstitucional; así como promover, fomentar y evaluar la participación del sector público y el sector privado, en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de la presente Ley y demás ordenamientos.

Artículo 40. El domicilio del Consejo será la Ciudad de México, Distrito Federal y podrá contar con las unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 41. El patrimonio del Consejo se integrará con:

- I. Los recursos que le asigne la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados;
- III. Los bienes que adquiera por cualquier otro título lícito, y
- IV. Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales.

que se considera a 32 miembros, uno por cada estado, más asociaciones civiles y expertos académicos que forman “un total de 42 integrantes que resulta muy difícil de coordinar y sesionar” (46:9).

Esta reciente creación y transformación del CONADIS supone que en México empieza a darse la posibilidad de poner en práctica la implementación de los organismos correspondientes, emanados de la legislación que coordinará, entre otras cuestiones, el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Al preguntar si realmente el CONADIS podrá llevar a cabo este proceso de inclusión laboral, con el respaldo institucional que se tiene en la actualidad, se expresa por parte de algunos actores sociales gubernamentales, un desaliento por los alcances obtenidos en la reciente Ley del 2011, en cuanto a la perspectiva de derechos y sus implicaciones a nivel laboral: “... la ley, en un 60% o un 80% es parecida a la del 2005, solo con algunos cambios...” (46: 10); “le metieron la palabra inclusión, pero no obedece a todos los principios de la Convención, sí me parece que ahí, en la negociación, se quedaron muchos pendientes, muchísimos pendientes” (46: 41) “no me parece muy contundente en esta parte del empleo, como que no presenta novedad” (14:126); “si bien es cierto que se hizo un esfuerzo conceptual y de visión de derechos, alineada a la Convención (La Convención Internacional de los Derechos de las Personas con discapacidad), la traducción en nuestro país, ha sido, para mí, fragmentada y muy lenta, el paradigma no ha permeado ni en los actores sociales, ni en la sociedad civil” (12:11).

Para uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad “la ley que se acaba de publicar en mayo 2011 es una ley de buena fe, ojalá que se haga algo, es mejor que no tenerla, pero no es una ley con “dientes”, no pasa nada, si la atiendes bien, si no también” (40:77).

Estas visiones, tanto de los representantes de organismos gubernamentales como de personas con discapacidad contrastan con la postura de los representantes del poder legislativo:

La Convención sí se traduce, en una forma distinta de ver desde la legislación la problemática de las personas con discapacidad, es una forma más progresista, que tiene que ver con los derechos, con las oportunidades, con el desarrollo, sí cambia esa percepción desde la legislación, pero desafortunadamente la realidad no cambia por decreto a la par de la legislación tiene que haber desde el Estado toda una gobernanza en todos sentidos, la problemática educativa, cultural, laboral, recreativa, entonces podrás cambiar la realidad de las PCD pero hay que cambiar tu visión de Estado, y cuando hablo de Estado hablo de todos ejecutivo, legislativo y judicial (4:31).

Todo el cuerpo de esa ley gira en torno al respeto de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad (5: 18).

Por un lado se afirma contundentemente que sí se traduce una perspectiva de derechos en la Ley del 2011, que implica los lineamientos estipulados en la Convención, pero por otro lado se hace una justificación, las cosas no cambian de la noche a la mañana, por decreto, entonces ¿cómo se van a atender las problemáticas sociales si no es a través de decretos y acuerdos que realmente cumplan con todas las herramientas institucionales para que se lleven a cabo?

Se afirma por parte de los legisladores que “todas las fracciones coincidimos en tener una nueva ley que viniera a armonizar los compromisos que se hicieron con la ratificación de la Convención” (5: 11) sin embargo a la hora de asignar el presupuesto necesario no hay consenso para ello: “no hay leyes perfectas, son perfectibles (...) bueno por el momento eso fue lo que logramos, no lo deseable, pero fue lo que se logró...” (5: 50). Se añade:

“Pero luego en el presupuesto, como no hay recurso para todo, hay un estira y afloje, pues le vamos a quitar de aquí, le ponemos allá, donde hay prioridad y lamentablemente luego hay partidas que aunque tú tengas un compromiso que cumplir con una ley como gobierno federal, pero no vas a tener el recurso necesario, pues ahí se merma el resultado, pero pues vamos a estar muy atentos, yo creo que tenemos una deuda con la población con discapacidad (...) si es muy lamentable que luego por situaciones políticas, o lo que tú quieras, sale beneficiado otro sector que para mí puede ser menos importante...”(5:54).

¿Cuál es el papel de las instituciones? Evidentemente se tiene que llevar a cabo un proceso, y requiere de la transformación del Estado mismo, sin embargo ¿cómo se puede llegar a las acciones reales si no se asignan los presupuestos necesarios para atender las problemáticas? Este último punto se ampliará más adelante en el apartado 2.3 de este capítulo donde se observa

cómo se asignan en la legislación los recursos económicos y sus repercusiones en la implementación de los programas y/o las políticas públicas a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Resulta contradictorio el hecho de que se apruebe por unanimidad una ley en el Senado y que al mismo tiempo no se le otorgue respaldo económico para que pueda operarse, entonces ¿qué sentido tiene promulgar las leyes si finalmente se encuentran mediadas por intereses partidistas y de diversa índole que atañen a la política presupuestaria?, ¿cuáles son los criterios bajo los cuales se asignan los presupuestos para atender las diversas problemáticas sociales?, ¿cuál es el paradigma que rige la jerarquía en materia presupuestaria? Estas son algunas cuestiones que si bien son importantes de responder y que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México, no se contempla su respuesta en este estudio y quedan como una tarea pendiente para futuras investigaciones.

Así bien, retomando las características institucionales, se observa en la Ley del 2011, que dentro del alto porcentaje de la ley que no sufrió cambios considerables, como ya se mencionaba anteriormente, el tema laboral para las personas con discapacidad no reflejó las modificaciones de fondo que se requieren para llegar a una plena inclusión laboral de las personas con discapacidad. El tema laboral se aborda en esta nueva ley desde la integración, los conceptos, las propuestas para llevarlas a cabo son con base en la integración y por lo tanto el CONADIS, como organismo coordinador y la Secretaría del Trabajo, como organismo ejecutor, no cuentan, hasta el momento, con el respaldo institucional necesario para cumplir con su responsabilidad en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta situación, también refleja que a pesar de las afirmaciones de los legisladores, la perspectiva de derechos en la legislación se encuentra en un proceso inicial de consolidación y que, por el momento, no ha alcanzado el tema laboral de las personas con discapacidad con la profundidad que se requiere.

A través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010, en el volumen de Resultados sobre personas con discapacidad,

se muestra que el problema número uno para las personas con discapacidad en México es el desempleo (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad, 2012: 73), esta información avala la carencia, desde el nivel institucional, sobre la atención a la problemática laboral de las personas con discapacidad. Este es un dato importante también en el sentido de que el desempleo está directamente ligado a la inclusión laboral y social de las personas con discapacidad, y está articulado a su vez con sus posibilidades de participación económica en la sociedad: si el 63.8% de las personas con discapacidad colabora en la actualidad en las tareas de la casa (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad, 2012: 57) quiere decir que no puede acceder al trabajo ordinario y se encuentra realizando labores domésticas. Esta falta de participación económica también está relacionada con las casi nulas posibilidades de autonomía de las personas con discapacidad ya que el 95% de ellas vive con su familia (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad, 2012: 57).

Las distintas visiones que se reflejan en la ley, así como el hecho de que no se considere la opinión de las personas con discapacidad, quienes demandan que su principal problemática es el desempleo, refleja una falta de articulación para la elaboración de las leyes tanto de la sociedad civil como de organismos gubernamentales, así como la falta de consenso para desarrollarlas. Esto lleva consigo una serie de problemáticas que enfrentan las decisiones arbitrarias en las que no es considerada la participación de actores claves. Las leyes poco consensuadas, que no cuentan con el apoyo y participación de los actores sociales involucrados, difícilmente se pueden llevar a cabo. Para uno de los entrevistados las trabas para su participación en la elaboración de la ley fueron evidentes e ilógicas “creo que se metieron en horas de discusión (...),⁹ digo, porque nunca hablé con ellas, no me recibieron” (46: 9). Este último testimonio denota la falta de articulación con el sector gubernamental.

⁹ Hace referencia al período durante la elaboración de la Ley del 2011.

Estas limitaciones en el nivel institucional, si bien son importantes y trascendentes, están enmarcadas además, por otras limitaciones estructurales que repercuten y que se ubican a un nivel macro y que hacen referencia a la Reforma Constitucional que se llevó a cabo en el año 2011.

México tenía una constitución garantista, emanada de la Revolución Mexicana que reconocía garantías individuales y sociales. Con la reciente Reforma Constitucional, los Derechos Humanos aparecen en la Constitución (12: 21)

... se va a empezar a alinear todo al nuevo paradigma, el principio pro-persona, los tratados internacionales firmados por México y esto le hace a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (...) ahora los jueces tienen que interpretar con estas nuevas herramientas (...) En la Constitución no estaba la visión y los principios de los Derechos Humanos. Anteriormente los tratados y convenios se daban, pero no obligaba, formaban parte del marco jurídico, pero se encontraba por debajo de la Constitución (...) al elevar el rango de los Derechos Humanos dentro del Primero Constitucional, lees la Constitución bajo otro paradigma, entonces todo tiene que reformarse y alinearse... (12:21).

Esta Reforma Constitucional modifica el Artículo Primero y su redacción quedó de la siguiente manera:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (García R., 2011: 71).

Esta reforma es una gran tarea pendiente, “implica una reforma de gran calado (...) que mientras no lo logremos, seguiremos viviendo bajo distintas arqueologías” (12: 50). Ciertamente, las transformaciones que implica esta reforma generan conflictos y la agenda de derechos implica serios conflictos, pero también, una vez consolidada, podría repercutir ampliamente en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, puesto que se dan mayores posibilidades institucionales para poder implementar la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en México;

ahora la perspectiva de los de derechos humanos es la perspectiva con base en la cual se interpretará la Constitución.

Estos hechos recientes, también significan que la perspectiva de los Derechos Humanos es una novedad legislativa en este país, en la Constitución de 1857 se tenía, pero en la redacción de la Constitución de 1917 se perdió¹⁰. Actualmente “lo que se está tratando de hacer es que en México surja una perspectiva de Derechos Humanos...” (24:40). La reciente Reforma Constitucional “es una gran oportunidad, que ojalá, que los actores sociales puedan comprender la dimensión de los que significa este cambio” (12:21).

Cabe mencionar que la ratificación del Convenio 159 por parte de México¹¹, fue un compromiso que se dio en el contexto anterior a la reciente Reforma Constitucional en la que se adopta la perspectiva de los Derechos Humanos, fue un compromiso que se acogió en su momento bajo las posibilidades institucionales que se tenían y que se refleja, hasta la fecha, en la metodología que siguen actualmente las principales agencias de integración laboral de las personas con discapacidad en México.

¹⁰ Tal como se puede apreciar en el Artículo 1 de la Constitución de 1857 se señala que “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. (Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s/f). así como lo señalan diversos autores, en la Constitución de 1857 se había plasmado la perspectiva de los Derechos Humanos (Noriega, Alfonso, 2006, Zapata, 2011: 97), sin embargo durante la elaboración de la Constitución de 1917, después de la Revolución Mexicana, no quedó expresa esta perspectiva, con lo cual se interpretó desde el punto de vista positivista y no desde la perspectiva iusnaturalista: “En efecto, el artículo primero del texto constitucional fue cambiado de manera sustancial, pues en tanto la Constitución de 1857 reconocía los derechos del hombre como anteriores al Estado, dejando a la norma jurídica la manera de protegerlos y garantizar su ejercicio, sin duda, bajo la concepción iusnaturalista. La ley de 1917 lleva una tendencia positivista y deja a la Carta Magna el otorgamiento de las garantías establecidas en la Constitución” (Zapata, 2011: 97).

“Se ha criticado si la Constitución de 1917, se adhirió a la tesis iusnaturalista (los derechos humanos son inherentes a la persona; el Estado sólo los puede reconocer) que fue la predominante durante el siglo XIX, o a la positivista (los derechos son creados por el orden jurídico). Por un lado, el Artículo 1 de la Constitución de 1857, inmediato antecedente de la Constitución en vigor inequívocamente adopta la teoría iusnaturalista al proclamar que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, pero, por otro lado, el actual Artículo 1º habla del otrora, inepto de garantías (...) Esa cuestión en concreto ha sido producto de muchos debates, pues al señalarse de manera expresa en el texto constitucional que todo individuo gozará de las garantías que se otorga esta Constitución, se desprende que únicamente se protegen los derechos y libertades establecidos por la propia Constitución... Esta situación implica la subordinación de todos los derechos y libertades a la norma jurídica y ésta a su vez, establece los mecanismos y medios para su ejercicio” (Zapata, 2011: 98).

¹¹ México ratificó el Convenio 159 el 11 de diciembre de 1999. Entró en vigor en abril del 2002.

México, aún sin estar regido constitucionalmente bajo el paradigma de los Derechos Humanos, siempre ha sido un promotor de ellos a nivel internacional, sin embargo “esta política exterior no ha tenido una similitud en el interior del país (...) es una tradición de décadas. Lo que ha hecho la cancillería mexicana es tratar de tener en los mejores términos a México, sin embargo ese no ha sido el objetivo de las instancias públicas hacia el interior” (13:22). Este desfase en los organismos gubernamentales mexicanos ha repercutido en el retraso de la implementación de la perspectiva de derechos. La reciente Reforma Constitucional además, contribuirá para que el país pueda tener una mayor coherencia entre la política exterior y la política interior del país.

Este cambio hacia un paradigma de derechos a nivel institucional se encuentra ligado y articulado a un cambio cultural que debe permear en cada uno de los actores sociales involucrados en el proceso:

Se considera que hay grandes atavismos culturales, de sobreprotección, de no reconocer sus derechos, libertades y las posibilidades de independencia. La dignidad es el fundamento para el ejercicio del derecho (...) el “pobrecitos” son valores culturales que se traducen en discriminación y la solución está realmente en el reconocimiento de sus derechos, en un proceso de empoderamiento (24: 42-43).

Si bien esta problemática influye en todos los niveles y en todos los actores, a nivel institucional trasciende de manera relevante:

La discriminación hacia las personas con discapacidad tiene que ver con la percepción que se tiene de su capacidad, pensamos que no tienen capacidad simplemente por el hecho de verse reducidas sus capacidades físicas, auditivas, visuales o intelectuales, pensamos que no tienen talento por tener estas disminuciones y por lo tanto que no son productivos. Si tú ves la encuesta, es un reflejo, entonces la Cámara de Diputados es representación proporcional del pueblo mexicano, aquí tenemos que estar representados todos, los de izquierda y los de derecha, y lo mismo pasa con el tema de las personas con discapacidad, hay diputados que piensan de esa manera por eso dicen no a las cuotas o a las acciones afirmativas” (4:16). “Desafortunadamente no se ha podido porque hay otros diputados, que no están de acuerdo con implementar cuotas (4:12).

La falta de claridad conceptual, del conocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, así como del conocimiento de la información disponible a nivel estadístico de lo que los ciudadanos piensan acerca de las personas con discapacidad, por parte de los diputados, es una grave limitante para el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con

discapacidad, porque como lo menciona el representante del sector legislativo mexicano, esto no permite el consenso para poder determinar las acciones afirmativas necesarias y apoyar a este sector de la población: "...en la parte gubernamental hay quien no está de acuerdo con implementar cuotas para las personas con discapacidad, hay quienes estamos de acuerdo en crearlas como una acción afirmativa para compensar la desigualdad que hay y la vemos como una medida de equidad" (4:11).

Se plantea la creación de medidas afirmativas bajo la óptica de que se debe de cumplir con el requisito de la temporalidad, es decir, que sean aplicadas hasta que se logren los objetivos propuestos, pero una vez alcanzados éstos es necesario retirarlas. Para ello se requiere de objetivos claros, pero también de mecanismos e indicadores medibles para verificar si la medida funciona o no. (4:11).

El debate también incluye el tema de la discriminación dentro del Congreso pues se señala que hay diputados que se encuentran a favor y quienes se encuentran en contra (4:33).

Esta tipo de circunstancias denotan una falta de perspectiva que dirija la toma de decisiones a favor de los derechos de las personas con discapacidad, pero también se pueden observar, otros aspectos donde no hay claridad en la intervención por parte del Estado que permita una adecuada implementación de la legislación.

Como primer punto se puede citar la ambigüedad conceptual que la misma legislación plantea: Si bien la legislación reconoce el derecho,

...el hecho de que no diga con claridad de qué manera se garantice y no tenga mecanismos para exigir el derecho vía la sanción de los funcionarios ante el incumplimiento, hace que la ley se vuelva facultativa, pero no obligatoria, le da a la autoridad la posibilidad de, pero no obliga a la autoridad a que tenga que hacer y luego (...) ¡vamos!, cuando vemos los términos que utilizan en la ley: promoverán, impulsarán, coadyuvarán (...) yo creo que no es suficiente (13: 65).

Una cosa que sería necesaria y para eso puede servir la Asamblea Consultiva del nuevo Consejo, es que ahora el Consejo le exigiera a la Secretaría del Trabajo lo que tiene que hacer esto, lo primero que sería es solicitarle un programa de trabajo para lograr su responsabilidad, que designe quiénes van a ser los responsables de esta área dentro de la Secretaría del

Trabajo. Porque si esperamos que ésta o cualquier institución pública revise las obligaciones que tenga la ley y las vaya cumpliendo, eso no va a pasar, se necesita de exigencia y también de presión ciudadana, siempre son indispensables, al menos mientras no haya una perspectiva de Estado de derecho adecuada (13: 67).

Un segundo punto sería la falta de coherencia entre lo que estipula la ley y las posibilidades otorgadas a los organismos creados para implementarla:

El problema es más complejo, fíjate, muchas veces es la manera en que está diseñado el Estado Mexicano, de repente nosotros hacemos una ley muy de avanzada, como es la de la discriminación, pero con un organismo chiquitito. Haz de cuenta, para que veas, no podemos ser todólogos, soy subdirector de vinculación, programas educativos, comunicación social, producción editorial, distribución de materiales, asuntos internacionales y el mecanismo de certificación de la no discriminación, acciones afirmativas y cultura (...) ¿Cómo decirte? El gran tema es que puede haber una legislación de avanzada con diseños organizacionales muy acotados, con estructuras gubernamentales muy burocratizadas... (12:40-42).

Además de las limitadas posibilidades de acción por parte de los organismos emanados de la legislación, hace falta la creación de otros organismos necesarios, lo que también es una demanda entre los entrevistados: “Mira, de las 18 instancias de la administración pública federal, ninguna tiene una unidad especializada o de alta especialización sobre discapacidad. Hay algunas que tienen una subsecretaría y por allá (hace señas con las manos de lejano, a bajo nivel)” (16: 84).

En este sentido el caso de la Secretaría de Educación para el Distrito Federal, llama la atención sobre la necesidad de una entidad nacional que atienda la parte educativa de las personas con discapacidad y de la correspondiente preparación para el trabajo:

...efectivamente, falta una instancia a nivel nacional. Se ha dicho mucho, así como hay una dirección general de educación indígena, así haría falta un enlace nacional. Yo con mucho gusto, pero a veces me rebasa, tengo solicitudes de Baja California, de Tlaxcala, Nuevo León, Sonora y el personal que yo tengo es para preparar a nuestros maestros, a veces hago huequitos para ir a alguna entidad federativa, pero no porque sea mi obligación (19: 72).

Retomando la perspectiva de otro de los entrevistados se dice: “... a nivel de inclusión laboral, si no hay cambios legislativos importantes va a terminar pasando lo mismo que con la inclusión educativa, termina dependiendo de la buena voluntad y esto va a terminar dependiendo de la

buena voluntad de algún empresario, o de algún gerente de área, pero no como parte de una política empresarial, o política pública. Falta mucho...” (20:52).

Finalmente, otro elemento sería la dificultad para poder replicar la ley en todos los estados: “por fin, se dio el paso más importante tanto en la creación de la Ley General como en la creación del Consejo (CONADIS), creo que ahora en términos aplicación de la ley nos falta crear en los estados lo necesario para poderla implementar. Hay enormes huecos a nivel estatal y municipal” (13:14).

A manera de síntesis del presente apartado se puede decir que las características presentadas dan muestras de los avances y limitaciones que ha ido teniendo México a nivel institucional, las cuales reflejan que el país cuenta con una reciente trayectoria de atención a las personas con discapacidad desde la perspectiva de derechos.

A través de la legislación se puede detectar que hay un vacío en cuanto a la atención de tipo asistencialista por parte del Estado dado que no se pudo concretar el reglamento de la Ley General de las personas con discapacidad del 2005. Esta ley se crea en medio de una tensión entre actores sociales que buscan la atención desde la asistencia y quienes intentan permear una perspectiva de derechos a nivel institucional y que finalmente logran comprometer al país con la propuesta, firma y ratificación de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este gran mérito va trascendiendo de tal forma que se llega al planteamiento de una nueva legislación en el 2011, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, pero que no logra la plena adopción de los lineamientos de la Convención. Desafortunadamente la perspectiva de derechos no se logra institucionalizar en su totalidad y particularmente en el caso de la inclusión laboral, no se alcanzaron a realizar las modificaciones necesarias.

Para el caso de México el proceso de institucionalización de los derechos de las personas con discapacidad es una cuestión que está actualmente en debate, en proceso de consolidación, dada la perspectiva

medicalizada y asistencialista que ostentan algunos actores sociales, especialmente en los legisladores y que se permea en el proceso de institucionalización, generando graves limitaciones en cuanto a los acuerdos necesarios para la creación de políticas públicas y asignación de recursos para llevarlas a cabo.

Las deficiencias estructurales e institucionales reflejan, en la actualidad, una falta de coordinación y consenso por parte de los distintos actores involucrados en cuanto a la participación para la creación de leyes que atiendan las problemáticas de las personas con discapacidad, lo que dificulta que la ley pueda llegar a implementarse.

Sin embargo, a pesar de estas serias limitaciones, los avances que se pueden considerar giran en torno al hecho de que ya está establecido, como principio rector, la perspectiva de derechos dentro de la Constitución, lo cual permitirá que los compromisos realizados a nivel internacional sean efectivos a nivel nacional, como sería el caso de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Estos acontecimientos son un avance por sí mismos, pero requieren de ir realizando constantes transformaciones para ir adecuando lo que se encuentra establecido, a fin de alcanzar institucionalmente una perspectiva plenamente inclusiva.

La participación del movimiento asociativo de las personas con discapacidad no tiene mayor relevancia dentro de la legislación, así como tampoco figura el sector empresarial.

El CONADIS, organismo de reciente creación emanado de la legislación, como responsable de la coordinación de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, instancia ejecutora, no cuentan con el respaldo institucional necesario para poder cumplir con sus responsabilidades. Habrá que considerar que esta situación no es determinista y que la creación e implementación de los organismos correspondientes se encuentran en una etapa de consolidación.

Análisis comparativo.

Como conclusión del presente subcapítulo se presenta la comparación entre los casos estudiados.

Las características estructurales que se mostraron tanto para el caso de México como de España correspondientes a la trayectoria legislativa que ha seguido cada uno, a fin de poder implementar una perspectiva de derechos en las leyes promulgadas, señalan semejanzas y diferencias así como avances y limitaciones en cada uno de los procesos de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Como primer punto de comparación se puede concluir que ambos países cuentan con un respaldo legislativo que avala su interés por permear la perspectiva de derechos a la cual se han comprometido, al haber ratificado la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, sin embargo se pueden observar en el proceso de consolidación de dicha perspectiva algunas diferencias importantes entre los casos de estudio.

El primer tema al que se hará referencia es en cuanto a las trayectorias legislativas con las que cada uno llega al momento de la ratificación.

Para México el haber adoptado nuevamente en su Constitución la perspectiva de derechos, es un hecho muy reciente pues tan solo se cuenta con dos años de haberse realizado esta importante Reforma Constitucional, lo cual muestra una seria diferencia con respecto a España que ha trabajado por la consolidación de esta perspectiva a lo largo de 35 años, desde la creación de la Constitución de 1978, hasta la fecha. Este considerable período de trabajo por instaurar la perspectiva de derechos en España repercute en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad puesto que otorga posibilidades para exigir el cumplimiento de su derecho, mientras que en México esta perspectiva se encuentra en una fase inicial en la que se muestra todavía un debate, a nivel legislativo entre quienes están a favor de la transición hacia la perspectiva de derechos y quienes todavía pretenden atender las necesidades de este sector de la población vía la asistencia por parte del Estado.

Mientras que España ha tenido una larga trayectoria de atención de las necesidades de las personas con discapacidad vía la asistencia por parte del Estado, a partir de 1968 se empieza a exigir, por parte de los organismos de personas con discapacidad, la adopción e implementación de la perspectiva de derechos y se comienza transitar hacia la consolidación institucional de las políticas necesarias para implementar esta perspectiva; en México, la atención vía la asistencia, ha sido muy reciente y focalizada, la articulación entre la asistencia y la inclusión así como su transición, no se ha logrado concretar.

El proceso de consolidación de la perspectiva de derechos en España se vio impulsado por la participación organizada del movimiento asociativo de las personas con discapacidad que supieron aprovechar el contexto nacional hacia la transición democrática después de la dictadura franquista, mientras que en México, cuando se dieron las posibilidades de implementar una democracia, después de 70 años de gobierno por parte de un mismo partido, el sector de las personas con discapacidad no contaban con una representatividad tan fuerte, a nivel nacional que le diera mayor sustento.

El peso del contexto internacional también ha influido de manera importante en el caso español, en el que el movimiento asociativo a estado mediando a fin de que España adquiriera diversos compromisos internacionales, alineados a los derechos humanos. El peso de la Unión Europea y los lineamientos que establece, en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad son importantes para propiciar un mayor impulso a nivel nacional a favor de los derechos de las personas con discapacidad.

En México la influencia internacional y la participación en diversos compromisos alineados a los derechos humanos no ha sido tan intensa como en el caso español, sin embargo el mayor compromiso que existe a nivel internacional es la Convención, y decidió ratificarla. Este hecho, junto con la Reforma Constitucional que permite asumir la perspectiva de los derechos humanos en la Constitución, son los movimientos más importantes que pueden hacer valer los compromisos internacionales adoptados por México, ambos de reciente creación, lo cual lo coloca en una seria diferencia en este sentido con respecto a los avances que ha tenido España.

Dentro de las trayectorias legislativas que han seguido cada uno de los países se puede observar también una gran diferencia entre el corpus que avala el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en cada caso.

Mientras que España llega a la ratificación de la Convención con una amplia gama de legislaciones y modificaciones a éstas, que dan muestra de las distintas etapas, avances, problemáticas que se van generando a lo largo de la puesta en marcha de la legislación; en México, la legislación se presenta con rasgos muy generales y tímidos que no alcanzan a definir claramente la perspectiva de derechos ni a implementar políticas públicas que alcancen la perspectiva que se requiere, tampoco da muestras de reformas necesarias que se hayan ido implementando conforme se va poniendo en práctica la legislación.

Una situación en la que ambos países coinciden es que en ninguna de sus más recientes leyes se ha logrado instaurar en su totalidad la perspectiva de la Convención, en este proceso han intervenido intereses tanto partidistas como económicos. En España solo se incrementan las medidas ya establecidas y no se añaden nuevas políticas para atender las problemáticas actuales a nivel laboral de las personas con discapacidad. En México, la adaptación de la ley con miras a permear la perspectiva de la Convención, no alcanza a tocar todavía al tema laboral, se siguen promoviendo medidas de integración laboral de manera general y no llega a postularse una política pública explícita, ni la asignación concreta de recursos destinados a la promoción laboral, se deja abierto a los Programas Nacionales su realización, lo cual, ante el escaso apoyo institucional con el que cuenta, difícilmente, los organismos responsables de implementar la legislación, lo podrán lograr.

Legislativamente en cuanto a la creación de organismos que coordinen y auxilien el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentran diferencias importantes, pues en México la creación del CONDIS es una novedad, ya que es un organismo en proceso de consolidación; en España, se cuenta con varios organismos que tienen una mayor trayectoria trabajando a favor de la transversalización de la perspectiva de derechos tanto

a nivel de la Administración Pública como a nivel social. En este tipo de organismos españoles, la participación del movimiento asociativo de personas con discapacidad ya se encuentra avalada institucionalmente como un actor social consolidado, del que se requiere su participación para el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas que promueven el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta participación organizada de las personas con discapacidad, no se refleja de manera tan contundente en la legislación para el caso mexicano.

La participación del sector empresarial a nivel legislativo se muestra más activa en el caso español, mientras que en el caso mexicano está totalmente desdibujada.

A través de la siguiente tabla se puede ilustrar una panorámica general de los principales puntos de comparación entre México y España en cuanto a las características institucionales que corresponden a la trayectoria legislativa a fin de implementar una perspectiva de derechos.

Tabla 7.

Análisis Comparativo de las Características Estructurales sobre la Trayectoria Legislativa en la Implementación de la Perspectiva de Derechos.

Característica a comparar	España	México
Respaldo legislativo	Sí	Si
Adopción de la perspectiva de derechos en la Constitución	35 años.	2 años.
Respaldo a las PCD a través de la asistencia por parte del Estado.	Sí. Con una larga trayectoria desde el siglo XVI	Sí, aunque focalizada. De manera más reciente a partir de 1977.
Inicio de demandas de los organismos de PCD por una perspectiva de derechos.	Más de 4 décadas.	Menos de 1 década.
Actores gubernamentales y civiles que impulsaron la perspectiva de derechos	Mayor importancia de organismos de las personas con discapacidad.	Mayor importancia de organismos gubernamentales.
Influencia del contexto internacional.	Mayor número de compromisos internacionales y los lineamientos establecidos por la Unión Europea	Escasos compromisos internacionales
Corpus legislativo nacional	Fuerte estructuración legal. Primera ley en 1982	Débil estructuración legal. Primera ley en 2005.
Adaptación de la legislación a la Convención	En proceso, pero con antecedentes considerables desde la perspectiva de derechos.	En proceso, como parte del inicio del mismo.
Políticas que impulsen la inclusión laboral de las PCD en las leyes de adaptación a la Convención	La adaptación de la normativa incrementa las medidas establecidas aunque no formula nuevas políticas para atender las actuales problemáticas laborales.	La adaptación de la normativa no alcanza al tema laboral.
Organismos gubernamentales emanados de la ley.	Mayor trayectoria en el proceso de transversalización de la discapacidad. 3 organismos gubernamentales.	Reciente creación de 1 organismo gubernamental.
Participación del sector empresarial a nivel	Sí, en la formulación de la Estrategia global de acción para el	No

legislativo.	empleo de personas con discapacidad 2008-2012.	
Perspectiva de derechos en la legislación sobre personas con discapacidad	Sí.	En transición

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información bibliográfica y entrevistas a los actores sociales involucrados.

2.2 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en materia laboral de las personas con discapacidad en la legislación tanto en México como en España.

A grandes rasgos se podría decir que la forma más concreta para implementar una legislación, que haga valer los derechos laborales de las personas con discapacidad, es con base en tres grandes mecanismos o garantías: el primero corresponde al diseño e implementación de los organismos necesarios, tal como se planteó con anterioridad, el segundo correspondería al establecimiento de políticas públicas dentro de la legislación que permita un acuerdo sobre la manera de atender la problemática laboral de las personas con discapacidad y el tercero sería la asignación de recursos económicos para llevar a cabo las políticas públicas.

En el presente apartado se estudiará el segundo de los mecanismos planteados, es decir, ¿qué tanto se encuentra respaldado el proceso de inclusión laboral, como derecho de las personas con discapacidad, a través de la formulación de programas y/o políticas públicas en la legislación tanto en México como España? Lo que se encuentra institucionalizado o establecido en la legislación, ¿está alineado a la perspectiva de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad?

En este apartado no se pretenden evaluar los alcances económicos de los programas y/o políticas públicas, pues ya sería un campo correspondiente al nivel de desarrollo, lo cual sería un buen tema de investigación, no menos amplio que el presente trabajo y que se encuentra directamente relacionado, pero por el momento, el estudio se limita, en este sentido, a observar las

posibilidades de inclusión laboral, respaldadas institucionalmente. Lo que se pretende observar es si existen a través de la legislación las posibilidades del cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en cuanto al acceso al trabajo y si está o no alineado a la perspectiva que presenta la Convención.

2.2.1 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en la normativa. El caso español.

Es evidente que el principal corpus legislativo en materia laboral de las personas con discapacidad en España se encuentra en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI):

... en España, el gran hito lo tenemos en el año 82 con la aprobación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, una ley que se aprueba por unanimidad en el Congreso de los Diputados. Fue una ley que impulsó el partido que en ese momento se encontraba en el gobierno, la Unión de Centro Democrático, partido que ya no existe, pero que fue el primer partido que gobernó en España, tras la transición política desde el franquismo, este partido fue quien la impulsó. Se aprueba en un momento en que las circunstancias sociales de las personas con discapacidad eran muy distintas a las de ahora, hemos avanzado muchísimo, pero que por supuesto queda mucho camino que recorrer (8: 16).

A lo largo de 30 años la LISMI ha sufrido modificaciones, se han agregado abundantes normativas referentes al tema¹², pero es evidente que ya no se discute la perspectiva de derechos, sino que estas modificaciones van en función de las problemáticas que se han ido encontrando a lo largo del tiempo, durante la implementación de la ley. Esta gran cantidad de modificaciones que se han hecho a la legislación dificulta el seguimiento puntual a lo largo de este largo período, sin embargo con base en la información proporcionada por algunos actores sociales involucrados en el proceso, así como a las principales legislaciones, y la Guía Laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración¹³, se

¹² El corpus legislativo que alude al tema es bastante amplio, aún sin considerar la legislación correspondiente a cada una de las Autonomías, lo que implicaría un trabajo sumamente extenso. El no considerar la legislación de las distintas autonomías, obedece al nivel de comparación a la que se enfocó la presente investigación, es decir a nivel nacional y no una comparación que incluya los estados mexicanos y las distintas autonomías españolas.

¹³ Esta publicación la realiza el Ministerio de Trabajo e Inmigración en coordinación con el Boletín Oficial del Estado, la cual resume las disposiciones legales en materia laboral, e incluye lo respectivo a las personas con discapacidad. Hace referencia a los lineamientos estipulados en toda la legislación, lo cual facilita la consulta y actualización sobre cualquier tema laboral.

puede obtener una panorámica general, del momento actual, de las principales políticas públicas que se encuentran estipuladas y que están enfocadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en España.

El hecho de que la legislación se encuentre diseñada desde la perspectiva de los derechos humanos, la dota de una mayor claridad en cuanto a su referente y a las acciones necesarias para llevarla a cabo. Si bien en la legislación se pueden ubicar conceptos obsoletos, como serían los conceptos de Minusválidos y de Integración Social que obedecen a concepciones anteriores de las personas con discapacidad, el paradigma de derechos presente en la legislación, hace que de alguna manera se puedan contrarrestar esos conceptos y que las políticas públicas propuestas en materia laboral tengan cierta actualidad y un referente hacia la inclusión.

Otro aspecto a considerar es que la legislación contempla que el empleo para personas con discapacidad ha de ser un empleo accesible¹⁴, lo que implica la creación de un ambiente laboral adaptado a las necesidades de la persona, donde se pretende eliminar las barreras que puedan impedir la inclusión laboral de la misma. Para este efecto se encuentran estipuladas una serie de subvenciones económicas para que los empleadores puedan hacer las transformaciones necesarias en los lugares de trabajo. Sobre estos apoyos económicos se hará referencia en el siguiente apartado donde se profundiza en la asignación de recursos para el cumplimiento de las políticas públicas.

De las políticas públicas estipuladas en la legislación se desprende una gama de modalidades de empleo que se ofrecen para las personas con discapacidad en España que se pueden clasificar en dos grandes apartados: serían el empleo ordinario y el empleo protegido. El empleo ordinario, como su nombre lo especifica es trabajo que realiza como cualquier ciudadano y que se puede llevar a cabo ya sea en empresas que forman parte del sector privado, en el sector público o como trabajadores autónomos. El empleo protegido hace referencia a una serie de modalidades que preparan al trabajador

¹⁴ La accesibilidad es uno de los principios rectores de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que engloba el aspecto laboral.

gradualmente hasta llegar a desempeñar un trabajo en la empresa ordinaria. Este trabajo se puede llevar a cabo en Centros Ocupacionales, como medida de preparación al trabajo, en Centros Especiales de Empleo, Enclaves Laborales o Empleo con Apoyo.

Como parte del fomento al empleo ordinario, una de las políticas que se ha llevado a cabo dentro del sector público es que la oferta de empleo para personas con discapacidad se ha ido incrementando poco a poco¹⁵.

En la ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados, es interesante observar en la exposición de motivos las problemáticas que se encuentran para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo:

Aunque existe un mandato legal explícito y muy claro en el Ley de la Función Pública la realidad es el lamentable incumplimiento del mismo. Según datos facilitados por el Gobierno (...) en los años 2000 y 2001 se estima que el número de personas con discapacidad que llegaron a aprobar en las distintas convocatorias para funcionarios públicos (...), oscilaban en torno al 0,2 por 100. El Estado convocó un total de 94 plazas (...), pero únicamente se cubrieron 10 plazas por personas con un 33 por 100 o más de minusvalía (Boletín Oficial del Estado, 2003b).

En ese momento la Ley sobre empleo público de discapacitados, determinó en el Artículo único: “En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 5 por 100 de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33 por 100 (...) siempre que superen las pruebas selectivas...”

El último incremento al porcentaje en la oferta de empleo público se aprobó a través del Artículo 11 de la Ley 26/2011, de primero de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, donde se señala como política, que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. De esta reserva se considera

¹⁵ Si se desea profundizar en el estudio del empleo de personas con discapacidad en el sector público se puede consultar una serie de publicaciones realizada por el Real Patronato sobre Discapacidad y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales donde se puede dar seguimiento al tema. El último documento de esta serie se titula “Acceso de las Personas con Discapacidad al Empleo Público. 1985-1999”. Donde se da cuenta de la trayectoria histórica de las medidas de empleo público. Esta serie de publicaciones se ha ido realizando desde 1985.

que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas sean cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas sea cubiertas por personas con cualquier tipo de discapacidad.

Dentro del empleo ordinario se estipula una política en el Artículo 38.1 de la LISMI que comprende tanto a las empresas públicas como a empresas privadas que cuenten con un “un número de trabajadores fijo que exceda de 50, estarán obligadas a colocar un número de trabajadores disminuidos no inferior al 2% de la plantilla”.

Este porcentaje ha sido motivo de distintas reformulaciones¹⁶ que, al igual que las demás políticas, muestra una evolución con base en la práctica. Actualmente se hace referencia a una serie de medidas de excepcionalidad para algunas empresas, así como a medidas alternativas a la contratación de personas con discapacidad.

Algunas de las medidas alternativas se podrían mencionar las siguientes:

- Celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes de equipo o de cualquier otro tipo de bienes...
- Celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
- Realización de donaciones y de acciones de patrocinio, siempre de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad...
- Realización de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo... (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado, 2010: 158-159).

El trabajo por cuenta propia o autónomo, la legislación lo define como “la actividad económica o profesional realizada por persona física de forma habitual y directa, a título lucrativo, fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena” (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado, 2010: 37). En

¹⁶ La actual guía laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración señala las siguientes reformas en el inciso 11.5 Contratación de personas con discapacidad: (Ley 13/82), (R.D. 1451/83), (O.M. 24-VII-00), (R.D. 290/04), (O.TAS/816,21-III-05), (R.D: 364/05), (O.TAS 2787, 29-VIII-05), (Ley 43/06), (R.D.870/07) y (R.D. 1856/09).

el caso de las personas con discapacidad, existe una serie de subvenciones con la finalidad de impulsar el establecimiento o constitución de los trabajadores desempleados, en trabajadores autónomos. Estas subvenciones y el monto se desarrollarán en el apartado siguiente.

Dentro del empleo protegido se pueden ubicar en la legislación, como un paso previo a la incorporación en los Centros Especiales de Empleo, los Centros Ocupacionales. De acuerdo con el Art. 40 de la LISMI, “cuando la capacidad residual de los minusválidos no alcanzara el porcentaje establecido (...) accederán en su caso a los Centros Ocupacionales...”

El Artículo 53 de la LISMI habla de la finalidad de estos centros:

Los Centros Ocupacionales tienen como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos cuya acusada minusvalía temporal o permanente les impida su integración en una Empresa o en un Centro Especial de Empleo. Su creación y sostenimiento serán competencia tanto de dichas Administraciones Públicas como de las Instituciones o personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro (Boletín Oficial del Estado, 1982: Art. 53)

Desde el planteamiento de uno de los representantes del sector de las personas con discapacidad “la gente muy, muy afectada va a acabar en Centros de Día, puramente asistenciales” (28: 43)

Tanto en el planteamiento institucional como a través de los informantes clave, se puede observar una transición gradual desde la asistencia, para aquellas personas que no puedan laborar o lo hagan de manera muy limitada, hasta la inclusión laboral, desde una perspectiva de derechos, para aquellas personas que por sus capacidades puedan lograrlo. Por lo tanto se puede considerar que los españoles tienen claro que el tratamiento social que se le ha de dar a las personas con discapacidad, depende de la capacidad o no de trabajar de la persona, y en función de ello se determina si la atención se hace de manera asistencial o no.

En la transición hacia la inclusión laboral, los Centros Especiales de Empleo (CEE), son empresas donde el trabajo que realiza la persona con discapacidad es productivo y remunerado en igualdad que el resto de los trabajadores. De acuerdo a la legislación, los CEE deben facilitar su posterior

integración en el mercado ordinario de trabajo (Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, Art. 42).

Los Centros Especiales de Empleo deben cumplir con dos condiciones: haber sido registradas como Centro Especial de Empleo y contar con un porcentaje de trabajadores con discapacidad no inferior al 70% de su plantilla (Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, Art. 42)

Las personas con discapacidad que deseen acceder a un trabajo dentro de un CEE deberán inscribirse en el Servicio Público de Empleo. Como empleados de un CEE, cuentan con los mismos derechos básicos que todos los trabajadores. Como requisito para poder acceder a uno de estos centros, se debe contar con una discapacidad reconocida, igual o superior al 33 por 100 y una disminución de su capacidad de trabajo al menos igual o superior a dicho porcentaje.¹⁷ (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado, 2010: 273-274). Las disposiciones legales que definen el porcentaje de discapacidad se encuentra respaldado por el Real Decreto 1,971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y clasificación del grado de minusvalía. (Boletín Oficial del Estado, 1999).

Como parte de este proceso hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en los CEE, se han creado los Enclaves Laborales. De acuerdo a la legislación:

Se entiende por enclave laboral el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con su actividad normal y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado, 2010: 159).

El trabajo de un enclave laboral se realiza en la empresa ordinaria, sin embargo la persona con discapacidad sigue contratada por el CEE.

¹⁷ Actualmente se está trabajando en la adaptación de la proceso de valoración de la discapacidad con base en la CIF, cuya principal diferencia radica en la valoración de sus habilidades, mientras que en la metodología anterior se medían las limitaciones.

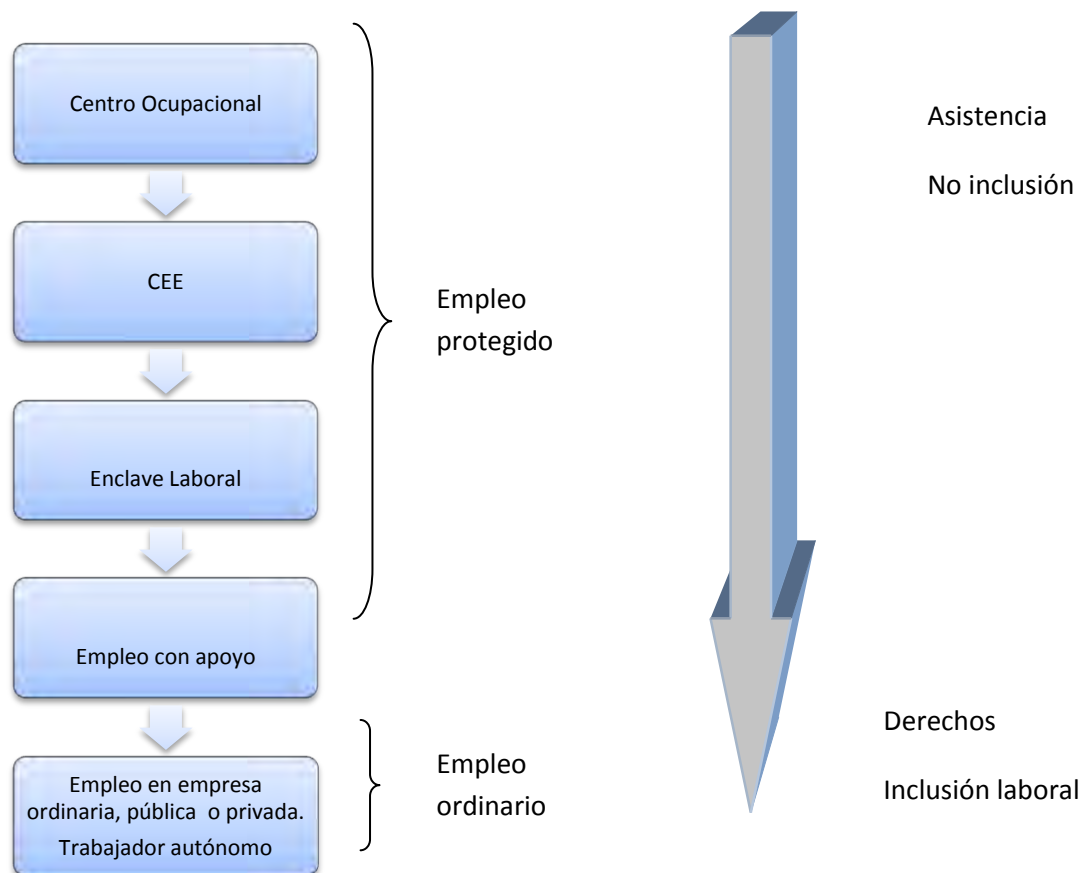
Finalmente otra medida legislativa que promueve la inclusión laboral son los programas de Empleo con Apoyo, se refiere a

el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestada por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñen puestos equivalentes (Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado, 2010: 159).

De este conjunto de políticas públicas que representan las distintas modalidades de empleo para las personas con discapacidad en España se puede hacer una representación gráfica, que ilustre más claramente el proceso.

Gráfico 1.

Modalidades de empleo para personas con discapacidad incluidas en la legislación española.



Fuente: elaboración propia (2013) a partir de la legislación española.

En este gráfico se puede apreciar las distintas políticas públicas establecidas en la legislación que comprende una gama de modalidades de empleo en función del resultado de los baremos, las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad. Cada uno de estas modalidades muestra un grado de avance hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad que van desde la no inclusión y un tratamiento asistencial, que se ubica en los Centros Ocupacionales, que pasa por un proceso gradual hacia la empresa ordinaria, donde logra la inclusión.

Todas las modalidades implicadas en este modelo sobre el proceso de inclusión laboral, se encuentran articulados en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 (Ministerio del

Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2009), que se retoman en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). A esta última estrategia se hace referencia en la Ley de Adaptación de la Normativa, la cual “profundiza en el proceso aplicativo de la Convención”. (Ministerio de Sanidad Política Social e Igualdad, 2011: 4)

La Estrategia Española sobre Discapacidad se encuentra a su vez alineada a los acuerdos que señala la Unión Europea, quienes “tienen un mandato muy sólido para mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad” (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 11)

En materia laboral el objetivo de la Estrategia es “incrementar la tasa de ocupación de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años hasta el 74%...” (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 20) y para lograrlo hace referencia a la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012.

Como antecedentes, en la Estrategia Global de Acción para el Empleo se marcan los lineamientos estipulados en la Constitución Española, los referentes al marco de la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad y de la Unión Europea.

Así también, en la Estrategia Global de Acción para el Empleo se hace referencia a que “ha sido objeto de consulta con las organizaciones sindicales y empresariales y con las asociaciones representativas del sector de la discapacidad y sus familias, por una parte, así como con Centros Directivos del antes denominado Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y ahora integrados en el Ministerio de Trabajo e Inmigración y en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, diversos Departamentos Ministeriales y con las comunidades Autónomas” (Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009: 12).

Algunas de los principales objetivos, a las que se hace referencia en la Estrategia Global de Acción para el Empleo serían:

- Remover las barreras socioculturales, legales y físicas que dificultan el acceso al empleo de las personas con discapacidad.
- Potenciar la educación para favorecer la inclusión laboral.
- Generar cambios en la cultura empresarial, que promueve una mayor sensibilización a través de campañas que fomenten el empleo tanto en personas que han sufrido alguna discapacidad al estar laborando, así como la puesta en marcha de un programa público de prácticas formativas pre laborales con personas desempleadas, a fin de que las empresas tengan mayor certeza en cuanto a la formación de las personas con discapacidad.
- En cuanto a la cuota de reserva, se hace énfasis en que es necesario asegurar el cumplimiento de la cuota del 2% de los puestos de trabajo para personas con discapacidad en las empresas de más de 50 trabajadores, lo que implica la realización de campañas para facilitar el cumplimiento de la cuota, así como un estudio sobre la situación actual de las sanciones en cuanto al incumplimiento de la cuota de reserva. Estas medidas serán acompañadas de un mayor reforzamiento en cuanto a la inspección sobre su cumplimiento.
- Sobre los Incentivos a la contratación, promover un estudio para definir los costes que soportan las empresas por la contratación de personas con discapacidad y realizar una revisión de la política actual de incentivos económicos.
- Se propone evaluar y difundir el programa de empleo con apoyo así como estudiar las ayudas económicas que actualmente se otorgan para las empresas ordinarias que contratan trabajadores con discapacidad severa que necesitan de apoyo, como el que se recibía en los CEE.
- Localizar nuevos yacimientos de empleo para personas con actividad, tratando de impulsar el fomento de la actividad de los trabajadores a través del uso de las nuevas tecnologías.
- En cuanto a la actividad emprendedora, trabajo autónomo y economía social se pretende fomentar a través de una mayor orientación, asesoría y acompañamiento a través de programas individualizados de asistencia técnica para la creación de empresas. Apoyar la puesta en marcha de

proyectos empresariales en proyectos innovadores en sectores emergentes. Buscar nuevos métodos de financiamiento para la concesión de créditos y otras líneas de financiación para la consolidación de empresas pequeñas. Promover el empleo de las personas con discapacidad a través del trabajo autónomo y mejorar las ayudas establecidas. Impulsar la integración de personas con discapacidad en empresas de economía social.

- Dentro del empleo público, se plantea la mejora de la difusión de las convocatorias entre las personas con discapacidad...
- En cuanto al los CEE, se pretende preservar el crecimiento en la generación de empleo protegido y favorecer un mayor tránsito hacia el empleo ordinario. Como parte de este objetivo se pretende reforzar la relación entre los Centros Ocupacionales y los Centros Especiales de Empleo así como llevar a cabo un registro general de los CEE.
- Mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación en el mercado de trabajo.
- Favorecer un mayor tránsito hacia el empleo ordinario, para ello será necesario estudiar un nuevo sistema de incentivos a los CEE con la finalidad de mejorar la calidad del empleo y promover el tránsito de los trabajadores desde los CEE hacia el mercado ordinario.

Estas serían algunas de las principales políticas, que desde la legislación española, se están tratando de implementar en la actualidad que inciden en el proceso de inclusión laboral.

Todas aquellas personas que tienen discapacidad en un grado severo, que no pueden recurrir a los Centros de Día y que no pueden laborar, se encuentran amparadas por otro tipo legislaciones, como la Ley de Dependencia, bajo la perspectiva de los Servicios Sociales. Los Servicios Sociales se definen, por uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad, como:

...aquellos que ayudan a una persona en situación o en riesgo de exclusión social, que se ayudan a paliar esa situación. Hay Servicios Sociales que son estrictamente asistenciales y hay servicios sociales que tienden a potenciar a la persona. En este momento un servicio social lo está haciendo Cáritas al dar de

comer a una gente que no tiene recursos económicos, pero un Servicio Social también es un Centro Ocupacional de Empleo que está potencializando a la persona; es un universo muy amplio, de parámetros diversos que están cubriendo necesidades de personas en riesgo de exclusión (32:62).

Así bien, las políticas públicas que favorecen el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, son una serie de medidas que muestran no solo las tareas que se están realizando, sino algunas de las problemáticas presentes en el proceso de inclusión laboral. Con respecto a los cuestionamientos que se hicieron en el apartado anterior sobre las problemáticas actuales que se encuentran en el proceso de inclusión laboral, habría ahora qué preguntar ¿las políticas planteadas en la Estrategia Global de Acción para el Empleo responden al porqué de la falta de transición de las personas con discapacidad de los CEE hacia la empresa ordinaria?, ¿ya se tiene conocimiento de la causa de la inactividad laboral de un gran número de personas con discapacidad?, ¿cuáles serían las mejores política para reducir el índice de inactividad?, ¿se conocerán las causas por las que hay una considerable tensión entre quienes están a favor del empleo con apoyo y del empleo protegido?, ¿las políticas actuales repercutirán favorablemente en la calidad de empleo de las personas con discapacidad?, ¿qué medidas de educación, como fomento al empleo, se están realizando con generaciones anteriores?, ¿se habrá considerado en el diseño de estas políticas la influencia del proceso de flexibilización laboral del mercado laboral, en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?

Si bien, las medidas que plantea la Estrategia Global de Acción para el Empleo, son necesarias y que en conjunto definitivamente impulsarán el proceso de inclusión laboral, es notoria la distancia que se puede detectar en algunas cuestiones que todavía no se ven reflejadas en su diseño. Sobre todo, se considera que hay un momento crítico en el proceso en el que habría que prestar especial atención, y es en cuanto a la transición del trabajador desde CEE hacia la empresa ordinaria.

Las medidas que se plantean en el punto 5.7, de la Estrategia para el empleo, para favorecer un mayor tránsito de trabajadores con discapacidad hacia el mercado ordinario, que a grandes rasgos se puede decir que plantea

algunas cuestiones como el registro de trabajadores, mayor información hacia los trabajadores, mostrar buenas prácticas relacionadas con el tránsito del trabajador, los incentivos a los CEE por contratación de personas con discapacidad, los incentivos que recibe la empresa ordinaria por acoger al trabajador con discapacidad; parece que solo profundiza en la misma línea de atención que se ha hecho sobre el problema.

Un aspecto que no se considera como posibilidad en la Estrategia, es que no hay un mecanismo a través del cual los CEE proveerán realmente de trabajadores a las empresas ordinarias, en este sentido algunas preguntas que quedan sin responder podrían ser: ¿cómo es que los CEE detectan en las empresas ordinarias necesidades laborales que sus trabajadores pueden realizar?, ¿cómo se relacionan los CEE y las empresas ordinarias para hacer esta transición de empleados? Ciertamente los enclaves laborales quizá habrán hecho este proceso, pero, ¿por qué se dificulta la contratación?, ¿de quién es la responsabilidad de ir formando los enclaves laborales en las empresas ordinarias?, ¿por qué no hay más enclaves laborales?, ¿habrá algunos intereses por parte de los CEE para que sus trabajadores no transiten hacia la empresa ordinaria?, ¿será sólo cuestión de incentivos económicos?, ¿qué problemáticas ven las empresas ordinarias en los trabajadores con discapacidad?, son algunas cuestiones que podrían estar dando indicios de la necesidad de crear un organismo independiente, tanto de los CEE como de los empresarios, que tenga una perspectiva general e imparcial y que pueda mediar en la transición de los empleados desde los CEE hacia la empresa ordinaria. Sería importante que la acción de este organismo partiera de un conocimiento pleno de los CEE así como a las empresas ordinarias catalogadas, que permitan una mejor perspectiva, detección y análisis de los yacimientos y posibilidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta mirada general, podía tener mejores elementos para diseñar mayores estrategias, tanto para la creación de nuevos enclaves laborales como de empleos con apoyos.

Hasta ahora, ni los CEE ni las empresas ordinarias tienen definido claramente, a nivel legislativo, cómo se habrá de realizar esta transición. Esta

carencia institucional podría estar generando una serie de problemáticas en la práctica que dificulta la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A pesar de los cuestionamientos señalados, en España a nivel de políticas públicas, sí se muestra una tendencia institucional hacia una perspectiva de derechos por lo tanto se encuentran alineadas al paradigma de la Convención Internacional de los derechos de las Personas con Discapacidad.

En síntesis, se puede decir que a través de la legislación española se puede dar seguimiento a un modelo articulado a través de una serie de políticas públicas enfocadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad que en conjunto, desde la legislación, dan una estructura lógica y coherente desde la perspectiva de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, aunque se requiere de una adecuación general de conceptos dentro de la normativa, acordes con las nuevas teorías sobre la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, el paradigma de derechos presente en la legislación desde 1982, que es cuando se crea la Ley de Integración de los Minusválidos, la dota de cierta actualidad.

Desde esta perspectiva, se muestra coherencia en la realización de las políticas públicas, donde la Convención llega para impulsar y dar un mayor énfasis a las acciones pendientes por realizar. Es importante hacer notar que la ratificación de Convención por parte de España, no es el motivo de arranque de las políticas públicas que propicien el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, sino que ya existe un proceso previo, al que la Convención viene a darle una reorientación, mayor impulso y continuidad al trabajo realizado.

En otro ámbito, es notorio destacar el esfuerzo que se está realizando en cuanto a la accesibilidad a los puestos de trabajo y los avances que se pueden localizar en ese sentido dentro de la legislación.

A nivel institucional, el modelo que ahí se plantea implica una gama de modalidades de empleo para personas con discapacidad que se pueden clasificar en dos grandes tipologías: en el empleo ordinario y en el empleo protegido.

Dentro del empleo ordinario existen políticas de impulso para que las personas con discapacidad puedan incluirse laboralmente tanto en la Administración Pública, en la empresa privada, así como trabajadores autónomos. Dentro del empleo protegido se pueden detectar políticas concretas enfocadas a los Centros Ocupacionales, los Centros Especiales de Empleo, Enclaves Laborales y Empleo con apoyo, que son medidas previas y graduales a la inclusión laboral en la empresa ordinaria.

Esta serie de modalidades se encuentran articuladas en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 que se retoma en la Estrategia Española de la Discapacidad 2012-2020 que a su vez, esta última pasa a formar parte del corpus de la reciente Ley de Adaptación de la Normativa, que pretende alinear la legislación actual en materia de discapacidad a la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En esta serie de Estrategias y Legislaciones se puede observar la coherencia en cuanto a la perspectiva de derechos en la legislación tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Así también se puede observar una participación formal del movimiento asociativo de personas con discapacidad, el sector empresarial y el sector gubernamental en la elaboración de las políticas públicas necesarias para atender los riesgos sociales que enfrentan las personas con discapacidad, lo cual redundará en una serie de legislaciones más consensuadas y con mayores posibilidades de implementación.

Existen una serie de medias pendientes de alcanzar, algunas de ellas se mencionan en la Estrategia Global de Acción para el Empleo, sin embargo todavía se muestran algunos huecos pendientes de atender a nivel legislativo que requeriría de la creación de nuevas políticas, como sería el caso de la promoción de un mayor tránsito de trabajadores con discapacidad desde los

CEE hacia la empresa ordinaria. Para este efecto se propone la creación de un organismo independiente a los actores involucrados que favorezca esta transición.

Pese a algunas limitaciones de considerable importancia, en las políticas públicas planteadas, sí se muestra una tendencia institucional hacia la perspectiva de derechos y cuenta con el referente de la Convención.

2.2.2 El establecimiento de las políticas públicas y/o programas en la normativa. El caso mexicano.

Al final del apartado anterior, para el caso de México, se empezaron a mostrar algunas cuestiones relacionadas con el presente inciso, cuando se hace referencia a que una de las situaciones que caracteriza la legislación, se encuentra ligada a la necesidad de un cambio cultural hacia la perspectiva de derechos y hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la mayoría de los actores, pero principalmente en algunos legisladores. Esta cuestión está directamente relacionada con la estipulación o establecimiento de políticas públicas y/o programas enfocados a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Las divergencias conceptuales en los actores sociales legislativos merman gravemente las posibilidades de avance del proceso, específicamente en la medida en que no se llega a un consenso para implementar entre otras cuestiones, políticas públicas, así como acciones afirmativas que impulsen la contratación laboral de las personas con discapacidad en México.

Hasta el momento no ha sido posible conciliar una misma postura común que permita la atención de las problemáticas, en esta caso laborales, de las personas con discapacidad, pese a que se cuenta con los lineamientos de la Convención. Esta situación parece evidenciar una cierta incoherencia, ¿cómo es que se aprueba por unanimidad la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad y no hay consenso para dotarla de políticas públicas que la puedan hacer efectiva?

Sin embargo, esta no parece ser la única causa que desencadena la falta de políticas públicas en la legislación ya que en su momento, cuando se

promulgó la Ley General del 2005, las medidas planteadas, desde la perspectiva asistencial tampoco se llevaron a cabo, ya que el reglamento necesario para su implementación no se realizó, tal como ya se había comentado anteriormente y como lo reafirman otros entrevistados: “La Ley General, murió seis años después, sin haber tenido reglamento. Así también pasó con la Ley para el Distrito Federal, se derogó sin haberse implantado su reglamento después de 15 años de haberse estipulado” (13: 103).

Es decir, que a la fecha, por la razón, o suma de razones, que pudieran estar incidiendo, ya sea de tipo cultural, por irresponsabilidad o incoherencia en el cumplimiento de obligaciones de los legisladores o por las luchas partidistas y económicas que también se han señalado anteriormente, lo cierto es que ni por la vía asistencial, ni por la vía de los derechos se encuentra un respaldo legislativo que se traduzca en políticas públicas y/o programas específicos, lo suficientemente amplios, para atender la problemática laboral de las personas con discapacidad en México.

De acuerdo con uno de los actores sociales

...la legislación (en tanto leyes generales) lo que está haciendo es que no reconoce derechos nuevos, ni derechos específicos, lo que hace es que busca la manera de ver cómo los derechos generales pueden hacerse efectivos para este grupo en particular (...) Creo que la legislación debió haber incluido las acciones afirmativas para la inclusión laboral porque si no, pasamos de un reconocimiento general de que todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo, pero no hay los mecanismos adecuados para que pueda haber una capacidad de ejercerlos de manera equitativa (13: 51-52).

La Convención hace referencia en el Artículo 27, entre otros, a los siguientes lineamientos para la creación de políticas públicas:

f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que puedan incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

De acuerdo con Capítulo II, Artículo 11 sobre Trabajo y Empleo de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en donde debió de haberse reflejado la adecuación de la legislación bajo la perspectiva de la Convención, la responsabilidad total de la inclusión laboral recae en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y deberá llevar a cabo por lo menos los dos incisos que se señalan a continuación:

II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso, de las personas con discapacidad.

III. Elaborar e instrumentar el programa nacional de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, que comprenda la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades, inserción laboral de las personas con discapacidad en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a través de convenios con los sectores público, social y privado.

Estas tareas, por el momento, están pendientes de ejecución y el Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad,¹⁸ aprobado el pasado 30 de noviembre del 2012, no varía mucho con respecto a las disposiciones de la Ley.

Sin embargo, en cuanto al contenido, no está muy claro en lo que respecta a las medidas necesarias para la inclusión laboral:

Sobre el punto f) que cita la Convención, no se hace referencia alguna en nuestra legislación. El promover actividades empresariales hacia las

¹⁸ La ambigüedad de los términos en los que se exponen los compromisos en el reciente Reglamento, en este caso para la Secretaría del Trabajo y previsión Social: fomentará, promoverá, impulsará, difundirá... que implican acciones poco confiables para poder observar los avances con respecto al cumplimiento de sus obligaciones. Además de esta limitante, en el Artículo 4, sobre los recursos destinados a las políticas públicas, se deja amplio margen de posibilidades para el no cumplimiento de sus obligaciones, dado que este se limita a la disponibilidad de recursos: "Art. 4. Las políticas públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley y el presente Reglamento, se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria que se haya determinado para tales fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente" (Boletín Oficial del Estado, 2012). Ante estas circunstancias, el cumplimiento del Reglamento se puede vislumbrar como un mecanismo institucional fácilmente vulnerable.

personas con discapacidad, es una medida relacionada con la equidad ya que los señala como potenciales empresarios en las mismas circunstancias que el resto de los ciudadanos. Esta medida se puede considerar como un mecanismo alternativo al empleo en empresas ya establecidas, es tratar de incentivar el autoempleo de las personas con discapacidad y que sean generadoras de nuevos empleos para otros ciudadanos, ya sea para personas con o sin discapacidad.

La limitación en la legislación se observa en el sentido de que no se considera el potencial empresarial de las personas con discapacidad y mucho menos los estímulos económicos que pudieran respaldar este tipo de medidas.

El inciso g) de la Convención hace referencia a la necesidad de emplear a personas con discapacidad en el sector público. Este apartado se refleja en la legislación nacional, pero no se muestran los mecanismos a través de los cuales se logrará que las personas con discapacidad tengan acceso al empleo en el sector público, no menciona ¿cuáles serán los lineamientos para contratar a personas con discapacidad?, ¿a qué tipos de trabajo podrán acceder?, ¿cuántas personas con discapacidad se podrán contratar?, ¿qué oportunidades de accesibilidad se les van a otorgar?

En la legislación mexicana, se hace referencia a la inserción laboral de las personas con discapacidad en la administración pública, es decir, conceptualmente tampoco se observa el enfoque de la inclusión, ni el mecanismo para alcanzar este objetivo.

En cuanto a la inclusión laboral en el sector privado, la Convención señala en el inciso h), que se habrán de promover medidas pertinentes como incluir programas de acción afirmativa y otros incentivos, sin embargo, en este punto en la legislación mexicana tampoco se observa que se desarrolle algún tipo de acción afirmativa o política que promueva el empleo en el sector privado.

Se hace referencia, a que dentro de los programas nacionales de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, se creen agencias de integración, lo cual no implica la inclusión, ya que la integración, como ya se

mencionó, significa empatar habilidades de las personas con discapacidad con puestos de trabajo que sean compatibles, es decir no implica necesariamente la accesibilidad. La inclusión implica, no solo la accesibilidad física, sino un cambio general de perspectiva en los sujetos, que lleve a la participación de la empresa y/o el gobierno, a la creación de un entorno accesible, desde sus dos vertientes, para que la persona con discapacidad se pueda incluir laboralmente.

Si bien ambas medidas, es decir la inserción y la integración, son recomendables para que las personas con discapacidad puedan trabajar, éstas no alcanzan la perspectiva de la inclusión.

Tampoco se hace referencia a las medidas necesarias para que el mercado ordinario de trabajo pueda transformarse hacia una perspectiva inclusiva, ¿cómo podrán incluirse laboralmente las personas con discapacidad si los legisladores no dejan claro a los empresarios cuál es su responsabilidad social con respecto a los derechos laborales de este sector de la población?, ¿cómo podrán incluirse en el mercado de trabajo ordinario las personas con discapacidad si los empresarios no tienen ningún incentivo para probar el potencial laboral de las personas con discapacidad? Son cuestiones que actualmente quedan al margen en la legislación.

La Convención no estipula la creación de cargas desproporcionadas en cuanto a la adaptación de puestos de trabajo, pero la legislación mexicana no estipula apoyos gubernamentales de tipo económico para que el empresario adapte los puestos de trabajo: ¿el empresario mexicano debe cargar con todos los costos de estas adaptaciones a los puestos de trabajo?

Las personas con discapacidad cuentan con diferentes habilidades dependiendo de su tipo de discapacidad y del grado de la misma y dependiendo de estas características podrán necesitar más o menos apoyos para realizar un trabajo; estos apoyos que van desde adecuaciones físicas, atención psicológica, el manejo de lenguaje apropiado, entre otras ¿quiénes y bajo qué circunstancias podrán otorgar las medidas de apoyo para la realización del trabajo de las personas con discapacidad?

La ley mexicana reconoce, en el Inciso VII “promover medidas a efecto de que las obligaciones laborales no interrumpan el proceso de rehabilitación de las personas con discapacidad”: ¿cuáles son estas medidas y qué implicaciones tienen para el empresario que contrate una persona con discapacidad?

Otro de los aspectos que no se puede identificar en la reciente legislación es el límite a través del cual se define la atención de tipo asistencial para aquellas personas que no pueden trabajar. La legislación tampoco contempla, cuáles podrían ser los apoyos asistenciales para este tipo de personas y bajo qué circunstancias se podrían proporcionar.

Más que el establecimiento de las políticas públicas y/o programas enfocados a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en la legislación mexicana se observan limitaciones y omisiones que no permiten que la perspectiva de la Convención se vea reflejada. Desafortunadamente la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad no estipula las políticas públicas necesarias para que a nivel laboral, las personas con discapacidad puedan solucionar sus problemáticas. “No es que la ley en sí impida el trabajo de las personas con discapacidad, pero no hay elementos jurídicos para que se propicie la transformación social necesaria para llegar a la inclusión laboral de las personas con discapacidad” (45: 75).

Con estos antecedentes se puede observar que la Convención empieza a generar un debate y viene a marcar los inicios sobre el proceso de inclusión de las personas con discapacidad en México

A partir de estos planteamiento y atendiendo a las limitaciones y omisiones que caracterizan a la legislación mexicana en cuanto a las políticas públicas, se observa una tensión entre la legislación mexicana y los lineamientos internacionales marcados por la Convención; en el primer caso, atendiendo a la legislación nacional, en donde no hay posibilidades para que las personas con discapacidad puedan hacer valer su derecho a la inclusión laboral, pero, de acuerdo con la ratificación de la Convención, no se puede dar marcha atrás a este proceso. Tal como lo menciona uno de los actores sociales

del sector gubernamental en México, no hay manera de no atender a esta demanda: “las políticas públicas son esenciales, eso yo lo veía como algo irreal, pero en los últimos años se ha dado un impulso a este planteamiento y no hay forma de erogar esa ley y todo lo que implica la armonización con la Convención y por lo tanto, tendremos que sumarnos todos a este esfuerzo” (19: 12).

Otro aspecto relevante a considerar es que tampoco se observa dentro de la legislación, en el tema laboral, la participación, intervención y responsabilidad formal de otros actores sociales como podrían ser los organismos de personas con discapacidad, o los organismos del sector empresarial, es decir, que no existen los mecanismos legislativos que permitan su colaboración a fin de que la ley refleje un mayor consenso y conocimiento de las perspectivas y problemáticas concretas de los implicados.

De manera sintética sobre este apartado, se puede decir que las entrevistas a los diferentes actores sociales señalan cómo la falta de consenso en cuanto a la perspectiva de derechos en distintos actores sociales, pero principalmente entre los legisladores, se muestra como una debilidad, lamentablemente con consecuencias de largo alcance, en tanto que no se genera consenso para la creación de políticas públicas. Además, de esta situación, también han influido otro tipo de circunstancias para que no se hayan formulado políticas públicas a nivel legislativo. Se plantearon razones de tipo cultural, de fallas administrativas y laborales por parte de algunos organismos gubernamentales, las pugnas partidista y económicas que intervienen en el proceso, que finalmente lleva a que las políticas públicas no se hayan realizado ni por la vía asistencial, ni por la vía de los derechos a fin de fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México.

Así bien, a pesar de contar con la Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad, y de intentar permear los conceptos actuales, en el capítulo correspondiente al tema laboral no se plantean políticas públicas de fomento para incluir laboralmente a las personas con discapacidad, más bien

se mostró la evidencia de omisiones y limitaciones en este sentido. En la legislación se mencionan posibles mecanismos de apoyo, formas deseables para que las personas puedan acceder al trabajo, pero al analizar comparativamente lo que ofrece la legislación nacional y las propuestas de la Convención, se puede observar que la legislación nacional no está alineada a la perspectiva de la Convención en cuanto a las medidas concretas para fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Tampoco se puede observar una secuencia entre políticas públicas, porque no las hay, y los programas nacionales. Las propuestas planteadas en la legislación, en materia laboral, no tienen por el momento un programa nacional que las haya llevado a término, el programa anterior a la formulación de la Ley de inclusión, quedó truncado, indefinido y por el momento de su creación, a finales de sexenio, no da tiempo para articular un nuevo programa nacional.

En este sentido se puede observar una tensión entre los compromisos internacionales adquiridos por parte de México a través de la Convención y la legislación nacional que no se responsabiliza, a través de políticas públicas, de las problemáticas laborales de las personas con discapacidad.

Es evidente la falta de colaboración de los actores involucrados en el proceso de elaboración de la legislación sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, como serían organismos gubernamentales, de personas con discapacidad, pero principalmente sobresale la ausencia del sector empresarial. Las distintas problemáticas que cada uno de ellos presenta en el ámbito laboral no se ven reflejadas, ni mucho menos atendidas a nivel institucional.

Es recomendable ir más allá del diseño de programas nacionales, que no dejan de ser sexenales y por tanto discontinuos, sino que es necesario tener una visión de mayor alcance, lo que implica tener en cuenta el establecimiento en la legislación de políticas públicas consensuadas, que de mayor respaldo y posibilidades reales de implementación de la legislación para asumir realmente

la responsabilidad que tiene el Estado sobre las problemáticas laborales de las personas con discapacidad.

Análisis comparativo.

A través de la presentación de las evidencias que ofrecen las legislaciones y los informantes clave de cada uno de los países estudiados, se pueden observar diferencias importantes en cuanto al respaldo institucional que se le da al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de las políticas públicas y/o programas estipulados en las leyes. Así también se muestran a través de ellas mismas, las evidencias de las posibilidades o no, de alineación a la perspectiva de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

Una de las diferencias más evidentes y contrastantes es que mientras en España se puede observar un modelo articulado de diversas políticas públicas enfocadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en México no hay un consenso previo sobre la necesidad de su creación por lo que no existen políticas públicas.

El modelo propuesto por España, señala políticas específicas para el empleo ordinario, tanto en el sector público, como en el privado así como para poderse desempeñar de manera autónoma.

En cuanto al empleo protegido se hace referencia a una serie de políticas, tanto para la creación como para el mantenimiento de la estructura de organismos, que abarcan desde los Centros Ocupacionales, los Centros Especiales de Empleo, la promoción de los Enclaves Laborales y el Empleo con Apoyo; medidas que van con cierta gradualidad, dependiendo de las posibilidades laborales de las personas con discapacidad, de la exclusión laboral a la inclusión en la empresa ordinaria, de la asistencia, al derecho.

En México, solo se hacen recomendaciones que no se traducen en políticas concretas en materia laboral, ni se marca una delimitación entre el apoyo asistencial o el tratamiento desde una perspectiva de derechos.

Aunque gran parte de la legislación española se encuentra obsoleta conceptualmente y requiere de una actualización en este sentido, su punto de referencia en cuanto a la perspectiva de derechos, marcada desde la creación de la Ley de integración de los Minusválidos, en 1982, le otorga cierta actualidad desde la perspectiva de derechos. Esta perspectiva se refleja en sus políticas públicas, las cuales fomentan no solo el apoyo a la persona sino que apoya a las transformaciones sociales necesarias.

En México, conceptualmente, en su reciente legislación refleja una transición entre conceptos actuales con referencia al paradigma de derechos, pero que se entrelazan con perspectivas asistenciales por parte del Estado. Sin embargo ni por la vía asistencial, ni por la vía de derechos, se puede observar la concretización de políticas públicas en materia laboral a nivel nacional que de pauta de un avance.

Dada la trayectoria implementada por parte de España, la Convención llega para impulsar el paradigma de derechos y alinear las acciones a las propuestas de la Convención. En México, la Convención suscita un debate que está marcando el inicio de la adopción de la perspectiva de derechos.

Las políticas públicas creadas en España como fomento al empleo de las personas con discapacidad forman parte de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad, que forma parte de la Estrategia Española de la Discapacidad y a su vez, esta se retoma en la Ley de Adaptación de la Normativa. Esta secuencia de muestra de la articulación que va desde lo concreto hasta lo general, del plano nacional al internacional donde se muestra el esfuerzo por alinear las políticas concretas nacionales con las perspectivas asumidas a nivel internacional.

Esta secuencia no se presenta en México; las propuestas planteadas a nivel laboral en la última legislación no tienen posibilidad de llevarse a cabo por el momento, pues ya se encuentra avanzado el período sexenal y los cambios administrativos del siguiente sexenio, están sujetos a distintas prioridades. El Programa Nacional para la Discapacidad que se estaba llevando a cabo quedó desprotegido ante la adopción de la nueva ley. Este tipo de situaciones hacen

recomendable el establecimiento de las políticas públicas en la legislación para dotarlas de mayor continuidad. De otra manera se observa una tensión entre los lineamientos internacionales y las acciones concretas a nivel nacional en materia de derechos.

A partir de la observación de los alcances de la legislación española y de su perspectiva, se puede observar que las políticas actuales en materia de inclusión laboral están alineadas a la perspectiva de la Convención aunque presenta dificultades para poder llegar, finalmente, a que la mayoría de las personas con discapacidad puedan acceder al empleo ordinario.

Sin embargo en México, a través de lo que ofrece la legislación, se puede constatar que no tiene coherencia con respecto a las propuestas de la Convención en materia laboral.

A través de la legislación se deja ver, en el caso Español, la participación de los distintos actores involucrados en materia laboral: organismos del sector gubernamental, empresarial y de personas con discapacidad, que se articulan para la elaboración de las distintas estrategias, para diseñar y hacer valer las políticas públicas enfocadas al fomento del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta articulación de los distintos actores no se hace tan evidente en el caso mexicano, más bien existe una articulación con algunos organismos de personas con discapacidad y los legisladores en turno.

En la siguiente tabla se muestra la situación de ambos casos con respecto a las características estructurales sobre el establecimiento de políticas públicas y la perspectiva de derechos dentro de las mismas.

Tabla 8.

Análisis Comparativo de las Características Estructurales sobre el Establecimiento de Políticas Públicas y la Perspectiva de Derechos.

Característica a comparar	España	México
Status de las políticas públicas de fomento al empleo de PCD	Implementación de un modelo articulado de políticas públicas.	Falta de consenso sobre la necesidad de la implementación de políticas públicas.
Políticas públicas estipuladas por modalidad de empleo	Existen políticas públicas para el empleo ordinario en el sector público, privado y de promoción autoempleo. En el empleo protegido, políticas de empleo para la creación y mantenimiento de los Centros Ocupacionales, Centros Especiales de Empleo, Enclaves laborales y empleo con apoyo que van atendiendo de manera gradual las posibilidades de empleo, desde la exclusión hasta la inclusión laboral.	No hay.
Diferenciación en el tratamiento de tipo asistencial, a nivel legislativo, para los que no pueden trabajar.	Sí.	No.
Status a nivel conceptual – políticas públicas	Conceptos obsoletos, pero con perspectiva de derechos desde la creación de la LISMI en 1982.	Conceptos entrelazados entre la perspectiva de derechos y la asistencial por parte del Estado. Transición conceptual.
Implicaciones legislativas de la adopción de la Convención en el proceso de inclusión laboral de las PCD	Impulsa el paradigma de derechos. Alineación a la perspectiva.	Suscita un debate que da muestras del inicio de la adopción de la perspectiva de derechos.
Articulación entre	Relación y secuencia entre la	No hay secuencia entre

políticas públicas y medidas nacionales e internacionales	Estrategia Global de Acción para el Empleo, la Estrategia Española de la Discapacidad y la Ley de Adaptación de la Normativa a la Convención.	los distintos estratos. Los programas nacionales o no se llevaron a término o no se han formulado los presentes.
Perspectiva de derechos en las políticas públicas en materia laboral.	Sí	No
Manifestación de la articulación de los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas.	Da muestras de articulación entre el sector legislativo, gubernamental, empresarial y de personas con discapacidad.	Moderada articulación con el sector gubernamental y ninguna con el sector empresarial.

Fuente: elaboración propia. (2013) A partir de información bibliográfica y entrevistas a los actores sociales involucrados.

2.3 Asignación y acceso a los recursos económicos tanto en México como en España para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Como parte del análisis de las características estructurales-institucionales que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se plantea que además del establecimiento de políticas públicas en la legislación, que definan las acciones necesarias para atender la problemática laboral de las personas con discapacidad, tal como se abordó en el apartado anterior, es necesario contar con un complemento indispensable, es decir, con la asignación de recursos económicos y facilitar el acceso a ellos a fin de que permitan la puesta en práctica de las políticas públicas y el cumplimiento de la legislación.

Esta cuestión es uno de los elementos claves a través de los cuales se puede ver reflejado que la asignación de recursos destinados a la implementación de políticas públicas y aquellos recursos que en general los gobiernos destinan para favorecer al proceso de inclusión laboral de las

personas con discapacidad, repercute directamente en el bienestar de las personas con discapacidad.

En el presente subcapítulo se muestran las distintas posibilidades de acceso a los recursos económicos así como las dificultades presentes en cada uno de los casos, lo cual nos lleva posteriormente al análisis comparativo.

2.3.1 Asignación y acceso a los recursos económicos en España para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En España, de acuerdo con la legislación, se debe aprobar cada año, antes del 1 de octubre, el presupuesto. Este se envía como proyecto de presupuestos al parlamento y tiene tres meses para aprobarlo. En él se establece una cifra global de gastos, es el límite de lo que puede gastar la administración del Estado en el período de un año (2: 60).

En cuanto a las prioridades que se establecen o la jerarquía que se lleva a cabo para la asignación de recursos, son cuestiones que las realiza el gobierno. Así lo plantea uno de los representantes de los organismos legislativos “el gobierno, es quien tiene la potestad de presentar un presupuesto y el parlamento lo aprueba, si discrepa podrá hacerle preguntas o podrá discutir, pero eso es propio del gobierno, de la ejecución presupuestaria” (2: 63).

También habrá que considerar que hay varios escalones presupuestarios, el escalón estatal y el escalón autonómico, ya que cada autonomía tiene su propio parlamento y cada uno elabora sus propios presupuestos y determina qué situaciones se van a atender, una de ellas es sobre las personas con discapacidad (3: 117).

Particularmente la asignación del presupuesto para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se rige por las políticas públicas establecidas dentro de la legislación.

Los montos de los recursos destinados para subvencionar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentran establecidos

en la Guía Laboral del Ministerio del Trabajo e Inmigración y serían los siguientes:

a) Subvenciones para la contratación en el trabajo ordinario

Empleo ordinario privado

Para los empresarios que contraten de manera indefinida a un trabajador con discapacidad:

- 11.5.1:¹⁹ Subvención de 3,907 euros por cada contrato celebrado a tiempo completo.

Bonificación de las cuotas de la Seguridad Social.

Subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal hasta 901,52 euros.

Subvenciones para la formación profesional de los trabajadores con discapacidad.

Deducción en el impuesto sobre sociedades, en la cuota íntegra de la cantidad de 6,000 euros por cada personas/año de incremento del promedio de la plantilla de trabajadores con discapacidad contratados por tiempo indefinido.

Por establecimiento como trabajador autónomo:

- 4.2.1.2 Reducción de hasta 4 puntos de interés fijado por la entidad de crédito que concede el préstamo destinado a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa. La cuenta máxima será de 10,000 euros.

- 4.2.1.3 Subvención para asistencia técnica:

Financiación parcial de la contratación externa de servicios necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, estudios de viabilidad, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga. La cuantía será de hasta el 75 por 100 del coste de los servicios prestados con un máximo de 2,000 euros.

¹⁹ Estos números, señalan el inciso al que hace referencia la Guía Laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración, realizada por el Ministerio del Trabajo e Inmigración y el Boletín Oficial del Estado. En ellos se resumen las distintas leyes, reales decretos u otras formas legislativas en las que se hace referencia al tema.

- 4.2.1.4 Subvención para formación:
Financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y comunicación, a fin de cubrir necesidades de formación del autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa. La cuenta será de hasta el 75 por 100 del coste de los cursos recibidos con un máximo de 3,000 euros.
- 4.2.2 Bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como autónomos o trabajadores por su cuenta.

b) Subvenciones para la contratación en el trabajo protegido:

Centros Especiales de Empleo:

- 7.7 Apoyo para la creación de los Centros Especiales de Empleo:
Financiación parcial de proyectos que generen empleo, preferentemente estables para trabajadores con discapacidad.
Proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo.
Proyectos de ampliación de la plantilla, presentados por aquellos Centros Especiales de empleo ya en funcionamiento.
- 7.7.1 Ayudas de mantenimiento en los Centros Especiales de Empleo.
Estas ayudas pueden ser para asistencia técnica, para sufragar la inversión fija en proyectos de interés social, para la subvención parcial de intereses de los préstamos que obtengan las entidades de crédito, públicas o privadas.
Cuantía de las subvenciones:
Las subvenciones serán, en su conjunto, de 12.020,24 euros por única ocasión, por puesto de trabajo creado con carácter estable, si el Centro Especial de Empleo supera el 90 por 100 de los trabajadores con discapacidad respecto del total de su plantilla.
La cuantía de la subvención por única vez, por puesto de trabajo creado de carácter estable será de 9.015,18 euros si el número de trabajadores con discapacidad del Centro Especial de Empleo está comprendido entre el 70 y el 90 por 100 del total de la plantilla.
- 7.7.2 Ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo:
Cuantía de ayudas:

Bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta.

Subvenciones del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por personas con discapacidad que realice una jornada de trabajo normal y que esté en alta en la Seguridad Social, por un importe del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

Subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a 1,803,04 euros por puesto de trabajo.

Subvención, por una sola vez, destinada a equilibrar y sanear financieramente a los Centros Especiales de Empleo.

Subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de aquellos Centros Especiales de Empleo que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública.

Enclaves laborales:

- 7.7.3 La subvención se destina a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida o temporal de duración igual o superior a 6 meses de los trabajadores en estas unidades de apoyo. La cuantía de su subvención se establece en 1,200 euros anuales por cada trabajador con discapacidad... La subvención se reducirá proporcionalmente en función de la duración de los contratos.
- 7.7.4 Ayudas a las empresas colaboradoras que contraten indefinidamente a trabajadores con discapacidad en un enclave laboral:
 Subvención de 7,814 euros por cada contrato indefinido celebrado a jornada completa.
 Bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales de la Seguridad Social incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta durante toda la vigencia del contrato
 Subvención por adaptación del puesto de trabajo y eliminación de las barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a 902 euros por puesto de trabajo.

Empleo con apoyo:

- 11.5 Tendrá derecho a los beneficios previstos en la normativa sobre contratación de trabajadores con discapacidad y a las subvenciones destinadas a financiar los costes laborales y de seguridad social que se generen durante el período de desarrollo del proyecto, derivados de la contratación de los preparadores laborales que realizan las acciones de empleo con apoyo.
- 7.7.4 Subvenciones destinadas al empleo con apoyo:
 - 6,600 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por 100.
 - 4,400 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocida igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100.
 - 2,500 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100.Estas subvenciones se reducirán proporcionalmente en función de la duración del contrato de cada trabajador con discapacidad, así como en función de su jornada y se concederá por períodos máximos de un año, prorrogables.

La enumeración de esta serie de subvenciones sobre las políticas activas de empleo para personas con discapacidad coincide con la explicación realizada a través de la entrevista a uno de los representantes del sector gubernamental (9: 33-44) que dan testimonio de que “en España hay todo un abanico en cuanto a políticas y medidas de empleo, hay un abanico dependiendo del tipo y grado de discapacidad que depende de si es empresa ordinaria o protegida” (9:45).

Como se puede observar, existe un sólido compromiso, a nivel legislativo respaldado por una serie de subvenciones y apoyos para fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. A esta serie de prestaciones se les denomina no contributivas ya que existen las prestaciones contributivas, las cuales hacen referencia a las subvenciones que se realizan a aquellos trabajadores sin discapacidad que pagan regularmente sus impuestos, que son contribuyentes a través de su trabajo y que han adquirido una discapacidad sobrevenida, es decir, a lo largo de su trabajo. Las

prestaciones varían, dependiendo de la incapacidad y del tiempo a lo largo del cual se produzca la misma²⁰.

Además de este tipo de subvenciones, existen otros tipos de financiamiento público que se destinan para el sostenimiento del movimiento asociativo de las personas con discapacidad en España, que genera una parte importante del trabajo para personas con discapacidad, ya sea a través de centro especiales de empleo, enclaves laborales o por medio de los programas de empleo con apoyo. Son recursos públicos que se administran por privados y se destinan a través de varios mecanismos:

Uno de estos mecanismos es por medio de la Fundación ONCE. Cuando la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) obtiene un acuerdo con el gobierno franquista de compartir con el gobierno el monopolio del juego de la lotería, hace que se incrementen sus ingresos de manera considerable, creando diferencias importantes entre los distintos colectivos de personas con discapacidad. Como una medida para igualar las condiciones de las personas con discapacidad, independientemente del tipo de discapacidad, se crea la Fundación ONCE, a la que se le asigna un porcentaje de su recaudación por la venta de cupones de lotería para que de ahí se apoyen diversos programas de otras organizaciones de personas con discapacidad: “Te explico: decidió que parte de sus beneficios que son el 3%, destinarlos a crear una fundación, el tres por ciento de sus ingresos, que es mucho, estamos hablando de millones, no me lo sé exactamente...” (35: 39). Este porcentaje se distribuye entre diversas confederaciones de personas con discapacidad, de otros tipos de discapacidad que intervienen en la Fundación ONCE.

Sobre este punto otro de los representantes del sector de personas con discapacidad afirma: “... tenemos un apoyo importante de la Fundación ONCE. La Fundación ONCE se creó en el 88 o 90 (...) y nos financia a nosotros programas, nos ayuda al mantenimiento de la estructura y financia programas sobre todo para mejoras o incluso construcción de centros” (32: 53).

²⁰ Esta serie de prestaciones contributivas no se consideraron ni para el caso de España ni para el caso de México. En ambos se encuentra regido por la Seguridad Social, tienen sus propias características sin embargo el presente estudio se limitó al análisis de las prestaciones no contributivas. Este tema puede ser motivo de una nueva investigación que queda abierta para el futuro

Además de este mecanismo, existe otro medio que el sector de las personas con discapacidad menciona a través del cual pueden acceder a recursos económicos, se trata de la asignación que hace el Estado de una parte del Impuesto sobre la Renta: "... a todos los españoles nos recortan de nuestro sueldo el Impuesto sobre la Renta, lo recauda el Estado y con esto se mantiene, paga maestros y todo, entonces de esto hay un cerco de un 0,7% que va dirigido al tercer sector, cruz roja, iglesia, sindicatos, Cáritas, y ONGs (ahí entran las confederaciones de personas con discapacidad) que forman parte de este sector, reciben una porción de este 0,7%" (31: 36).

Otra vía de financiación es a través de las Comunidades Autónomas, sin embargo por esta vía, actualmente se están mostrando tensiones al menos en dos puntos, uno de ellos es en cuanto a la posibilidad de que las comunidades autónomas administren el 0,7%. En este aspecto el sector de las personas con discapacidad muestran su preocupación en el sentido de que hay posibilidades de que las comunidades autónomas manejen este porcentaje de manera independiente, ya que hay algunas comunidades que sus ingresos por el impuesto sobre la renta es mucho más bajo que en otras comunidades, lo que repercutiría en un menor ingreso para aquellas comunidades que tengan una recaudación menor. Al ser administrado por el Estado, la recaudación de los impuestos se distribuye de manera más equitativa (31:37).

La otra tensión con respecto a la asignación de recursos por parte de las autonomías, se refleja en los atrasos en el pago de los apoyos a este colectivo por parte de las comunidades autónomas, esta problemática se explica de la siguiente manera desde la perspectiva del sector de personas con discapacidad:

El problema es que en España, nos hace falta realmente el cuarto pilar del Estado de bienestar, los otros pilares son la educación, pensiones y sanidad y el cuarto pilar deberían ser los servicios sociales, pero los servicios sociales no están constitucionalizados con el mismo nivel que la educación por ejemplo. Algo así se quiso hacer con la Ley de Dependencia, pero la dependencia no deja de ser solo una parte de los servicios sociales, no es el todo de los servicios sociales, eso nos falta, por tanto, ¿qué es lo que ocurre?, ocurre que la mayoría de los servicios que prestan las organizaciones son servicios concertados con gobiernos autonómicos, tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales. Eso quiere decir que mientras no se vulnere la legislación, prima la legislación autonómica sobre la administración estatal en

materia de servicios sociales, ¿mmm?, entonces claro, ahí hay sistema de conciertos básicamente: yo atiendo a tantos y recibo del gobierno autonómico para esa atención, y ¿qué ocurre? Que en este momento muchos gobiernos autonómicos tienen problemas de liquidez, hay retrasos notables en los pagos, y se está haciendo mucha presión en cuanto a los sitios en los que se está recortando.

En España hay por ejemplo disparates tales como que dos comunidades autónomas tienen 33 canales de televisión, muchos entendemos que ese es un gasto no tan importante como el gasto por ejemplo en servicios sociales, no tiene sentido hay hiper comunicación, mucha política... (32: 59-60).

Esta cita muestra dos cuestiones, por un lado las tensiones económicas en cuanto al retraso en la asignación de recursos para el sector de la discapacidad por parte de las comunidades autónomas dada la situación de crisis por la que están atravesando actualmente en España. Si bien se puede considerar como grave este tipo de retrasos, no hay indicios hasta ahora sobre un posible cuestionamiento de fondo en cuanto a las ayudas al sector de la discapacidad que pongan en riesgo los avances del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Por otro lado la cita da una evidencia de la cobertura del bienestar y su tendencia hacia el universalismo y la consecución de sus derechos: educación, salud, pensiones y en la que se demanda la consolidación de la atención a los servicios sociales como un cuarto pilar que sustenta el bienestar, con el fin de evitar y mediar con las autonomías este tipo de problemáticas.

Al ver las tensiones económicas que se manifiestan con las autonomías es fácil suponer que para los colectivos de personas con discapacidad es más claro y directo obtener los apoyos económicos directamente del Estado.

Además de esta serie de mecanismos para obtener recursos, que son los más importantes, que se pueden obtener del sector público, también se puede llegar a conseguir importantes aportaciones por parte de la Unión Europea: “La Unión Europea promueve la igualdad y la inclusión y tienen diversos programas, uno de ellos es el Fondo Social Europeo (...) a España, le asignó una cantidad que se destinó a la Fundación ONCE para la inclusión laboral de personas con discapacidad y se nos dio ciento y pico de millones de euros, con una parte de ese fondo se destinó para hacer discapacinet.es ahí

“tienes mucha información, este año lo que se está haciendo es formación para el empleo...” (35: 70).

Los recursos económicos que se utilizan en España para financiar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se pueden obtener principalmente por medio de las subvenciones que la legislación estipula como medidas de fomento al empleo, a través del 3% que reparte la Fundación ONCE, de la parte proporcional que le corresponde del 0,7% del Impuesto sobre la Renta, lo que destinan las comunidades autónomas y lo que se destina por medio del Fondo Social Europeo. A esta serie de subvenciones de organismos que ingresan del sector público se pueden añadir los recursos que las grandes empresas aportan a este sector de la sociedad, sin embargo el análisis de este tipo de apoyos, no se consideraron en el presente estudio, es un tema que queda pendiente para futuras investigaciones.

A pesar de que las políticas públicas son iguales para todos, podrían dar la impresión de que el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentra solucionado económicamente, sin embargo la realidad es que existen diferencias importantes entre los distintos tipos de discapacidad en donde la única que realmente se podría considerar como cubierta sería en cuanto a la inclusión laboral de las personas ciegas, donde es evidente que las prestaciones que les otorga la ONCE²¹ a sus usuarios, marca diferencias con el resto de las confederaciones que representan otros tipos de discapacidad las cuales manifiestan diversas dificultades para poder dar atención a sus integrantes. El sector que mayores problemáticas presenta para la inclusión laboral es el sector de las personas con discapacidad intelectual.

Los centros especiales de empleo (CEE), los centros ocupacionales y los enclaves laborales, los han creado principalmente confederaciones de personas con discapacidad, aunque pueden ser creados también por empresas públicas o privadas. Estos mecanismos para acceder al trabajo, como ya se

²¹ La ONCE cuenta con recursos importantes por la venta del cupón y otra serie de empresas que forman parte del grupo económico de organización que destina tanto para el apoyo para la educación de las personas ciegas en España, así como para la capacitación para el trabajo. La ONCE apoya a las empresas que contratan a personas ciegas con el equipo necesario para que la persona pueda trabajar. Esta prestación dura mientras el contrato de la persona esté vigente.

presentó, vienen establecidos en la ley y cada uno tiene distintas subvenciones. La mayoría de los centros especiales de empleo, están a su vez agrupados en la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM), porque los hay independientes a la Federación, y concentra las problemáticas laborales de los centros especiales de empleo. Por lo tanto se realizaron entrevistas tanto en la FEACEM como en algunos CEE afiliados y no afiliados a la Federación, para observar cómo se lleva a cabo la puesta en práctica de las políticas públicas y las problemáticas que surgen en cuanto a la asignación de recursos.

A través de estas entrevistas se puede observar que coinciden los planteamientos entre los entrevistados sobre el acceso a las subvenciones que se encuentran estipuladas en la ley. Uno de directivos de un CEE señala:

...hay hasta 12,000 euros para la creación de un puesto de trabajo, que en el caso de personas gravemente afectadas, algunos años nos han dado hasta 24,000 para equipamiento que se justifique, desde una furgoneta para traerlos, ordenadores (...), hay 3,000 euros para la adaptación del puesto y luego hay el 100% de la cuota de empresa de la seguridad social, eso supone el 30% del salario, ahorrado completamente. Con lo cual si es un salario de 1000 euros, la comunidad de Madrid me da el 50% del salario mínimo (actualmente es de 641.40 euros mensuales), de tal manera que de un sueldo de 1000 euros te ahorras los 300 de la seguridad social y los otros 300 que me da la comunidad de Madrid, de algo que te costaría 1,300 tú solamente pagas 700 tienes un ahorro de 600 euros todos los meses (...), si tienes 10 trabajadores pues tienes 6000 euros al mes de diferencia (...) Es un apoyo bueno como para que hubiera más movimiento, pero tú tienes que ser capaz de procurar los otros 600 euros... (29: 71).

En cuanto al acceso a la mayoría de las subvenciones no se hacen evidentes problemas serios. Los entrevistados coinciden en que, sin la existencia de esta serie de subvenciones los CEE no podrían sobrevivir. Uno de los directivos de un CEE lo plantea así:

...el apoyo es para cubrir la falta de productividad que tiene la persona con discapacidad, cuando la discapacidad que tiene una persona es mínima, la falta de productividad es mínima, entonces no necesito el apoyo, pero cuando la discapacidad que tiene la persona es alta, la falta de productividad es alta. Nosotros peleamos porque a la administración le sale más barato pagarnos a nosotros el apoyo que le hace falta para cubrir la productividad que pagar por esa persona la pensión en un Centro Ocupacional (...) la vía de Servicios Sociales es más cara para la administración que si se va por la vía de empleos, entonces ayúdenme para que yo no pierda contratando a una persona que no llega a cumplir al 100% (28: 76).

Como se puede observar en esta cita, además de la importancia de las subvenciones, muestra lo importante que es el trabajo de las personas con discapacidad, por más gasto que le genere al Estado, no se compara con el costo de tenerlo inactivo en un Centro Ocupacional. Y seguramente no tendría comparación con el costo que representa el tenerlo en casa, improductivo y que tenga al menos a una persona a su cuidado.

En este sentido la Estrategia Española sobre discapacidad menciona:

Adicionalmente, resulta conveniente subrayar la relación inversa existente entre la tasa de ocupación y el volumen de recursos destinados al pago de prestaciones contributivas y asistenciales, relación que resulta particularmente intensa para el colectivo de personas con discapacidad. Por tanto, el gasto efectuado en la articulación de políticas destinadas a la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral puede suponer, a medio plazo, un ahorro para el sector público (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 22).

Cabría hacer énfasis en que el fomento al empleo protegido es un recurso necesario en algunos tipos de discapacidad, pero la transición a la empresa ordinaria redundaría más en la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. El empleo protegido cumple con la función del trabajo de las personas con discapacidad y en algunos casos, por el tipo o grado de discapacidad, es la mejor alternativa, sin embargo para las demás personas con discapacidad esta medida puede no ser una solución, ya que no es inclusiva y además seguramente es más costosa para las administraciones que el trabajo en una empresa ordinaria.

En otro sentido, si bien es cierto que en cuanto al acceso de la mayoría de las subvenciones no se presenta mayor problema, en cuanto al cumplimiento de la subvención que corresponde al pago de sueldos, de la parte que le corresponde a las autonomías, sí se encuentran serias inconformidades entre los entrevistados que han tenido que implementar una serie de acciones para poder salir adelante.

Algunos de ellos, para poder solventar los gastos combinan los ingresos que reciben tanto de los Centros Ocupacional²² como de los CEE. Los Centros

²² Los Centros Ocupacionales y los Centros Especiales de Empleo, suelen compartir el mismo domicilio. Los Centros Ocupacionales funcionan bajo un mismo esquema marcado, en este caso por la

Ocupacionales reciben apoyo, en el caso de la Consejería de Madrid, por parte de la Consejería de Familia y Servicios Sociales, mientras que las subvenciones para el CEE, las destina la Consejería de Empleo (29: 69):

Hubo un momento en nuestra historia en la que nos fuimos físicamente a otro espacio distinto y vimos que no podía ser, por dos razones: económico porque teníamos que duplicar el número de personas que atendía la comida tanto en el Centro de Día como en el CEE y luego porque vimos que los trabajadores del CEE perdían en cuanto a calidad técnica es decir, que no podían pasar fisioterapia o a logopedia o a una rehabilitación que todavía necesitaban y también que perdían vida social, dejaban de estar con sus amigos, aunque sea el tiempo de la comida, por lo cual optamos por reunirnos nuevamente, donde el transporte fuera único, que la atención asistencial fuera única, los apoyos técnicos y que les permitiera disfrutar y organizar su vida social (29: 19).

Las entrevistas coinciden también en el tema de la demora de los pagos de la parte proporcional que le corresponde al Estado en cuanto a los sueldos, esta es una de las subvenciones estipuladas en la legislación, como una problemática que se ha intensificado en los últimos meses. Esta problemática varía dependiendo de las autonomías y va desde un mes hasta uno o dos años (28: 90-93), (29: 75).

Los mecanismos que se han implementado para salir adelante han sido por un lado el apoyo que hay detrás de los CEE, a través de la confederación a la que se encuentran afiliados, o por el apoyo de los bancos a través de créditos (28: 94). Sin embargo esta situación para uno de los directivos es preferible a las circunstancias que tenían hace una década: “Desde hace 10 años para acá, hemos estado mejor, porque hasta hace 11 años las ayudas, las subvenciones a los CEE, la parte que paga la administración era una ayuda graciable, que te la podía conceder o que te podía hacer la gracia de no

Consejería de Familia y Servicios Sociales de Madrid, donde “los usuarios, las personas con discapacidad pueden disponer de una serie de recursos de atención, comedor, transporte y está pagado por la administración, se tiene un contrato con la administración, el centro es de gestión privada, pero con fondos públicos. Nosotros vemos cómo contratamos y como llevamos a cabo las acciones, definimos los valores, su filosofía, eso es privado. La administración marca determinados contenidos y actividades y ratios profesionales, perfiles de usuarios (...) En los centros ocupacionales no se les asigna un salario, pero sí reciben una pequeña gratificación porque el trabajo que ellos hacen es como un medio para la formación.” (28: 199).

En el Centro Ocupacional se les prepara para el trabajo a aquellos usuarios que pueden realizarlo: “tienen que dominar determinada actividad, hacerlo con calidad, avisar cuando venga algo incorrecto, cómo se tiene que dirigir al maestro, que tiene que estar de tiempo continuo siendo productivo, eso es lo que tratamos de inculcarles” (28: 223).

concedértela, ja, ja, ja, si te despistabas no cobrabas (...) hace 11 años se creó una red de plazas públicas y firmaron un acuerdo renovable cada tres años (...) hasta por 20 años, con lo cual ya no es una ayuda graciable, eso te da mucho mayor estabilidad...” (29: 81).

El mismo problema en cuanto a los atrasos para poder acceder a los recursos económicos se presenta en los Centros Ocupacionales.

Hasta el momento se ha recurrido principalmente a los créditos bancarios para solventar los gastos, hay una deuda importante “las administraciones no pagan, sí que es una deuda muy importante, pero que ahora se está empezando a solucionar, es cierto que el movimiento asociativo está detrás, que son los que apoyan a los CEE” (30: 50).

Estos retrasos por parte de las autonomías en el pago de las subvenciones para sueldos son muestras de cierta tensión que habría que analizar a fondo. Por lo pronto la Estrategia Española sobre Discapacidad sigue otorgando la responsabilidad a las autonomías: “Cada Administración o entidad cubrirá con sus propios recursos humanos y materiales las actividades o medidas que constan en esta Estrategia, no suponiendo aumento alguno del gasto público” (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 41). Esta postura supone, al igual que el tema sobre la administración del 0,7% del Impuesto Sobre la Renta a través a las autonomías, las posibles desigualdades que se pueden generar, dado las distintas potencialidades económicas de cada una de las autonomías.

Como síntesis del apartado se puede considerar que en España, la manera en la que se asignan los recursos económicos entre los sectores legislativos y gubernamentales, no muestra problemáticas considerando la información proporcionada por los entrevistados.

La principal responsabilidad en cuanto a la distribución de los recursos recae principalmente en el poder administrativo y la labor de los legisladores es la constatación y supervisión en cuanto a la asignación de recursos.

Las políticas públicas sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentran respaldadas en la legislación a través de una serie de subvenciones económicas destinadas al fomento del empleo ordinario, donde se indican apoyos económicos para la contratación por parte de la empresa, así como subvenciones para la adaptación del puesto de trabajo. El fomento al autoempleo y a la actividad empresarial de las personas con discapacidad, también ofrece una serie de estímulos.

En cuanto al empleo protegido existen diversos apoyos económicos que acompañan el proceso, desde la puesta en marcha de los Centros Ocupacionales y de los CEE, así como distintas aportaciones que se destinan para el mantenimiento de los mismos y el desarrollo los enclaves laborales.

También, dentro de las subvenciones hay posibilidades de aportaciones económicas para el programa de Empleo con Apoyo que se desarrolla dentro de la empresa ordinaria.

Además de este tipo de subvenciones, se asigna una partida presupuestal para el mantenimiento del aparato organizativo del movimiento asociativo de personas con discapacidad a través de varios mecanismos. Uno es por medio de la Fundación ONCE que distribuye el 3% del ingreso de la ONCE, otro es a través de la parte proporcional que le corresponde de la administración del 0,7%, de ISR; otro más, por medio de lo que se le asigna de parte de las autonomías y finalmente por medio de la partida que el Fondo Social Europeo destina a España. Esto por parte del sector público. Por parte del sector privado, se puede tener acceso a algunos fondos particulares.

Si bien, estas diversas medidas podrían dar la impresión de que el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentra solucionado económicamente, la realidad es que existen diferencias importantes en el acceso a los recursos entre los distintos tipos de discapacidad, en donde la única que realmente se podría considerar como cubierta, sería en cuanto a la inclusión laboral de las personas ciegas, el resto de las confederaciones que representan otros tipos de discapacidad, muestran diversas dificultades para poder dar atención a sus usuarios

En general, aunque los entrevistados no muestran una mayor preocupación en cuanto al acceso a la mayoría de las subvenciones estipuladas en la ley, sí existe la preocupación por la demora en cuanto a la asignación de recursos por parte de los gobiernos autonómicos, específicamente sobre las subvenciones a los sueldos, ya que cuenta con notables atrasos en sus pagos, incluso hasta de dos años en algunos casos. Esta situación implica una serie de ajustes al interior de los Centros Ocupacionales y de los CEE, así como la acumulación de deudas con los bancos. Sin embargo a pesar de esta situación, no se cuestiona el hecho de que existan estas subvenciones, sino que al contrario, el fomento al empleo de las personas con discapacidad se plantea como una estrategia que redundaría en el ahorro de la administración pública. Cabría hacer énfasis en que el fomento al empleo protegido es un recurso necesario en algunos tipos de discapacidad, pero la transición a la empresa ordinaria redundaría más en la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. El empleo protegido cumple con la función del trabajo de las personas con discapacidad y en algunos casos, debido al tipo de discapacidad, grado de discapacidad o suma de discapacidades, es la mejor alternativa, sin embargo para las demás personas con discapacidad esta medida puede ser una solución no inclusiva y más costosa para las administraciones, que el trabajo en una empresa ordinaria.

Para los españoles es una prioridad extender el bienestar hasta cubrir los Servicios Sociales, se señala que en general el aspecto de educación, sanidad y pensiones muestra tendencia hacia el universalismo y se encuentra respaldado legislativamente, sin embargo haría falta extender estos límites del bienestar hasta la protección de los Servicios Sociales, que permita el cumplimiento de los derechos de los grupos vulnerables, entre ellos el de las personas con discapacidad.

Esta amplia serie de subvenciones económicas estipuladas en la ley se constataron a través de entrevistas, donde fue posible encontrar las evidencias de las aportaciones que reciben, así como de las problemáticas que presentan por la falta de acceso a los recursos económicos a tiempo. Entre otras, como ya se había mencionado, el incremento de las deudas con bancos.

Finalmente, es importante hacer notar que la Estrategia Española sobre Discapacidad sigue responsabilizando a las autonomías sobre la asignación de recursos económicos para financiar algunas de las políticas públicas relacionadas con la inclusión laboral de las personas con discapacidad, lo que podría significar, que se generen desigualdades, dado las distintas potencialidades económicas de cada una de las autonomías.

2.3.2 Asignación y acceso a los recursos económicos en México para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Considerando lo anteriormente expuesto durante el presente capítulo sobre el caso mexicano, se puede observar, a grandes rasgos, que a nivel institucional se carece de políticas públicas orientadas desde la perspectiva de derechos, lo cual lleva a una lógica en la que se puede suponer que la asignación de recursos económicos en la legislación no se encuentra presente. Si la legislación no precisa políticas públicas que marquen la asignación de recursos, ¿qué es lo que pasa con el manejo de los recursos?, ¿qué dificultades se encuentran para poder acceder a los recursos?, ¿qué dificultades caracterizan a las organizaciones que atienden las problemáticas laborales de las personas con discapacidad? Estas son algunas de las cuestiones que se intentarán responder en el presente apartado.

El presupuesto. ¡Es padrísima la parte del presupuesto!, ¡la rebatinga! Puede ser que una institución termine con más dinero porque un diputado negoció con otro el que “dame cuarenta millones más para mi tema”, y entonces de repente ¡tras! A la institución le cae el dinero. ¡Claro, en papeles!

Entonces el dinero empieza a caer por ahí de marzo, abril y en agosto empiezan a decir: ¡Cierren! Lo mandan a Hacienda. ¡Fun! QUITAN el dinero, lo mandan a Hacienda. ¡Fun, Fun, Fun! Entonces operas casi siempre 6 meses, los otros seis meses el dinero no ha llegado o ya lo debes, o no pudiste ejercerlo por la serie de candados que se presentan para evitar robos, y todo esto termina siendo un candado (...) La manera en que se ejerce el recurso es completamente obsoleta (...), no sé, pero se requiere de una reforma profunda del Estado (...) actualmente hay toda una arquitectura en la que la gente se va acostumbrando a cómo se ejerce el presupuesto y si te brincas algo para hacer alguna adecuación, te llaman la atención entonces, luego hay funcionarios que prefieren no hacer nada (12:43-44).

En este caso se menciona una situación no tan crítica en la que las posibilidades de ejercer el recurso por parte de un organismo gubernamental

cuenta con 6 meses, lo cual dificulta gravemente su operación, porque hay casos en los que se plantea que se ha tenido dos meses:

... o realmente lo estamos tomando en serio o es nada más un paliativo para que la Cámara de Diputados diga:

- Sí le asignamos recursos y no lo gastó.

Así sucede. Simplemente el año pasado X tuvo un presupuesto para proyectos, se determinó cierta cantidad, entonces nos hicieron trabajar en los proyectos, bueno, pasó todo el año y en octubre dijeron:

- Parece ser que ya van a asignar el dinero.

Y el subcomité dijo:

-¿Sabes qué? Pues mejor no.

Íbamos a tener noviembre y diciembre para gastarlo, ¡muy de prisa! No, no. Tiene que ser en tiempo y forma (14: 153-154).

Si bien en la legislación no existen señalamientos en cuanto al presupuesto que le corresponde a un determinado organismo para ejercer alguna política pública, en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México, de hecho existe cierto margen de libertad para proponer a través de Programas Nacionales²³ algunas acciones encaminadas a favorecer el proceso. Sin embargo, los señalamientos planteados reflejan limitaciones muy importantes en cuanto a la asignación de recursos y la dificultad para poder operar correctamente en un tiempo tal limitado.

En otro ámbito, los organismos gubernamentales que están intentando hacer algún programa público para impulsar la inclusión de las personas con discapacidad, ven con gran dificultad que las Secretarías con las que tienen que negociar los presupuestos, finalmente no los asignan, quizá en gran medida porque no hay un compromiso formal, en tanto que no hay una gran presión institucional; la legislación no es tan enfática en cuanto a responsabilidades económicas:

...es esta parte de los recursos financieros. Sí se nos exige que tengamos que elaborar programas transversales, pero sí, y ¿con qué recursos? El año pasado nos citaron a una reunión y tuvimos un curso de transversalidad en la Secretaría de Hacienda y nos dijeron que el tema de discapacidad iba a

²³ En el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009-2012 (Consejo Nacional para la Discapacidad y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2009), se puede identificar el tema laboral en las páginas que van la 76 a la 81.

Una buena parte de la información que contiene el PRONADIS en cuanto a los programas que se están llevando a cabo a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se traspasó al Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

ocupar un lugar importante. Estuvimos trabajando para presentar proyectos y a la mera hora nos dijeron que muchas gracias por participar y que no había recursos (...) Creo que es algo fundamental para que se aplique esta ley famosa de mayo. No puedes exigir algo que no estás apoyando con algo muy concreto, como son los recursos (...) No hay articulación con la Cámara de Diputados (14: 151-152).

Estas serias problemáticas, como bien lo menciona uno de los miembros del sector gubernamental, requieren de toda una reingeniería del Estado: "...si tú te acuerdas, hay una agenda de Reforma del Estado, una especie de libro blanco en esa materia. Yo creo que implicaría una voluntad política de todos los poderes del Estado Mexicano y mucho me temo que como nos vivimos en este país en medio de elecciones, nunca hay un año donde digas: vamos a dedicarnos a llevar a cabo consensos..." (12: 49).

En esta Reforma del Estado sería importante considerar la reciente Reforma Constitucional en la que se retoma la perspectiva de los Derechos Humanos, lo cual, teóricamente implica un deslizamiento hacia una política social universalista. Es decir, que la perspectiva que habría de estar presente en la jerarquía de asignación de recursos, así como en el diseño de políticas públicas, habrá de ser coherente a una política social con tendencias universalistas.

Ciertamente el incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad implica costos, los cuales se han ido incrementando conforme ha ido pasando el tiempo y que han ido aumentando las problemáticas de las personas con discapacidad y de sus familias, que son las que asumen actualmente los costos; pero lejos de enfrentar el rezago social, de investigar realmente cuánto costarían ciertas políticas públicas, cómo alinear las políticas a la perspectiva de los Derechos Humanos, a una política social que permita implementar las acciones necesarias, contrariamente a ello se pueden encontrar algunas evidencias, en los testimonios de los informantes, en torno a que es mejor no tocar el tema por los altos costos que implica: "... la adopción a los Derechos Humanos es una medida estratégica (...) pero poner en políticas públicas esta posición es muy, muy costosa, ¡costosísima!, servicios muy caros, y muchas veces prefieren que no se diga nada..." (24: 56). Incluso, se dice que "hay aspectos que los detienen los propios legisladores y en

ocasiones el poder ejecutivo, que dicen: -No, no, no le muevan, vamos buscando por donde sí, porque esto va a generar un gasto y que por el momento no se puede hacer” (5: 31).

Ante estos comentarios por parte de los distintos actores sociales, sobre la falta de recursos por parte del Estado podría estar influyendo la actual política social que se está llevando a cabo en nuestro país, más de corte residual, tal como se planteó en el primer capítulo. Trasládase hacia una política social más alineada a una perspectiva de derechos, tal como lo demanda hoy nuestra Constitución, generará serias problemáticas por los intereses específicos que se pueden alterar:

“Hace falta una reforma que por primera vez coloque al Estado como una herramienta de transformación para el ejercicio de los derechos...” (12:50).
 “Transformar implica cambiar las cosas, tomar riesgos (...) la agenda de los derechos es una agenda de conflicto” (12: 52).

Uno de los informantes considera clave la transformación de la actual política social a fin de poder solventar la falta de recursos por parte del Estado para poder trascender hacia una perspectiva de derechos:

Evidentemente, al tener una perspectiva tendiente hacia el liberalismo, el Estado es un Estado más débil, con menos recursos, opacado por los intereses de grupos particulares (...) Sí ha habido una expansión de derechos y contrapesos frente a la arbitrariedad del Estado, pero en otros campos no hemos avanzado y por lo tanto ante la falta de recursos por parte del Estado, el Estado mismo se ve limitado en su capacidad de ejercicio (12: 67).

Se puede suponer que en general, la política social que actualmente está llevando México, con una tendencia hacia la residualización, podría estar influyendo en el hecho de que el Estado tenga menor acceso a los recursos económicos²⁴, pero además hay una clara evidencia que el gobierno se ha dado cuenta de la necesidad, de las problemáticas de las personas con discapacidad, incluyendo aquellas a nivel laboral y sin embargo, evade la responsabilidad de implementar políticas públicas porque “no hay dinero”.

²⁴ Efectivamente, de acuerdo con Ordóñez, G., (2011) el Estado mexicano tiene menos acceso a los recursos económicos debido a la residualización del régimen de bienestar, sin embargo, a pesar de ello, el autor demuestra que en los últimos años se ha incrementado el gasto social, incremento que resulta insuficiente para alcanzar una política social universal.

¿Realmente no hay dinero? Evidentemente el Estado funciona, hay ciertos recursos, entonces más bien se podría preguntar ¿cómo se administran los recursos con los que cuenta el Estado?

Algunos comentarios de algunos de los representantes de los organismos gubernamentales pueden ilustrar la situación:

Mira, algo que pasó hace tiempo, y que ya te puedo contar: Nos mandaron a negociar el presupuesto con los directores de Hacienda y son gente, ¡cof, cof!, formada en otra lógica. Nosotros, tratando de explicar cómo era importante fortalecer a la sociedad civil (...)

- Bueno, ¿estás loco? Para eso no hay dinero, ¡no hay ni un quinto más!

Entonces, con este nivel de información, ¿cómo quieres que se negocien las cosas?, ¿cómo te explico? Lo que sucede también es que quien tiene que negociar el presupuesto tuyo, es tu cabeza de sector y pues como las prioridades del gobierno ahora están en otro sector, como el de seguridad y lucha contra el narcotráfico, entonces puede que aparezcamos en la prioridad número 20 o 25, desconozco el mecanismo de prioridades (...)

...el presupuesto en el país, en realidad son negociaciones grandes, las que hacen las secretarías y después se distribuye. Aunque yo traiga tal consiga por la ley, pero con instituciones chiquititas, ¡imagínate! No te puedes meter a cabildeo porque estás extrapolarando tus facultades. Luego, tal vez te asignen algo de presupuesto, pero se puede modificar si bajó el petróleo o bajó la recaudación, pero además, depende de la agenda que el ejecutivo tenga en ese momento como una misión (12: 55- 57).

Es voluntad política (16: 119).

...te das cuenta que cada organismo está trabajando en lo que compete, sí hay disposición, me queda claro, pero muchas veces el recurso es el que no alcanza... Hacienda te dice te voy a dar tanto y tú tienes que priorizar (...)

- ¿Sería entonces que realmente no hay dinero, o que no se canaliza para atender esta problemática, sino que se canaliza para otros lados?

- Puede ser también esa parte. Mmhh! Es que lo que dices es muy real. Y si hay tanto dinero, pero si ahorita no me urge discapacidad, sino que me urge otra acción, migrantes, por ejemplo... Sí yo creo que es además de y ¿cómo jalar dinero para acá? ...quizá no hay fuerza, no hay liderazgo a la mejor el CONADIS pudiera ser ese actor, porque por ley le corresponde liderar esto, que a la mejor no ha sido muy contundente o también no cuenta con mucho presupuesto (...) o es todo a la vez (14: 109 – 113).

De acuerdo con estos testimonios se podría decir que no necesariamente es la falta de recursos lo que dificulta el llevar a cabo políticas públicas, sino que además, haría falta una buena administración general, a nivel de Estado y a nivel de Secretarías, con una jerarquía alineada a la

perspectiva de los Derechos Humanos, puesto que hasta ahora, de acuerdo a los informantes, se desconoce cómo se asignan los recursos, lo cual deja entrever, que hay vacíos institucionales que permiten esta situación y que dentro de la misma Administración Pública Federal, se administren los recursos económicos sin referentes o principios muy claros, lo cual lleva a la generación de procesos de discriminación hacia aquellos organismos pequeños que trabajan a favor de la defensa de los derechos humanos de las grupos más vulnerables de la sociedad mexicana. Es un tema que conecta directamente con la pendiente Reforma del Estado y con la reciente Reforma Constitucional basada en los Derechos Humanos.

Así bien, la asignación de recursos queda supeditada a estos factores que repercuten directamente en el quehacer de las organizaciones gubernamentales y de personas con discapacidad, que atienden las problemáticas laborales de este sector de la población.

Para todos los informantes, hay prácticamente un consenso en que la educación es uno de los elementos clave para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. La formación y preparación para el trabajo, requiere que se canalicen recursos destinados a este objetivo, ¿cómo limita la falta de recursos en este aspecto? Algunos ejemplos se pueden considerar a continuación:

... nosotros identificamos que (las personas con discapacidad) pueden y deben tener su certificado de primaria o secundaria, les ofrecemos las alternativas, la información, los puntos de encuentro, horarios, y la gente dice estar interesada y les gusta la idea, pero no tienen recursos para trasladarse, para salir de ese rezago educativo. Ubican que sí es necesario, se dan cuenta que no alcanzan el nivel de escolaridad para acceder a un trabajo, las empresas piden un cierto perfil, pero tampoco cuentan con los recursos económicos para poder hacer eso. Es algo que de repente, nosotros como institución nos encontramos atrapados y ellos también (...), en ocasiones, para acceder a un mejor trabajo, pues también tienen que estudiar más y no pueden dejar de trabajar para estudiar (15: 34).

La pobreza en las familias mexicanas, donde se cuenta con alguna persona con discapacidad, y la falta de asignación de recursos a través de políticas públicas que deberían atender estas problemáticas, genera círculos viciosos que impiden el desarrollo y el cumplimiento de los derechos de las personas, en este caso concreto, para poder acceder al trabajo. Si no tienen

acceso a la educación, no pueden acceder al trabajo, y por lo tanto no puede salir de la pobreza y así sucesivamente.

A nivel educativo también se tiene la aportación de otro representante del sector gubernamental que para cumplir con una parte de su responsabilidad, requiere de impresoras en Braille para la edición de libros de texto, para los niños ciegos que quieren cursar la educación básica: “como ya ratificamos la Convención, sí o sí tenemos que estar atentos a las políticas internacionales y tenemos que ir respondiendo a ese compromiso, pero también es cierto el problema que tenemos con Hacienda que no nos quiere autorizar la compra de las impresoras en Braille. Se les hace muy fácil a los administrativos focalizar los recursos, pero no ven como perjudican todo un proceso educativo y laboral de la población con discapacidad” (19: 80).

Esto podría suponer que si un buen porcentaje de la población con discapacidad en estado de pobreza, no puede acceder a la educación, los que finalmente logran acceder al sistema educativo pueden encontrar barreras para acceder al conocimiento, pues no se cuenta con los materiales necesarios, que en este caso serían los libros en Braille. Es necesario que “haya recursos presupuestales económicos que garanticen la posibilidad de resolver los requerimientos de la escuela regular, y me refiero a que se requiere de personal especializado, de material didáctico, de elementos que permitan el seguimiento para cumplir con los programas que existen, como el de fortalecimiento a la integración en escuelas regulares” (17: 17).

¿Cuántos recursos se requieren para incluir educativamente a la población con discapacidad para que pueda posteriormente incluirse laboralmente? Esta es una cuestión que hasta el momento no es posible dar respuesta.

El tema sobre la falta de asignación de recursos se repite a nivel del desarrollo de estudios estadísticos para determinar la magnitud de la problemática y el diseño de las políticas públicas, no solo a nivel educativo, sino en todos los ámbitos, incluyendo la parte laboral.

“La Secretaría del Trabajo realiza la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, en la que no hay ningún componente de discapacidad. Para meter una pregunta o diez preguntas, bueno, ¡es una millonada!, En una encuesta, no se diga en el Censo” (21:95). En el Año 2010, se llevó a cabo el Censo General de Población en él se tuvieron que limitar una serie de preguntas sobre discapacidad, porque se en ese momento se dio la coyuntura de la Influenza H1N1 (21:73).

Sin embargo,

...también hay una idea más atrás y más de fondo, no hay un criterio absolutamente unánime respecto a cómo se va a registrar la información sobre discapacidad, desde un punto de vista tú puedes decir que tienes discapacidad visual, intelectual, etc., pero la CIF dice así no es, entonces cómo vas a preguntar por la discapacidad a una persona (...) El INEGI ha impulsado mucho esa parte, al decir que no se trata de generar estadísticas así porque sí, sino primero hay que ponernos de acuerdo en cómo la vamos a registrar.

Es un problemón, un problemón teórico y metodológico, porque no hay un cómo se debe capturar la información y eso no corresponde a nuestros estándares (21: 97).

Se podría suponer entonces, que no se asigna presupuesto para realizar estadísticas, porque no hay un consenso para definir quién es una persona con discapacidad. Pero realmente lo que no queda claro es ¿por qué no hay un concepto de persona con discapacidad si se tiene como referente a la Convención, donde se define quién es persona con discapacidad? También está la CIF, tal como se menciona por parte del entrevistado. La metodología que se plantea en la CIF²⁵, es decir, en la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, propuesta por la Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2001), es un método complejo para quienes no están relacionados con aspectos médicos y sociales que influyen en la problemática de la discapacidad, para lo cual habría que establecer equipos multidisciplinarios que valoren la discapacidad. Sin embargo, esta Clasificación no es una novedad, se estableció desde el año

²⁵ La CIF, se aprobó, oficialmente por los 191 Estados Miembros de la OMS mediante la resolución 54.21 en la quincuagésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud el 22 de mayo de 2001.

2001 y tenía como antecedente la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, que se estableció en 1980.

Efectivamente, quienes realizan estadísticas, no tiene los elementos para diseñar las preguntas que arrojarán la información adecuada. Aquí el problema se complejiza, no solo a nivel de acceso a los recursos económicos, sino en cuanto a la carencia de estos equipos multidisciplinarios que den los parámetros para extraer la información necesaria de acuerdo a la CIF. Mientras tanto, la carencia de información está limitando las dimensiones reales de las problemáticas de las personas con discapacidad en todos sentidos, no solo a nivel laboral y ello a su vez, incide en la carencia de los argumentos necesarios para promover políticas públicas que atiendan las problemáticas.

Dentro del campo laboral hay un programa que se está llevando a cabo con coberturas limitadas, que está enfocado el impulso del empleo autónomo o a través de pequeñas empresas en las que participen mayoritariamente personas con discapacidad.

Al reconocer las limitaciones con las que cuentan económicamente, este organismo gubernamental, para ampliar la cobertura del programa, ha recurrido a la invitación de sus eventos a los diputados para que conozcan los proyectos que se han realizado con éxito con el fin de que se le otorgue mayor presupuesto. Sin embargo, dado que la perspectiva medicalizada prevalece en la mentalidad de algunos legisladores, el presupuesto se canaliza principalmente al tema de salud y una parte a la educación:

“Ese es un problema que encontramos, que a la hora que se habla de discapacidad se piensa en el tema de salud, en muletas, prótesis, sillas de ruedas, no se va a la personas con discapacidad de manera integral...” (23:47)

Inicialmente este programa de apoyo para el autoempleo nació con una escasa cobertura y difusión, sin embargo a medida que se fue dando a conocer, la demanda de apoyo económico para la creación de microempresas, ha aumentado considerablemente, pero la asignación de presupuestos para apoyar un mayor número de proyectos no se ha conseguido por parte de los legisladores.

Además de esta situación también se comenta otro aspecto importante en cuanto a limitaciones legislativas: “vemos que tanto en la Convención como en el Programa Nacional de Discapacidad, en la sección de empleo le dan mucho más énfasis al buscar empleo a una persona con discapacidad en una empresa que a la implementación de medidas o estrategias en el sentido del autoempleo, de impulsar la vocación empresarial de las personas con discapacidad” (23: 47).

La falta de una mayor promoción de una cultura empresarial en la legislación también puede ser otra vertiente importante de inclusión laboral que habría que atender con mayor profundidad. Sin embargo, a pesar de esta limitante legislativa, el problema principal actualmente es que el programa se ha ido difundiendo y hay una mayor demanda, pero en la actualidad ya no se cuenta con los recursos necesarios para apoyar los programas que se consideran viables para la creación de pequeñas empresas. Dentro de este proyecto también se pudiera estar generando un círculo vicioso en torno a la falta de presupuesto por falta de lineamientos institucionales que respalden el impulso empresarial de las personas con discapacidad.

A lo largo de la exposición de estas tres situaciones: a nivel educativo, de estadísticas y de fomento empresarial de personas con discapacidad, se pueden observar algunas problemáticas relacionadas con las consecuencias que viven los organismos gubernamentales por falta de políticas públicas y asignación de recursos para poder impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En este sentido, cabe mencionar un dato que plantean las personas con discapacidad a través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010, el cual coincide con esta problemática. A la pregunta realizada sobre ¿qué tan fácil es recibir apoyos del gobierno? El 78.1% respondió que muy difícil obtener beneficios de los programas públicos (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad, 2012: 60).

La falta de políticas públicas y la asignación de recursos económicos para desarrollarlas, repercute también en otro tipo de organismos de

colaboración mixta. Dentro del sector gubernamental, particularmente por parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia pero en coordinación con distintos organismos, entre otros, con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) se ha ido generando una red de agencias de integración laboral. De un total de 6 agencias, la que logra incluir laboralmente al mayor número de personas con discapacidad en el país, es esta agencia que se realiza en coordinación entre el DIF y el Sector Empresarial, la cual plantea las siguientes problemáticas en cuanto a la asignación de recursos:

... se empieza a multiplicar este esquema de agencia (...) pero tristemente algunas nada más tenemos el recurso que asigna la Secretaría, otras no tenemos nada, más que la responsable de la inclusión laboral, que es secretaria, mensajera, consejera en rehabilitación (...), somos multifuncionales, por no decir todólogas, con más caché, (risas...), ¡multifuncionales! Entonces si no hay nadie que se quede en la agencia porque yo tengo que salir, pues con la pena (...) Muchas veces puedo avisarle a los usuarios, pero a veces, o no dan teléfonos o dan unos datos que no son, entonces no les puedo avisar, y luego la gente se molesta y tiene razón, pero esta es la parte que no han querido resolver las autoridades, todo lo tenemos que hacer una sola persona (26: 69).

...si aquí hay necesidades de apoyos, en los estados es todavía más difícil, porque faltan personas con la formación adecuada, no digo que no las haya, sino que deben ser contratadas... (26: 73).

Esta es una agencia de colaboración entre el DIF y el Sector Empresarial, ¿cuál es la colaboración del sector empresarial para la agencia de integración laboral de las personas con discapacidad? La respuesta es la siguiente: “Mira la CANACINTRA apoya, desde el espacio físico, toda su infraestructura, como la luz, la línea telefónica, todo el mobiliario es de la CANACINTRA. El DIF si yo lo necesito, me proporciona por ejemplo el equipo de cómputo, la silla” (26: 72). ¿Sólo se necesitará este tipo de apoyos por parte del sector empresarial para incluir laboralmente a las personas con discapacidad en México?

Las agencias de integración laboral, que promueve el DIF en coordinación con distintos organismos, están compuestas por una sola persona que realiza el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta situación permite intuir los alcances de las agencias de integración laboral,

no solo a nivel del Distrito Federal, sino la precaria situación también dentro de los estados, dadas las limitaciones económicas con los que cuentan.

A nivel de organizaciones de la sociedad civil, dos de las más importantes, coinciden en que no cuentan con el apoyo económico para desarrollar su labor por parte del sector gubernamental:

- ...realmente que nos apoye el gobierno con algo, no. Incluso hay un área que se llama Procuración de Fondos (...) y ahí estamos atentos a los proyectos que muchas dependencias hacen y algunas las ganamos y otras no...

- ¿Se mantienen de los productos que hacen?

- No todos, pero la mayoría sí, incluso a los chicos se les da una beca cada quincena, es algo simbólico, pero se les da una beca.

- ¿Cuánto más o menos les dan?

- Se les dan 200.00 pesos, así sea al que acaba de entrar, al que tiene seis meses o cinco años, al que es muy productivo y al que no tanto. Es que estamos establecidos como una escuela empresa donde los chicos están aprendiendo a trabajar... (38: 69-73).

Desafortunadamente no todos tienen las mismas posibilidades y muestran situaciones más críticas:

- ... nosotros atendemos lo que las autoridades no atienden, nosotros, las organizaciones no gubernamentales tomamos lo que ellos no pueden porque no hay recursos suficientes...

- Y ¿de qué se mantiene la organización?

- De las empresas de segundo piso, de los que dan donaciones. El Nacional Monte de Piedad, es nuestro mayor donador, nos ayuda con el recurso que necesitamos para cubrir cuotas del personal de esta institución y lo demás lo conseguimos a través de donatarios que dan su aportación mensual o semanal que nos ayudan a sobrevivir (...) Muchas instituciones como ésta están cerrando porque a los donadores les ha afectado mucho la crisis económica (...)

Tenemos 52 años al servicio de las personas con discapacidad, tenemos la biblioteca más grande en Braille en América Latina, la primera imprenta reconocida por la UNESCO y ha sobrevivido agarrándose de donde puede, el año que entra, si sigue la situación así, tendremos que cerrar, porque lo que es el gobierno no se fija en instituciones así. Ellos abren centros comunitarios, pero esos centros tienen restricciones y atienden a 15 personas y ¿todos los demás?, ¿dónde están todas las demás personas?

Esto en gran medida significa que la falta de recursos económicos es un factor que afecta transversalmente tanto a los organismos gubernamentales como aquellos organismos mixtos y de la sociedad civil que están tratando de atender las necesidades laborales de las personas con discapacidad. Los organismos de la sociedad civil se caracterizan por depender económicamente de la caridad, de las donaciones de grandes empresas, o de algunos proyectos públicos a los que difícilmente se puede acceder.

Estos distintos planteamientos de parte de los organismos involucrados con la atención laboral a las personas con discapacidad, contrastan con la versión a nivel legislativo: “El CONADIS (...) tiene recursos para estructurar sus programas, por lo menos del 2012. Tiene para preparar su presupuesto y nosotros como diputados, yo como diputada de la comisión del presupuesto, te diré que estaré al pendiente del presupuesto...” (4: 39). La asignación de recursos no implica solamente que el principal organismo gubernamental para la inclusión social de las personas con discapacidad, pueda desempeñar sus funciones administrativas, sino que se requiere invertir considerablemente en el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas con cobertura nacional.

La Convención, en su Artículo 4, sobre las obligaciones generales, menciona, en el inciso 2 sobre los derechos económicos, sociales y culturales, que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derechos internacional”.

De acuerdo con este planteamiento, al menos en cuanto al tema de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, el esfuerzo económico por parte de México para atender este compromiso, no se ve reflejado hasta el momento.

Sintetizando el apartado, se puede decir que junto con el establecimiento de políticas públicas en la legislación, la asignación de recursos es un componente indispensable para avanzar en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Tal como se planteó en el apartado anterior sobre el caso mexicano, sin la institucionalización de políticas públicas, no procede, lógicamente la asignación de recursos, lo cual se vuelve una grave problemática a la hora de intentar desarrollar Programas Nacionales para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Las problemáticas que se pueden encontrar son de diversa índole. Los problemas de asignación y acceso a los recursos económicos, reflejan una falta de articulación de los distintos actores sociales involucrados, con la Cámara de Diputados, la necesidad de una Reforma del Estado en la que se habrá de considerar, además, la importancia de la reciente Reforma Constitucional que replantea nuevamente en nuestra Constitución la perspectiva de los Derechos Humanos.

Este último acontecimiento tiene implicaciones importantes para la definición del Estado pues el cumplimiento de la perspectiva de derechos implica la implementación de una política pública universalista que contrasta con nuestra actual política liberal - residual que tiende a restarle peso a la participación del Estado. Si se implementara una perspectiva alineada al universalismo que permita la consecución de los Derechos humanos, la política social permitirá que el Estado pudiera acceder a mayores recursos para poder responsabilizarse tanto de los anteriores, como de los nuevos riesgos sociales, entre ellos la discapacidad. Este tipo política social podría impulsar el bienestar del sector de las personas con discapacidad a través de la creación de políticas públicas enfocadas a su inclusión laboral y con lo cual se le restaría una mayor carga económica a las familias con algún integrante con discapacidad. De esta manera se podría distribuir el gasto a nivel social y que no sea un abuso para la familia el solventar la carga social y económica de este sector de la población con discapacidad.

La adopción y puesta en práctica de una perspectiva de Derechos en la constitución mexicana da mayores lineamientos en cuanto a la jerarquía de

asignación de recursos destinados al bienestar de los sectores más vulnerables de la población.

Ciertamente la puesta en marcha de esta nueva perspectiva creará conflictos, que no necesariamente serán en detrimento de la sociedad, sino por el contrario, son conflictos en los que la sociedad saldrá fortalecida por este proceso de transformación.

Sin embargo no solo se considera que la actual política social es la única responsable de la falta de asignación de recursos, sino que además existen otras cuestiones, relacionadas con la falta de una adecuada administración de los recursos con los que actualmente cuenta el Estado.

Se señala, dentro de la Administración Pública Federal, particularmente a la Secretaría de Hacienda y a algunos legisladores, como los principales responsables en cuanto a las limitaciones en su perspectiva de derechos y capacidades administrativas de los recursos económicos, lo cual repercute gravemente en el desempeño de los organismos gubernamentales que tienen como responsabilidad, entre otras, impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Los casos presentados muestran las implicaciones a nivel educativo, en la formación para el trabajo, en la elaboración de estadísticas necesarias para el diseño de políticas públicas. Se refleja en las limitaciones económicas que tienen las actuales agencias de integración laboral y en el quehacer de los organismos de la sociedad civil.

Las problemáticas presentadas por la falta de asignación y acceso a recursos económicos contrastan con la versión de los representantes legislativos quienes consideran que con tener cubierto el costo para el funcionamiento administrativo del CONADIS es suficiente.

Las problemáticas a nivel institucional, que hacen referencia a la asignación de recursos, no coincide con el compromiso de “adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles” (Art. 4, inciso 2) que estipula la Convención.

Análisis comparativo

La asignación de recursos dentro de la legislación es un tema que contrasta profundamente al observar las características entre España y México, situación directamente relacionada con el establecimiento de políticas públicas.

Es evidente que en España las subvenciones correspondientes a cada una de las políticas públicas, destinadas al fomento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se encuentra especificada claramente en la legislación. Existen distintos tipos de apoyo dependiendo, si el trabajo se va a desarrollar en el empleo ordinario o en el empleo protegido y van acompañando el proceso, desde que se empieza a gestar el nuevo centro de empleo, hasta el mantenimiento del mismo.

Esta situación, que hace referencia solo a lo que el sector público aporta para el proceso, contrasta fuertemente con la forma como se asignan los recursos en México.

Primeramente cabe señalar que dentro de la legislación no está señalado ningún monto destinado para políticas públicas. Esta responsabilidad, de obtener recursos se lleva a cabo por parte de las Secretarías, incluyendo la de Hacienda, donde se deja ver claramente, que las prioridades no van en función del cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. En el planteamiento de la situación se revelan problemáticas estructurales de gran importancia que hacen un llamado a la Reforma del Estado, así como a la necesidad de la implementación de la reciente Reforma Constitucional que la alinea a la perspectiva de los Derechos Humanos.

Además de las subvenciones señaladas para el fomento al empleo en la legislación, se encuentran en España diversos mecanismos para el financiamiento del movimiento asociativo de personas con discapacidad: el 3% de la ONCE que distribuye la Fundación ONCE a las demás las Confederaciones de personas con discapacidad, el 0,7% del ISR que le otorga apoyo proporcional, o del aporte destinado a España desde el Fondo Social Europeo, que además de sostener el movimiento asociativo se encarga de

llevar a la práctica diversos programas de fomento a la formación y al empleo de las personas con discapacidad.

En México no existe en la legislación este tipo de subvenciones para el apoyo al movimiento asociativo de personas con discapacidad o para llevar a cabo programas específicos de fomento al empleo por parte de organismos de personas con discapacidad.

A partir de estas circunstancias, las repercusiones dan muestra de diversas problemáticas derivadas del acceso o no, a los recursos en cada caso:

Los recursos en España, a pesar de mostrar los diversos mecanismos de acceso, no hay evidencia de que sean suficientes para sufragar los gastos necesarios para que todos los tipos de discapacidad se encuentren en las mismas condiciones que los ciegos, quienes sí tienen cubiertas sus necesidades económicas para llevar a cabo la inclusión laboral.

Las problemáticas por la falta de asignación de recursos a tiempo, por parte de las autonomías españolas, ha repercutido en el incremento de las deudas económicas con los bancos, más esta problemática no da muestras, hasta el momento, de que sea necesario quitar las subvenciones, por el contrario la inversión en políticas públicas para el empleo para las personas con discapacidad, es vista como una estrategia que promueve el ahorro en la administración pública a mediano plazo.

Para los españoles es una prioridad extender el bienestar hasta cubrir los Servicios Sociales. Por el momento consideran que se han cubierto de manera general, el aspecto de educación, sanidad y pensiones, pero haría falta cubrir este apartado, de tal manera que permita hacer valer plenamente los derechos de los diversos grupos vulnerables, entre ellos el de las personas con discapacidad.

A otro nivel, en México la falta de asignación de recursos a través de políticas públicas repercute de manera importante en cuanto al bienestar de las familias que cuentan con alguna persona con discapacidad entre sus integrantes, ya que el costo del riesgo social que representa la discapacidad es

subvencionado por ellas mismas, la cobertura del bienestar, no llega a la educación²⁶, lo cual trae implicaciones serias sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La falta de asignación de recursos en México, hace que los organismos públicos se vean limitados en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones estipuladas institucionalmente así como en el cumplimiento como mediadoras en el proceso de inclusión laboral. A nivel de organismos de la sociedad civil, la falta de recursos ha propiciado el cierre de algunas de ellas y algunas otras se mantienen de las donaciones particulares y de grandes empresas, finalmente de la caridad, por lo que los alcances en la atención se ven muy limitados y las repercusiones en la inclusión laboral son mínimas.

Dada las diversas posibilidades de acceso a los recursos económicos y a pesar de que no están cubiertas en su totalidad las necesidades que persisten en cuanto a la inclusión laboral, en España, a pesar de la crisis económica por la que están pasando, así como la crisis laboral, se muestran esfuerzos por “adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles” que estipula la Convención (Art. 4, inciso 2). Situación que contrasta con en el caso de México, donde no hay evidencias de este esfuerzo económico.

En la siguiente tabla se puede sistematizar la comparación sobre los aspectos más relevantes, entre México y España, de las características institucionales que hacen referencia a la asignación de recursos en cada caso.

²⁶ Situación que se desarrollará en el siguiente capítulo. En materia de sanidad, la investigación no cuenta con esos alcances, es un tema relevante que podría dar pautas para un investigación para poderlos determinar con exactitud la cobertura en materia de sanidad y las características que lo definen. Hay algunos indicios de graves problemáticas por las que atraviesan las personas con discapacidad en cuestiones de salud, un dato que podría ilustrar la situación, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre las personas con discapacidad (2012), hace referencia a que las personas con discapacidad en el país, el 77.2% utiliza los servicios de salud públicos cuando se enferma, el 20.7% emplea remedios recomendados por amigos y familiares y el 18.8% recurre a los servicios de medicina privada. A partir de esta información el 60% considera que los servicios médicos que reciben no son suficientes, dado que no reciben toda la atención médica que necesitan. Estos datos dan una idea general de las limitaciones en materia de salud y de derechos.

Tabla 9.

Análisis Comparativo de las Características Institucionales sobre la Asignación de Recursos en México y España.

Característica a comparar	España	México
Asignación de recursos destinados para políticas públicas establecidos en la legislación.	Sí.	No
Tipo de subvenciones establecidas	Para fomento en el empleo ordinario: en el sector público, privado y autoempleo y en el empleo protegido: Centros Ocupacionales, CEE, Enclaves Laborales y Empleo con Apoyo	No
Financiamiento para el movimiento asociativo de personas con discapacidad por parte del sector público.	A través del 3% que destina la ONCE para la Fundación ONCE La parte proporcional del 0,7% del ISR Acceso al Fondo Social Europeo	No
Acceso a otro tipo de aportaciones	Donaciones de Empresas privadas	Donaciones de empresas privadas
El acceso actual a los recursos ¿es suficiente para cubrir la totalidad de gastos?	No	No
Problemáticas derivadas por la falta de recursos suficientes en los organismos involucrados en el proceso.	Endeudamiento bancario por la demora en cuanto al pago de subvenciones por parte de las autonomías. Demanda de la cobertura del bienestar, no solo en educación, sanidad, pensiones, sino también en servicios sociales.	Limitaciones severas en el cumplimiento de las responsabilidades de los organismos gubernamentales y de las posibilidades de implementación de políticas públicas. Cierre o limitaciones severas en el desempeño de los organismos de las asociaciones

		civiles que atienden problemáticas de personas con discapacidad. Afectación en el bienestar de la familia y de las personas con discapacidad. El riesgo social de la discapacidad lo asume la familia.
--	--	---

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información bibliográfica y documental así como de las entrevistas a los actores sociales involucrados.

Capítulo 3

Análisis comparativo de los distintos organismos involucrados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en España y México.

Características del proceso-organismos.

El estudio sobre el proceso de inclusión laboral, se ha planteado desde tres dimensiones: estructural-institucional, de proceso-organismos y de resultados (Abramovich, V., 2008).

A partir de las características institucionales-estructurales con las que cuentan cada uno de los países en estudio y que se plantearon en el capítulo anterior, el presente capítulo se centra en el análisis de las características del proceso que se ha seguido para llevar a la práctica lo que estructuralmente ha definido cada sociedad, a través de la participación y articulación de los diversos organismos involucrados en este proceso: organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad.

El desarrollo del capítulo se presenta estructurado por subcapítulos, en cada uno se hace especial énfasis en los tipos de organismos involucrados tanto en España como en México. Sin embargo, como se podrá observar a continuación, la intervención de los actores sociales se encuentra entrelazada como un sistema en el que es imposible desligarlos totalmente del resto de los organismos.

En el primer subcapítulo se hace referencia a las características de los organismos legislativos, a sus funciones, así como al proceso que siguen los distintos actores sociales para poder elaborar o modificar las normativas que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. De acuerdo al procedimiento establecido constitucionalmente se observan las distintas maneras de implementación, los actores con mayor responsabilidad, así como la manera como se articulan o no, para tal efecto. Se presenta además en este apartado las posibilidades de participación de los organismos de personas con discapacidad así como de los empresarios. Finalmente se

hace una breve consideración de las tensiones que se generan debido a las influencias partidistas que intervienen.

En el segundo subcapítulo se muestran las principales características del proceso que realizan los organismos gubernamentales que se encuentran involucrados en la inclusión laboral de las personas con discapacidad en cada país. Se da cuenta de la forma cómo se articulan los organismos gubernamentales a nivel operativo; se presentan las diversas metodologías que respaldan la valoración de la discapacidad, así como sus implicaciones en el ámbito laboral. También se muestran las posibilidades de transversalización de la perspectiva de la discapacidad en los organismos implicados en el proceso, sus limitaciones y problemáticas. Finalmente, se analizan los principales rasgos del sistema educativo de ambos países y el impacto a nivel laboral en la personas con discapacidad.

El tercer subcapítulo aborda las características de los organismos empresariales, la forma como participan dentro del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. En este apartado se muestran evidencias de los compromisos, o la falta de los mismos, por parte del sector empresarial, se señala la participación del sector gubernamental como potencial empleador de personas con discapacidad, se muestran las tensiones que se identifican entre los distintos actores sociales involucrados, así como las ventajas que muestran algunos tipos de discapacidad en cuanto al acceso al trabajo, entre otras cuestiones que intervienen en cada uno de los procesos.

El cuarto y último subcapítulo está enfocado al estudio de las características de los organismos de personas con discapacidad de cada país. En este subcapítulo se muestran sobre todo, diferencias importantes en cuanto a la estructura organizacional y de representación de cada uno de los procesos, lo cual marca finalmente distintas posibilidades en cuanto al reconocimiento de sus derechos.

Las temáticas o los aspectos que se desarrollan en cada uno de los subcapítulos y para cada uno de los casos, son el sustento para llevar a cabo la comparación. Ésta se presenta al final de cada subcapítulo.

También cabe hacer notar que dichas temáticas se obtuvieron de manera inductiva, es decir, a partir de la información planteada por los informantes y complementada, en algunos casos, con la revisión documental y bibliográfica.

3.1 Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos en España y México.

Las características de los organismos legislativos, las funciones que llevan a cabo y la manera como se articulan con los demás organismos, le dan a cada proceso legislativo identidad propia, a través de las cuales se pueden identificar semejanzas y diferencias. A lo largo del desarrollo de estos planteamientos se obtienen los elementos para la comparación entre ambos países, como una manera de concluir el subcapítulo.

3.1.1 Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos españoles.

A través del consenso mostrado por los distintos actores sociales que colaboraron como informantes en la presente investigación, la elaboración de las normativas en España corresponde generalmente al gobierno, los distintos Ministerios son los organismos encargados de elaborar la gran mayoría de las iniciativas de ley. En la práctica legislativa, en muy pocas ocasiones es el parlamento quien pone en marcha alguna propuesta, principalmente, de acuerdo con uno de los representantes de los organismos legislativos, por dos razones:

...porque el gobierno tiene la administración detrás, tiene el presupuesto y deben estar preparados para ser equitativos y segundo, porque el parlamento se dedica más a la función de control, de fiscalizar, más que elaborar textos. Aquí la iniciativa legislativa, el 90% es del gobierno, a diferencia de países con un sistema presidencialista, donde las iniciativas son fundamentalmente parlamentarias (2: 59).

En la Constitución Española, el Título III de las Cortes Generales, Capítulo II de la elaboración de las leyes, Art. 82, habla de que “Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley...” (Boletín Oficial del Estado, 1978). Así mismo, dentro del mismo

capítulo, en el Art. 87 se hace referencia a que “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras” (Boletín Oficial del Estado, 1978).

Es decir, que la posibilidad que se da a nivel institucional de que los Ministerios elaboren las normativas, en la práctica, recae en estos organismos gubernamentales. Sin embargo, en cuanto a la participación de los distintos actores involucrados en la elaboración de las normativas que repercuten en el proceso de inclusión laboral, sobresale particularmente la del sector de las personas con discapacidad.

Las asociaciones representativas utilizan una variedad de fórmulas tremendas, realmente esas asociaciones han crecido mucho; la más importante es el CERMI, pero no es la única, luego hay muchas confederaciones más (...), y ¿cómo influyen en el procedimiento legislativo?, digamos que hay tres momentos: en el momento de la elaboración del anteproyecto, que es el momento en el que el ejecutivo, los Ministerios, elaboran el texto que se va a remitir a las cortes; el momento de la elaboración y modificación del proyecto de ley por parte del parlamento y la tercera que es en la sanción (3: 13).

A través de la consulta a los diversos actores sociales se puede dar seguimiento a las distintas maneras de participación de los actores sociales involucrados en cada una de las etapas para la elaboración de una normativa.

Uno de los dirigentes de personas con discapacidad lo plantea desde su enfoque: “Normalmente el Ministerio hace un borrador y se lo consulta al CERMI y el CERMI hace una contrapropuesta. Otras veces directamente el CERMI dice que cierta ley hay que cambiarla y lleva una propuesta” (32, 102).

Esta cooperación que se señala por parte del movimiento asociativo de personas con discapacidad, se ubica en la primera etapa, es decir, durante la elaboración del anteproyecto.

Así mismo, dentro de la elaboración del anteproyecto, generalmente es el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad el que interviene, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad¹, la cual participa como coordinadora y asesora técnica:

¹ Como se había mencionado en el capítulo anterior, de esta Dirección General dependen otros dos organismos, El Real Patronato sobre Discapacidad y el Consejo Nacional para la Integración de las

“Nosotros somos los que coordinamos las políticas dirigidas a las personas con discapacidad, somos los conocedores y los profesionales que trabajamos sobre temas de empleo, entre otros. Tenemos reuniones, por ejemplo, con el Servicio Público de Empleo y cuando ellos hacen o quieren hacer una norma nos piden qué poner para incluir a las personas con discapacidad” (9:83).

Otro representante del sector gubernamental completa el planteamiento: “Cuando hay una propuesta, es de todos los ministros, por lo cual a todos los ministros debemos informar, se debe de buscar el acuerdo entre todos los centros directivos afectados o que sean competentes y ya que está el texto consensuado se manda al parlamento (...) En esta fase previa al parlamento está la participación formal de las asociaciones, ahí sí que intervienen directa y activamente” (10:54).

Los representantes del movimiento asociativo de personas con discapacidad coinciden en esta articulación que plantea el sector gubernamental: “nuestro contacto natural, quien se ocupa de todos los temas sociales es el Ministerio de Sanidad, pero el CERMI acepta peticiones por todas partes y hacemos peticiones por todas partes (...) En la mesa de negociaciones de la estrategia², sí que había personas del Ministerio de Sanidad, del Ministerio del Trabajo, el CERMI y FEACEM como parte del CERMI...” (30:161).

A través de estos planteamientos se puede constatar que este organismo gubernamental, la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, es como su nombre lo indica, quien coordina, no solo a los distintos actores sociales, sino también hacia el interior del sector gubernamental, con la finalidad de poder transversalizar las medidas propuestas a través de todos los ministerios, que en este caso sería principalmente, con el Ministerio del Trabajo e Inmigración, para aquellas cuestiones relacionadas con el tema laboral.

Personas con discapacidad, de los que ya se hizo referencia en el capítulo anterior. Estos organismos cuentan con distintas atribuciones y actividades que dependen de la Dirección General.

² Se refiere a la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012

... no es extraño que el Ministro reciba a aquellos representantes de asociaciones que considere oportuno, y los reciben, no porque se le ocurra al Ministro, sino porque generalmente ellos mismos lo promueven y consensua con ellos, al máximo posible, el contenido del texto. Digamos que trata de conciliar lo que las asociaciones de personas con discapacidad piden, con lo que es posible (...) Ese tipo de contactos o procedimientos no están escritos en ningún sitio. ¡Vamos!, dependen de la habilidad de las asociaciones y de las ganas que el Ministro y sus subordinados consideren pertinente al respecto a dar audiencia a los lobbies (3: 199).

A través de estos planteamientos, se puede observar de manera clara la actividad y participación de movimiento asociativo de personas con discapacidad, que goza de una presencia institucionalizada, que se ha ganado un status como actor social, con la capacidad de articularse a un nivel de liderazgo y toma de decisiones dentro de la sociedad española. Ha sabido organizarse y hacerse necesario para la toma de decisiones gubernamentales y legislativas referentes al tema de discapacidad, lo que ha permitido poner en marcha mecanismos de gobernanza.

Uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad lo expone de la siguiente manera:

La administración no tiene los conocimientos, los procesos, no sabe exactamente y no tiene por qué saberlo. Entonces lo que hace es preguntar al CERMI o a las Confederaciones. Hay un diálogo social bastante importante (...) Ellos hacen consultas y si piensan hacer una normativa, entonces hacemos una propuesta y luego a la mejor dicen “explícame por qué esta propuesta” y así hasta hacer la normativa. También depende del color del partido, unos piden una cosa, y otros piden otra (35: 132).

Este proceso de interacción, muestra un grado de madurez no solo a nivel de organismos; sino del proceso en sí, a partir de las posibilidades institucionales los mecanismos no explícitos también son considerados con naturalidad en tanto que no están en contra de la legislación.

Al parecer, otro de los mecanismos de comunicación importantes para dar a conocer sus problemáticas, que no está normativizado, es a través de la organización de jornadas de trabajo a las que se invita generalmente a los organismos involucrados en la problemática a tratar, donde se exponen además, propuestas o iniciativas legislativas por parte de las asociaciones o confederaciones de personas con discapacidad. Son lugares de encuentro donde se facilita el diálogo y la interacción entre los representantes de los

distintos actores sociales: “Hay una comisión de discapacidad, y muchos de los integrantes los conoces porque han estado en jornadas contigo y bueno tú también vas a presentarte y los invitas a ciertas jornadas a que conozcan cuál es tu posición” (35: 133).

La etapa del anteproyecto, finaliza cuando el texto es redactado y enviado al parlamento y en ese momento el parlamento abre lo se denomina plazo de enmiendas, que dura aproximadamente de 6 a 7 meses y que son proposiciones que los grupos parlamentario realizan para modificar una ley. Es un período a través del cual la Comisión responsable, decide oír a los portavoces de grupos parlamentarios y se decide si conviene o no hacer un trámite de comparecencias o audiencias y es aquí donde se pueden recibir también a los representantes de confederaciones de personas con discapacidad, según lo estimen necesario, o solicitar informes técnicos a los Ministerios participantes. Este es el procedimiento que los entrevistados denominan como formal, es decir, que se encuentra reglamentado, pero también señala uno de los representantes del sector legislativo, que hay la posibilidad de que

...dependiendo de la habilidad que tengan las asociaciones, pueden conseguir comparecer en sesión pública ante la Comisión competente (...) y llegan y dicen: hemos leído en prensa tal y tal y nos gustaría que escuchasen nuestras propuestas (...) Los grupos parlamentarios deciden quienes deben venir y quienes no, pero casi siempre se decide que comparezca el sector, porque si no, en el vicio va el castigo (3: 101).

Tanto la habilidad que tiene el movimiento asociativo de personas con discapacidad para hacerse escuchar, como el poder que han logrado alcanzar como ciudadanos organizados, son evidentes.

Cuando las peticiones de comparecencias son demasiadas, se decide la vía de la revisión documental, la cual consiste en enviar un cuestionario a las asociaciones para obtener información.

Una vez terminadas las enmiendas que se efectúan tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados, se regresan al gobierno, donde es posible hacer una nueva valoración al respecto, hasta dar por terminado el texto de una nueva ley o una iniciativa de ley.

De la misma manera como participan las asociaciones de personas con discapacidad, los entrevistados dan testimonio de la posibilidad de intervención de los organismos representativos del sector empresarial, aunque se presentan con menos insistencia:

...los empresarios y los sindicatos intervienen de la misma manera, de hecho intervienen siempre (...) sorprendentemente, en muchísimas cosas están de acuerdo (...) y en muchas ocasiones puede uno pensar que solo vienen a pedir, pero es que también aportan. Las leyes no son neutras y afectan, y ellos pueden venir a decir, por ejemplo, es que mire los disminuidos psíquicos, es que a mí me cuestan mucho, por decir algo. Entonces se pueden establecer bonificaciones sociales. Cuestiones de esas aporta el sector empresarial (3: 133).

Retomando entonces, los tres momentos de participación de los distintos actores involucrados en el proceso de elaboración de normativas que atañen a la inclusión laboral de las personas con discapacidad serían durante la elaboración del anteproyecto de ley y durante las comparecencias ante el Senado y el Congreso de los Diputados, donde es notoria la capacidad de intervención y habilidad por parte de los organismos representativos de las personas con discapacidad.

Cabe señalar que dentro del Parlamento Español se trabaja a través de Comisiones. En la Constitución Española, el Título III, De las Cortes Generales en el Cap. 1 De las Cámaras, Art. 75 señala que “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley” (Boletín oficial del Estado, 1978). Normalmente existe una comisión por cada Ministerio. Sin embargo hay Ministerios que por su tamaño requieren de más de una Comisión, como es el caso del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, en la que se ha creado una comisión exclusiva para atender la problemática de discapacidad. Esta Comisión, “está constituida por un presidente, los secretarios y los vocales” (1:38) y “tiene sentido en tanto que no tienen resuelta su problemática (...) no es una comisión permanente” (1:33-34),

... se circunscribe exclusivamente en la Cámara Baja del Congreso y no en el Senado, es una comisión única, no es legislativa, sino que se constituye para cada legislatura, por lo tanto su ámbito es básicamente de información, de obtención de información por el Parlamento. La Comisión sobre discapacidad asiste en el parlamento a otras comisiones, puede migrar para auxiliar a la Comisión del Trabajo, en este caso, porque son personas especializadas en

materia de discapacidad. Por lo tanto es una Comisión funcional, no es legislativa, sino de información (...) en donde impera el consenso. Se pretende que la discapacidad sea más de acuerdo que un frente político, lo cual es muy afortunado (2:18).

Como no es una comisión permanente, “cada vez que se instaura una nueva legislatura, los partidos pueden aprobar o no la Comisión de Discapacidad” (1: 34).

La reflexión de uno de los representantes del sector legislativo, en torno a la creación de este organismo, obedece a varias razones:

Una: la razón a la que corresponde la creación de este tipo de comisiones es básicamente política. De acuerdo al reglamento, las comisiones permanentes son las únicas que están referidas en la Constitución Española (...), pero éstas se crearon para quitar, adelgazar las comisiones legislativas que eran tan voluminosas y que no podían atender todas las problemáticas.

Segundo: a una realidad política, en el ámbito de especial sensibilidad ciudadana... (2: 26-28).

En otro momento, el mismo representante del sector legislativo añade:

...es decirles a las personas con discapacidad que no están solos (...) que se sientan reconocidos, no marginados. Es decir, casi como una cuestión afectiva, pero también, que tengan un apoyo económico (...) facilitar créditos, para subvencionar, para tener por ejemplo un tercero que les ayude si no se pueden mover; para subvencionar al empresariado, digamos ayudas de forma directa o indirecta (2:69).

La existencia misma de esta Comisión de Discapacidad en la Cámara de Diputados, habla por sí misma de la importancia que tiene para la sociedad española atender la problemática de las personas con discapacidad, pero también se puede considerar como un logro del movimiento asociativo de personas con discapacidad, al estar presente de manera constante con los actores sociales claves y dar a conocer su realidad y sus problemáticas: “Normalmente las leyes o modificaciones, están en función de la observación de la realidad, de lo que te cuentan, de la participación de los representantes” (1:74). Por lo tanto, se puede considerar como un logro por parte de la ciudadanía haber conseguido esta “especie de vehículo de comunicación” (2: 20) entre el gobierno y la sociedad civil a través del cual fluyen las negociaciones y las conquistas de los derechos de las personas con discapacidad.

Además de la creación y articulación de organismos legislativos, gubernamentales y de personas con discapacidad que inciden en la elaboración de las normativas relacionadas con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los organismos empresariales también se encuentran articulados de manera permanente y se consideran parte del proceso:

...desde que se creó la CEOE³ en los años setentas (...), siempre ha participado en cualquier política que tenga que ver con cambios laborales o económicos. Desde que se inicia la democracia, se crea la Constitución y la CEOE, así como sindicatos, hemos participado en políticas que tengan que ver con la inclusión de colectivos desfavorecidos, para introducirlos en el mundo laboral (...), siempre nos han consultado (25: 21).

El representante de los organismos empresariales, coincide en cuanto al procedimiento de los organismos gubernamentales y legislativos sobre la creación de la normativa y de la manera como se busca transversalizar y consensuar la legislación con los distintos actores sociales involucrados: “La propuesta surge en las administraciones (...) hacen la labor interministerial, sacan el borrador y este borrador o esta estrategia política, porque hay distintos rangos de acuerdos, pues hay una obligación de consultar a los agentes sociales, no solo a la CEOE o CEPYME⁴, a muchos, al CERMI...” (25: 53).

Sobre la postura del sector empresarial ante las propuestas o iniciativas legislativas de índole laboral “se apoyan en la generalidad, pero en ocasiones tenemos peticiones: --‘Oye, por favor, no cargues a la empresa con tal cosa’, o tal mejora: --‘Si está dicho así, mejor así’. En general podemos hacer aportaciones” (25: 55).

Una de las características propias de la normativa en materia laboral que menciona uno de los representantes de los organismos legislativos, es que responden a las exigencias del momento, mientras que las normas civiles y mercantiles tienen cierta estabilidad, las laborales siempre están en discusión y transformación y tienen un ámbito de elaboración propio (2:65):

Se elaboran entre la trilogía gobierno-empresarios-sindicatos. Se cocinan en el seno de esas reuniones entre los tres. Primero se reúnen los líderes sindicales e interviene el gobierno para establecer la negociación.

³ Confederación Española de Organizaciones Empresariales

⁴ Confederación Española de la Pequeña y Mediana Industria.

Todas las negociaciones se llevan a cabo extramuros del parlamento. Al parlamento llega todo ya cocinado, ¿por qué? Porque los sindicatos tienen relación con los partidos de izquierda y los empresarios con los de derecha y el parlamento no se va a utilizar como atril de ninguno (2: 66-67).

A través de los informantes de personas con discapacidad no se puede evidenciar el contacto del movimiento asociativo de personas con discapacidad con grupos sindicales, pero quizá si se puede intuir el hecho de que compartan cierta tendencia a buscar apoyo entre los partidos de izquierda, como un proceso lógico ya que su labor es precisamente la conquista de sus derechos; mientras que en los partidos de derecha, sería más difícil poder escalar en este proceso, más no imposible:

Bueno, los lobbies lo negarán siempre y los partidos también, pero es indudable, a ver cómo te digo. Los sindicatos, por ejemplo, se consideran que tienen mayor afinidad con partidos de izquierda y digamos, las asociaciones empresariales tienen mayor proximidad con los partidos conservadores, con el Partido Popular, pero esto que aparentemente es así, no siempre es así, durante los 8 años que ha gobernado el Partido Popular, logró diversos acuerdos con los sindicatos (3:108).

Sin embargo la postura partidista del movimiento asociativo se dice abierta, que en general se articulan con todos los partidos y establecen relaciones y negociaciones con todos ellos. Así lo externan diversos actores y los mismos representantes del sector de personas con discapacidad. Uno de los informantes clave de los organismos de personas con discapacidad describe de la siguiente manera el modo de contacto con los partidos políticos:

En general en épocas como ésta nos va de maravilla, todo mundo dice que sí, pero luego algunas cosas van mejor que otras, pero ya son muchos años que estamos incidiendo. Hoy en día, por ejemplo, cualquier político en un acto público pone un intérprete de lengua de signos y subtulado (...)

También se mantiene una relación estable con personas de todos los partidos, con los responsables de los temas de empleo, entonces se mantiene una comunicación estable, que aunque cambie el gobierno necesitamos seguirla y demás, otra cosas es lo que se consiga, ¿no? Je, je (33:127-128).

Además de poder captar la apertura hacia todos los partidos, cabe resaltar en esta cita, la articulación permanente que mantiene el movimiento asociativo de personas con discapacidad con los diversos partidos políticos.

De parte de los legisladores se dice: “con CERMI todos los partidos se quieren llevar bien, porque es una asociación con mucho peso y que te puede castigar con muchos votos, así de sencillo. Entonces al CERMI no le conviene

casarse con ninguno (...) porque los partidos en el poder cambian con el tiempo y lo que quiere es introducir las modificaciones que le interesan” (3:110). Sin embargo este mismo representante legislativo alcanza identificar ciertas complicidades entre partidos y algunos organismos de personas con discapacidad: “cuando existe complicidad, que es frecuente entre determinadas asociaciones con determinados partidos políticos, ellas mismas remiten propuestas de enmiendas y el portavoz del partido político dice, bueno ¡qué buena idea! Y este tipo de cosas y lo mete como una enmienda” (3:12).

Los empresarios reconocen la labor del partido de izquierda: “este gobierno actual, fue un gobierno muy activo en políticas sociales” (25: 133).

De los diversos representantes el más contundente en su postura, hacia la actuación del movimiento asociativo, es uno de los dirigentes gubernamentales:

“A mí una cosa que me hace gracia es que todas las semanas recibo por correo electrónico una newsletter y ahora veo a qué ministro socialista le han dado algún galardón esta semana, o le han invitado a algún acto y a ver a qué comunidad autónoma del Partido Popular le meten caña, le dicen alguna cosa fea. Siempre es la misma historia, a qué ministro del gobierno le dan la medalla de no sé qué y a qué comunidad del Partido Popular le han dado un tortazo” (8:13).

Se presentan ante la temática diversas posturas que reflejan la realidad. Sin embargo, si se considera que seguramente los organismos de personas con discapacidad están constituidos por integrantes con distintas afinidades políticas, es necesario para ellos no crear tensiones al interior de ellos mismos, pero a discreción, probablemente sus líderes podrían estar tomando decisiones a través de las cuales pueda salir favorecido todo el sector de la discapacidad. Si se considera además la experiencia de los organismos de personas con discapacidad, ya que varios de ellos tienen historias de consolidación desde hace aproximadamente 75 años, así como la habilidad que han mostrado para articularse con los distintos actores sociales, es muy probable que sepan manejar los cambios partidistas a través de los distintos gobiernos y buscar la mejor estrategia para que el proceso de obtención de sus derechos, particularmente en cuanto a la inclusión laboral, se vea lo más beneficiado posible.

En síntesis, en España, el proceso que llevan a cabo los distintos organismos, pero principalmente los legislativos, obedece a los lineamientos estipulados constitucionalmente. Tanto los organismos legislativos como gubernamentales, empresariales y de personas con discapacidad, coinciden en que es principalmente a través de los Ministerios como se plantean las nuevas normativas o modificaciones de las mismas. A través del desarrollo de las entrevistas, así como de la revisión de la Constitución Española, se identifican tres fases en el proceso de elaboración: el anteproyecto, el período de comparecencias y en su caso el plazo de enmiendas tanto por parte del Congreso como del Senado y finalmente la aprobación nuevamente por parte de los Ministerios involucrados. Una vez concluidas estas fases, regresa a las Cortes para ser aprobada.

En estos tres momentos de la elaboración de la normativa se identifica la participación de distintos organismos en cada etapa. En la primera fase, durante la elaboración del anteproyecto, sobresale la posibilidad de participación de los organismos de personas con discapacidad, no solo a través de su representante máximo que es el CERMI, sino del resto de las Confederaciones que aglutinan a asociaciones de distintos tipos de discapacidad. La participación del movimiento asociativo en este momento de la elaboración de las normativas es muy intensa y se encuentra institucionalizada.

Se involucran también los organismos empresariales, cuyas intervenciones se perfilan más a la negociación entre las demandas que solicitan y lo que ellos pueden llevar a cabo, pero también intervienen con propuestas.

La participación ciudadana tanto de parte de los organismos de personas con discapacidad como de los empresariales, denota la capacidad de gobernanza.

La participación del sector gubernamental es central ya que coordinan la participación de los diversos actores externos al gobierno: organismos de personas con discapacidad, y organismos empresariales, pero también a los

organismos gubernamentales necesarios para poder llevar a cabo la transversalización de los nuevos acuerdos.

Una vez que se llega a un acuerdo y se redacta el texto de la normativa se lleva a las Cortes Generales, que corresponde a la segunda etapa del proceso de elaboración o modificación de las normativas, donde existe nuevamente la posibilidad de intervención de los organismos de personas con discapacidad, así como de los organismos empresariales.

La intervención se lleva a cabo a través de las comparecencias. Dentro del Congreso de los Diputados existe una Comisión especial, no permanente, dedicada a la atención de la problemática de las personas con discapacidad que asume la responsabilidad de ser un canal de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil cuya presencia denota la sensibilidad ciudadana así como el apoyo para la negociación económica al que están dispuestos a dar a sus ciudadanos con discapacidad.

Una vez que son escuchadas las comparecencias y elaboradas las enmiendas al texto, tanto en la Cámara de Senadores, pero principalmente en la Cámara de Diputados, se remite nuevamente a los Ministerios correspondientes para su aprobación, hasta llegar a un texto final.

Dentro del proceso de elaboración de las normativas se pueden ubicar de manera constante la influencia partidista, las tensiones que se provocan entre los organismos involucrados, pues es ahí donde existe como trasfondo las políticas sociales a las que hace referencia cada partido. Estas referencias, a final de cuentas, pueden dar mayores o menores posibilidades de obtención de derechos a los organismos de personas con discapacidad.

A lo largo del proceso legislativo es notoria la capacidad de agencia para interactuar y de articulación de los organismos de personas con discapacidad de tal manera que logran colocar sus problemáticas en la agenda gubernamental y con ello incidir en el proceso de elaboración de las normativas. Esta articulación se percibe principalmente con el sector gubernamental y legislativo, más no se vislumbra con esta misma intensidad su relación con el sector empresarial. Se puede evidenciar, a través de la

participación de los distintos actores, el poder que tiene el movimiento asociativo para hacerse escuchar e influir, lo cual podría ser conveniente llevar a cabo con igual intensidad con el sector empresarial.

3.1.2 Características del proceso legislativo y la participación de los diversos organismos mexicanos.

Los lineamientos que plantea la Constitución mexicana (Universidad Nacional Autónoma de México, 2012), en cuanto al derecho para la elaboración o modificación de las normativas se establecen en el Título III, Cap. II de la iniciativa y formación de las leyes, Art. 71 de la siguiente manera:

Art. 71 El derecho a iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la república;
- II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los estados; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalan las leyes. / (Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto del 2012).

En el siguiente artículo, en el número 72, inciso A, se hace mención de la manera como deben acordar los poderes legislativo y ejecutivo para llevar a cabo la elaboración de las normativas. Se establece primero que la Cámara de Diputados y posteriormente con la Cámara de Senadores han de llegar a un acuerdo y una vez que se ha aprobado por ambas cámaras la propuesta elaborada, pasa entonces al ejecutivo: “Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”. Cuando hay correcciones, el artículo continúa especificando la manera cómo se turna nuevamente a las Cámaras y así sucesivamente, hasta que finalmente se llega a un acuerdo.

De las posibilidades estipuladas en la Constitución se puede decir que tanto el Presidente de la República como por medio de la organización de los ciudadanos, son vías a través de las cuales pocas veces llegan propuestas de normativas, por lo que en realidad, los principales responsables de la elaboración de las mismas son impulsadas por los organismos legislativos, pero sobre todo la Cámara de Diputados.

A finales del año 2009, el actual Presidente Felipe Calderón envió una iniciativa de decreto a la Cámara de Senadores en la que se propuso la reforma de algunos puntos constitucionales a lo cual se le dio el nombre de Reforma Política del Ejecutivo Federal. Uno de los puntos de la propuesta es sobre la facultad del presidente para presentar ante el Congreso Iniciativas Preferentes. Es decir, es un procedimiento a través del cual los legisladores se encuentran comprometidos a dar trámite en un menor tiempo a las iniciativas presidenciales.

Esta problemática, que atañe al desequilibrio entre los poderes, existía anteriormente a favor del ejecutivo, pero se hizo evidente a favor del legislativo, a partir de 1997.

Desde esta fecha, el partido del presidente en turno ha perdido la mayoría en el Congreso y las iniciativas presentadas por el ejecutivo, se estaban viendo cuestionadas, bloqueadas o retrasadas ante la falta de consenso por parte de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios (Elías, E. s/f, Gamboa, C. 2011).

Esta medida, de Iniciativas Preferentes, de acuerdo a los argumentos del poder ejecutivo, de fondo busca propiciar el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que debe prevalecer, de acuerdo a la Constitución Mexicana de los Estados Unidos. Concretamente en el Artículo 49, se hace mención a que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”

Dentro de este contexto global, el procedimiento sobre la aprobación de la Ley general de inclusión de las personas con discapacidad puede ser un reflejo de la actual necesidad de ese ajuste en el equilibrio entre los poderes del Estado. El proceso que se llevó a cabo para la elaboración de la reciente ley para las personas con discapacidad, es un proceso que cuestiona la actuación de parte del poder legislativo y sin embargo no hay algún indicio de manifestación o de protesta con base en algún reglamento, por parte del ejecutivo.

Como ya se mostró anteriormente, en el apartado sobre la trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas en México, la coordinación por parte de los organismos legislativos con algunos organismos gubernamentales para la elaboración de normativas sobre las problemáticas de las personas con discapacidad, es prácticamente nula. El testimonio de uno de los representantes del sector gubernamental, que ya se había considerado anteriormente pero que es importante retomarlo en este momento, afirma que no se les permitió dialogar con los legisladores para participar en la elaboración de la ley del 2011 (46:9), lo cual es una evidencia de que a nivel de organismos legislativos y gubernamentales no hay una adecuada articulación entre ambos.

Ante estas circunstancias, ¿cuáles fueron los lineamientos que se consideraron para la aprobación de la reciente Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad en el año 2011, si el marco constitucional señala que debe haber acuerdo entre los organismos del poder ejecutivo y los del poder legislativo para poder publicar una nueva ley?

Con la aprobación de esta nueva ley por parte del Congreso, el CONADIS sufre diversas transformaciones que se pueden constatar en la legislación y que lo plantean de manera concreta uno de los representantes de los organismos legislativos: “esta nueva ley crea un consejo con propiedad jurídica, con recursos propios que le da la posibilidad de generar la política pública, de evaluar la política, de implementar programas que vengán a fortalecer el desarrollo integral de las personas con discapacidad” (5:11). Si ya existe este organismo, y va a sufrir transformaciones, es ilógico el hecho de que no se haya consultado a los organismos gubernamentales que están representados en el Consejo, sobre estas modificaciones hechas por parte de los legisladores y analizar juntos la mejor manera de realizarlas. Si el nuevo CONADIS cuenta con nuevas atribuciones que le permiten generar políticas públicas, ¿cómo se van a estipular éstas en la legislación si no se ha diseñado e implementado un vínculo organizacional y de comunicación adecuado que permita la articulación necesaria entre cada uno de los organismos?

El problema en cuanto a la falta de articulación entre estos dos organismos, legislativos y gubernamentales, no es a nivel estructural, ya que

está establecida la relación entre ambos para la aprobación de las normativas, sino que refleja una problemática a nivel de implementación de la normativa que incluya la articulación de ambos, dado que hasta el momento, no se llevan a cabo los procedimientos establecidos a nivel constitucional.

El CONADIS “va a estar conformado por diferentes dependencias que tienen que ver con el tema pero también por ciudadanos con conocimiento del tema, principalmente se les llama a quienes encabezan alguna asociación de personas con discapacidad” (5:12). A través de esta cita textual de uno de los legisladores, se pueden observar el mandato sobre la participación de dos tipos de organismos en el Consejo: los organismos gubernamentales y los organismos de personas con discapacidad.

Sobre los organismos gubernamentales, los legislativos estipulan normativas, sin haber tenido relación, en este caso, con el principal organismo gubernamental, que atiende las problemáticas de las personas con discapacidad, y señala en la legislación que se deben de articular y cómo deben hacerlo. Esto queda planteado en la legislación en el Título Tercero, Cap. 1, Artículo 39: “El Consejo tiene por objeto el establecimiento de la política pública (...), mediante la coordinación institucional e interinstitucional, así como promover, fomentar y evaluar la participación del sector público y el sector privado, en las acciones, estrategias, políticas públicas y demás programas derivados de la presente Ley...” A lo que lleva este ordenamiento es a dos cuestiones, una es que el legislativo se deslinda de la responsabilidad de la política pública para las personas con discapacidad, ya que se plantea como una responsabilidad del ejecutivo, pero sin un apoyo institucional adecuado y segunda, a través de lo planteado, no se muestra la posibilidad de interacción con el sector gubernamental, sino más bien se acerca a una imposición legislativa; así redundo uno de los representantes del sector gubernamental: “es un tema más de soberbia: ‘yo hice esta ley’. Se les llena la boca de decir que hicieron una ley, pero lo único rescatable es el organismo público descentralizado, el resto de la ley no tiene dientes, está muy precipitada, las facultades están muy mal definidas...” (46: 43).

Al hacer una revisión del Diario de los Debates del Congreso, en la Sesión 40 del día 15 de diciembre de 2010 en la que se analizó y se aprobó la Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad en el Congreso de los Diputados (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2010), se pueden analizar diversas cuestiones interesantes en cuanto a la toma de decisiones, pero lo que en este momento resulta relevante es que a través de lo que ahí se manifestó se puede observar la participación de los distintos diputados involucrados en la elaboración de la normativa. En las distintas intervenciones, los agradecimientos por la participación y elaboración de la normativa, se dirigen a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, a las distintas fracciones parlamentarias que intervinieron y a la participación de organismos de personas con discapacidad.

El tono con el que se expresan los legisladores hace referencia a su primacía: "...los grupos parlamentarios de esta Cámara hemos logrado llegar a este acuerdo de una ley que ampara y dignifica a las personas con discapacidad" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2010: s/p).

Se hace alusión a la organización de un foro nacional de consulta que respalda su quehacer, el cual se llevó a cabo el 23 y 24 de noviembre de 2010, cuya organización promovió el Congreso de los Diputados donde la participación estuvo integrada mayoritariamente por parte de asociaciones civiles de personas con discapacidad:

Con el objetivo de escuchar a las organizaciones de la sociedad civil organizada y recibir sus propuestas legislativas en materia de discapacidad, las Comisiones de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de la Unión, (Cámara Alta y Baja) pusieron en marcha el Foro Nacional de Consulta 'Los derechos del siglo XXI para las personas con discapacidad', con sede en la Cámara de Diputados de San Lázaro (...) Las propuestas que se presenten (...) servirán para realizar proyectos de ley para alcanzar el pleno reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad (...) en áreas específicas como el derecho a la salud, educación, deporte, cultura y empleo (CONADIS, 2010).

De acuerdo a la perspectiva planteada por el CONADIS, la toma de decisiones es realizada principalmente por los organismos legislativos; en este caso se consultaron algunos de los organismos de personas con

discapacidad⁵, pero ni el sector empresarial, como implicado por la cuestión laboral, ni el sector gubernamental tanto a nivel nacional como a nivel estatal, tienen relevancia en cuanto a la elaboración de las normativas; el legislativo se muestra en un verdadero desequilibrio de poder con respecto a los demás actores sociales.

A través de estas evidencias se considera que la articulación entre los organismos gubernamentales y legislativos es imprescindible para poder llevar

⁵ Desafortunadamente, hasta el momento, no se pudieron obtener evidencias sobre el registro de los participantes al Foro, para poder observar con detalle, cuántas personas asistieron, el tipo de discapacidad de los participantes; si se registraron asistentes de los diversos estados de la república, en qué porcentaje, o si solo asistieron representantes de asociaciones del Distrito Federal aunque la convocatoria haya sido a nivel nacional, éstas y otras cuestiones que permiten discutir ¿cuál es el nivel de representatividad del sector de las personas con discapacidad en dicho foro? O por el contrario ¿el Foro resultó ser una actividad para cumplir con un mero trámite como parte de la elaboración de una normativa que sirve, en un momento dado, de legitimación de sus decisiones?

De acuerdo a la revisión de algunas leyes, los lineamientos que se especifican para la elaboración de los foros de consulta pública es muy general. La participación de la sociedad es considerada en el momento de la elaboración del foro, pero dentro del análisis de los resultados, no se encontraron posibilidades de participación activa o al menos como observadores del proceso. Un ejemplo que se podría citar de una de las leyes recientes, más importantes para la vida nacional, es la Ley para la Reforma del Estado del 2007. En ella se crean dos comisiones, una, es de especial interés para el caso: la Comisión de Consulta Pública. En el Artículo 6 se especifica quiénes la integran y las funciones que desarrollan:

“Artículo 6. La Subcomisión de Consulta Pública se integrará por seis representantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, miembros de las comisiones ordinarias competentes, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado.

La Subcomisión de Consulta Pública tendrá como funciones las siguientes:

I. Recopilar y revisar las minutas radicadas en las comisiones de dictamen, así como las iniciativas presentadas por los diputados y senadores de las distintas fuerzas políticas; por las Legislaturas de los Estados y por el Ejecutivo Federal, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto a los temas para la Reforma del Estado;

II. Recabar y analizar la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, relativas a los temas para la Reforma del Estado.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en las fracciones anteriores, la Subcomisión de Consulta Pública deberá realizar dicho análisis y consulta, conforme a la agenda prevista en el artículo 12 de la presente Ley, y

III. Organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria que al efecto emita la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones que ésta formule” (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Como se puede constatar, dentro de la organización de la consulta pública, en este caso, para la Reforma del Estado, que es una cuestión bastante trascendente para la vida nacional, no se especifica que debe haber un determinado grado de representatividad por parte del sector de la sociedad que se consulta, ni se especifica cuáles habrán de ser los criterios de representatividad. Otra de las cuestiones es que la consulta, se organiza bajo los términos de la Comisión Ejecutiva y de acuerdo a los intereses que tenga, es decir que se pregunta o se consulta a la sociedad por aquellas cuestiones que los legisladores quieren saber, no por aquello que la ciudadanía puede aportar.

Este tipo de cuestiones puede dar margen a la implementación de un *modus operandi* de parte del poder legislativo, que puede propiciar la toma de decisiones de manera unilateral y por lo tanto antidemocrática.

a cabo una adecuada atención a las problemáticas sociales y laborales de las personas con discapacidad. Esta problemática hace referencia también a un llamado a la democratización en la elaboración de las instituciones al interior de los poderes públicos.

En cuanto a los organismos de personas con discapacidad, se habla, de parte de los representantes de los organismos legislativos, de la necesidad de incluir su participación en el Consejo “a quienes encabezan alguna asociación” (5:12). Las personas que por su liderazgo están al frente de alguna asociación civil, no quiere decir que cuenten con la representación de un sector de la población.

Si bien, es una grave problemática por parte de los organismos de personas con discapacidad, ya que, como se desarrollará más adelante, carecen de una estructura consolidada y representativa, también es una situación delicada el hecho de que los legisladores tomen como referente a informantes de este nivel para tomar sus decisiones.

El conocimiento de las problemáticas y la representación de las personas con discapacidad de una nación, no se le pueden otorgar a alguien que no ha sido democráticamente elegido por aquel sector de la sociedad de la que forma parte. Por lo tanto la relación con estos líderes de asociaciones civiles, no representa una verdadera articulación de parte de los organismos legislativos con los organismos de personas con discapacidad. Haría falta primero que las personas con discapacidad, en realidad se organicen a nivel municipal, estatal, o por regiones, pero que surja un movimiento asociativo que los consolide como actores sociales.

Además, esta cita, que se retomó de uno de los representantes de los legisladores, no coincide con lo que se encuentra planteado en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Título III, Cap. IV Asamblea Consultiva. Art. 53 La asamblea consultiva, donde se hace referencia a la participación ciudadana, “estará integrada por: I. Un representante electo por las organizaciones de y para las personas con discapacidad de cada una de las entidades federativas (...); III. Cinco representantes de organizaciones nacionales de y para personas con

discapacidad, electos por un comité...” Si esto es lo que se estipula en la legislación ¿quién va a asistir si no existen los organismos, ni los representantes que solicita la ley?

El sostenimiento de una estructura de esta naturaleza que plantea la legislación a las personas con discapacidad, implica un gran esfuerzo por parte de este sector de la ciudadanía, no solo a nivel de recursos humanos, sino también a nivel económico y no se ofrece a cambio, ningún incentivo o apoyo para su realización, ni tampoco un estímulo para tener una participación más sólida en la toma de decisiones. En el Título III de la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad, Cap. III, Art. 46 dice: “La junta de Gobierno con la aprobación de la mayoría de sus asistentes, podrá convocar a otras dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales, así como a otros organismos privados o sociales, los que tendrán solo derecho a voz en las sesión o sesiones correspondientes para tratar asuntos de su competencia”.

De acuerdo a lo estipulado en la ley, tener en el Consejo solo voz y no voto, no sería equitativo para el esfuerzo que representa desarrollar toda la estructura de representación de las personas con discapacidad en México, ni representa realmente una posibilidad de participación ciudadana.

El trabajo legislativo se distribuye en el Congreso a través de Comisiones entre los diputados que componen cada una de las legislaturas. La Comisión encargada de llevar todas las problemáticas sociales de las personas con discapacidad y entre ellas, sus problemáticas laborales, es la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables (Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, 2012), quien además de ver las problemáticas de las personas con discapacidad, atiende las problemáticas de otros grupos sociales: mujeres; niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad...

A través de la revisión de los títulos de algunas de las iniciativas de ley, tomadas del Archivo legislativo de la LX legislatura, correspondientes al año

2008⁶ que se propusieron a través de la Comisión, se pueden mencionar, a manera de ejemplo algunos títulos:

- Iniciativa de Ley que expide la Ley de Pensión Universal para las Personas de Setenta Años de edad o más.
- Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 7 bis a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley de Información, Estadística y Geográfica.
- Iniciativa que reforma los artículos 10 y 37 de la Ley General de personas con discapacidad.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; de la Ley Federal de Radio y Televisión, y de la Ley General de Educación.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social (Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, 2012).

Esta breve lista de iniciativas, hace evidente la diversidad de problemáticas que se tienen que atender en esta Comisión y que revela la saturación de trabajo que consecuentemente debe haber en la Comisión; todos las problemáticas son relevantes y necesarias, sin embargo, parece obvio que en la práctica sea imposible dar la atención necesaria a cada problemática de cada sector que se pretende atender.

Los representantes de los organismos legislativos, de dicha Comisión, coinciden en que las cuestiones a legislar las retoman de manera directa a través del contacto con algunos directivos de asociaciones de personas con discapacidad o a través del contacto con los ciudadanos de su distrito: “aquí puede llegar quien quiera a hablar contigo y tú en tu distrito también te encuentras con las problemáticas que no han podido resolver por cuestiones legislativas” (4:49). Se puede considerar entonces que la toma de decisiones por parte de los legisladores no parten de una verdadera representación ciudadana, gubernamental, ni a través de estudios realizados más a fondo que puedan proporcionar mayores herramientas para poder sustentar con rigor las iniciativas de ley.

⁶ Se consideraron las del 2008 de manera aleatoria y porque son las iniciativas más recientes que se pueden consultar en su página de internet.

Con estos procedimientos, aunados a las problemáticas propias por la saturación de trabajo, es natural que los alcances de la Comisión, en cuanto a la problemática laboral de las personas con discapacidad, no dé los mejores resultados. Los ciudadanos que participan en las convocatorias realizadas por los legisladores, muestran un gran desaliento y uno de los mismos diputados reconoce esta situación: “A mí me preocupó mucho y es verdad, manifiestan que: --‘Nos convocan y nos convocan cada legislatura y no pasa nada’. No se vale, se pierde la confianza. Ahora creo que los pudimos dejar más satisfechos con esta nueva ley, con los foros que hicimos (...) es importante recoger sus inquietudes y poner en la balanza lo posible y lo imposible...” (5:58).

A pesar de la nueva legislación, es difícil que con las limitaciones que presenta a nivel laboral, tal como ya se planteó en el capítulo anterior, se puedan cumplir las expectativas de las personas con discapacidad, pero mientras no haya un movimiento asociativo con poder para articularse al mismo nivel con los demás actores sociales, seguirán en un continuo desaliento. Además, la queja a la que hace referencia el representante legislativo de que “nos convocan y nos convocan y no pasa nada” (5:58), es una expresión que muestra la postura de las personas con discapacidad de tipo asistencialista, en la que se pide apoyo al gobierno. No refleja una postura de derechos por parte de estos ciudadanos, si fuera así, sabrían que están en condiciones de exigir sus derechos, situación que los pondría en una mejor condición ante los demás actores sociales.

La entrevista a un representante de una asociación de personas con discapacidad es muy ilustrativa sobre el tipo de relación y articulación con los organismos legislativos:

“A veces nos invitan a mesas de diálogo para hacer el análisis y podemos opinar, pero ellos tienen la batuta. La última reunión que fuimos era de tinte político, para que apoyáramos un partido, entonces para qué voy si a final de cuentas no llegas a nada, se pierde el contexto, sino que es más bien de tinte político, de que mi partido hace esto (...) y entonces discuten entre ellos mismos” (42:40).

Si bien en esta cita se puede notar la impotencia, la fragilidad de su postura ante los legisladores, más adelante da muestra de bastante molestia:

Los legisladores están metidos y no salen a la calle, no caminan por las banquetas, no se dan cuenta de lo que les pasa a nuestros alumnos. A ver, ¿por qué no se van en metro bus? Se han caído muchos alumnos. Y ¿qué hacen?, ¿por qué no ven que el metro bus lo pueda usar cualquier persona?, ¿por qué no se fijan en eso? Las indicaciones en el metro no son nada accesibles, hay líneas que no te llevan a ningún lado, no hay nada que te diga en qué estación estás (...) Nos falta mucho (...)

Se gastaron fortunas, millones en el barrio de los ciegos en el Centro Histórico, pusieron tachuelas en el piso que están obstruidas por cientos de puestos de la calle y se hizo una inversión de millones, y hay ¡dos semáforos inteligentes! Chillan como pájaros por todos lados y que no sabes finalmente para donde pasar. ¿Qué está pasando? ¡Y lo anuncian a cuatro columnas!, con esos millones de pesos, mejor hubieran servido para dejar planas las banquetas, o cambiar coladeras rotas, ¡hubieran tenido más utilidad que ese parque! (42: 120-123).

La realidad que nos plantea este directivo de una asociación de personas con discapacidad, es una desafortunada muestra de la violación de los derechos de las personas con discapacidad, de la pasividad legislativa, de la falta de empoderamiento de las personas con discapacidad a través de sus organizaciones que repercute en la falta de articulación entre ambos tipos de actores sociales.

Cabe aclarar que no es posible generalizar que en todas las asociaciones de personas con discapacidad se tiene una perspectiva asistencialista, como se planteó en párrafos anteriores, existen otras que verdaderamente realizan esfuerzos por alcanzar sus derechos, como es el caso de esta asociación que se acaba de presentar, pero que denotan sus escasos recursos para conseguirlos.

Se puede observar que la participación de las asociaciones civiles de personas con discapacidad se está generando por dos vías: una de manera directa con los organismos legislativos y otra que aunque es todavía una posibilidad, porque no se han implementado los mecanismos de articulación entre organismos gubernamentales y legislativos, sería a través de la participación en el CONADIS. La manera más efectiva hasta el momento ha sido la efectuada directamente con los legisladores, ya que su participación a través del CONADIS sería mediada y en la que no tienen voto.

Por su parte, la participación del sector empresarial sobre la creación de normativas relacionadas con cuestiones laborales, no se detectó ni a través del sector legislativo, ni a través de organismos gubernamentales, ni existe una vinculación a nivel de actores sociales empresariales y de personas con discapacidad. En el capítulo II de la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad, donde se aborda el Trabajo y el Empleo, en ningún momento se menciona al empresariado como un actor involucrado en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. En las entrevistas, los informantes no señalan que haya interacción con el sector empresarial a través de los organismos que los representan. Sin embargo, sí hay vinculación de manera particular con algunos empresarios sensibles con la problemática, que se articulan con ciertas dependencias de gobierno, agencias de integración laboral, tanto públicas como privadas, pero con un interés más bien particular.

Al preguntar a uno de los representantes de los organismos empresariales sobre la participación en la creación de las normativas respondió de manera concreta: “en eso nosotros no participamos como institución empresarial, no” (26: 133), Pero sí se extendió ante una problemática con respecto a la legislación y la obligatoriedad para que las empresas sean accesibles: “hay algunas empresas que se pueden hacer accesibles y otras no, y al empresario sí lo quieren obligar a que sea accesible (...) Y tú institución de gobierno, ¿cuántas instalaciones accesibles tienes para que puedan trabajar personas con discapacidad? (...) Si exigimos que la ley sea para todos, si todos vamos parejos, ¡jalamos!” (26: 159-166).

Desafortunadamente, como se pudo constatar, los organismos empresariales, se mantiene al margen en lo que se refiere a la elaboración de normativas que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, realmente no hay ni incentivos ni sanciones que los inciten a la participación. Mientras tanto el empleo de las personas con discapacidad sigue dependiendo de su buena voluntad.

Durante el proceso de elaboración de una normativa, la influencia de las distintas posturas de los partidos políticos que conforman las legislaturas es

importante considerarlas, por la manera en la que logran posicionarse para la toma de decisiones. En este caso, uno de los representantes del sector legislativo lo expresa con claridad:

Lamentablemente hay muchos intereses de grupo y digo lamentable porque cuando llega uno a este cargo, se deberían dejar de lado los intereses de grupo o personales y ver por el bien común (...), independientemente de quién impulse la ley y no decir:

- No, pues como lo presentó Acción Nacional, entonces no le entro al tema porque le voy a dar méritos como partido.

Yo creo que no se trata de eso, pero lamentablemente a nivel de Congreso Federal es un sesgo que se le da a la política de manera equivocada (...) que no permite avanzar (5:15).

En el proceso para la elaboración de la Ley General del 2011, ya se había intentado en varias ocasiones por parte del Partido Acción Nacional subir la propuesta, se había realizado un trabajo previo, sin embargo, la intervención de la sociedad civil, a través de distintas asociaciones fue lo que finalmente propició que se impulsara la reciente normativa:

...ya traíamos el antecedente, entrando nos comprometimos a armonizar la ley (con la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad), yo ya traía un trabajo por parte de nuestra fracción, pero lo retomamos y logramos enriquecer varios aspectos, sacamos algunas cositas que hacían ruido y que por eso no le habían entrado los demás. Pero luego nos empezaron a visitar grupos de la sociedad civil, con liderazgo, que conforman diferentes asociaciones que están muy bien organizados, con el afán de trabajar, de dialogar y poder armonizar la ley (...) y bueno pues pongámonos de acuerdo y empezaron a asistir y a visitar a las demás fracciones, a tener diálogo con todos. Hicimos dos foros para el tema y eso va comprometiendo más a todos y que no se puede detener el tema... (5:15-16).

El papel de las organizaciones civiles se puede detectar como central, el diálogo con las diferentes fracciones determinó que finalmente hubiera el consenso necesario entre las distintas posturas lo que llevó a que finalmente “se diera por unanimidad la ley” (5:24) del 2011.

Las problemáticas ideológicas se presentaron en otro nivel, no tanto en cuanto que no se reconociera la vulnerabilidad de este sector de la población. En ese sentido no se detectó el sesgo político, “no es un tema que se politice, es un tema de justicia social que mueve a todos” (5:32). Sin embargo las problemáticas surgieron en cuanto al contenido de la legislación y concretamente en cuanto a la perspectiva teórica para abordar la problemática.

En realidad no es que no se quiera apoyar al sector, sino en la forma como se ha de apoyar.

La tensión se muestra más entre la perspectiva de derechos por parte de unos y la perspectiva asistencial que tienden a defender otros:

- ¿Pero por qué salió la ley más descafeinada?

Dice la gente que piensa de un lado:

- ¿Por qué no metieron más obligaciones?

Y seguramente allá también habrá quien les diga a los diputados del otro lado, de ciertos sectores paternalistas:

- ¿Y por qué la metieron así?, ¿por qué no cuidaron más la parte de las escuelas especiales?

Su visión no te puedo decir que es mala, es gente que piensa así en este país y yo la respeto, no la comparto (...)

¿Qué solución dimos? Una visión compartida entre visiones (4:72-74).

Ante este tipo de negociaciones solo queda preguntarse ¿Por qué primó en la elaboración de la normativa con fines a la alineación a la perspectiva de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad las negociaciones entre las visiones de los partidos a la que pertenecen los diputados, asistencialistas unos, de derechos otros, si existía como referente común la perspectiva de derechos planteada en la Convención, un referente mucho más amplio y aprobado a nivel institucional?

Las características de los organismos legislativos mexicanos que participan en la elaboración de la normativa que atañe al proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, las características de las funciones que realizan y la manera como se articulan con el resto de los actores sociales que están involucrados, se pueden sintetizar de la siguiente manera.

A través de lo establecido en la Constitución y dados los mecanismos habituales, se considera que los principales responsables de la elaboración o modificación de las normativas en México son los diputados. Además se establece constitucionalmente que en el procedimiento para la elaboración o modificación de las normativas, se han de articular tanto los organismos legislativos como los organismos gubernamentales. Sin embargo ante las evidencias presentadas se pudo constatar que existe una problemática que se genera a nivel de articulación entre ambos organismos, ya que se carece hasta

el momento del vínculo adecuado para llevarla a cabo. Por lo tanto la normatividad más reciente que impacta en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad no fue realizada bajo la articulación de estos actores, con lo que el procedimiento constitucional quedó al margen.

Esta falta de articulación, se refleja también en el momento en que la creación de la Ley del 2011 marca transformaciones importantes y necesarias para el CONADIS, pero sin tomar en cuenta la participación de este organismo gubernamental.

La manera como la legislación se ha creado hace más bien referencia a la imposición, que a la articulación entre ambos tipos de organismos.

En la nueva legislación se hace referencia a que el CONADIS será responsable de la proponer la política pública, en este caso, se implica lo relacionado a la parte laboral, implementará los procedimientos necesarios a nivel de organismos de gobierno para llevarla a cabo y evaluarla. Se le otorga la responsabilidad al poder ejecutivo y se deslinda el poder legislativo, sin dejar asentado un respaldo institucional adecuado, y sin tener la manera de retroalimentarse mutuamente para proceder a las modificaciones necesarias una vez que la legislación se empiece a poner en marcha.

Con respecto a la articulación con el sector de la discapacidad, el poder legislativo ha tomado como válida la participación y aportación de diversas asociaciones de personas con discapacidad, sin ser éstas realmente representantes de los intereses de todos, ya que no han sido elegidas democráticamente por parte del sector de la discapacidad⁷. En este sentido, no se puede hablar de una verdadera articulación entre organismos legislativos y el sector de la discapacidad.

Existe una contradicción en cuanto a la participación que se lleva a cabo en la práctica por parte de las personas con discapacidad, que señalan los representantes de organismos legislativos y aquella que señala la Ley del 2011, en donde se marcan los lineamientos de quienes habrán de participar en

⁷ En el último subcapítulo se profundizará en el estudio sobre la organización que se lleva a cabo entre las asociaciones de personas con discapacidad en México, a fin de sustentar a fondo, que no son representantes del sector de la discapacidad.

él por parte de los organismos de personas con discapacidad, donde sí se exige la representatividad del sector por entidad federativa. Sin embargo, se considera que es demasiada la exigencia, ya que implica el desarrollo de toda la estructura organizativa del movimiento de las personas con discapacidad y no se considera ningún apoyo económico para realizarla, ni tampoco un incentivo para que sus propuestas sean realmente tomadas en cuenta, puesto que solo se les da voz pero no voto dentro de la toma de decisiones de la Junta de Gobierno del CONADIS. Realmente estas circunstancias no dan muestra de un verdadero interés por suscitar la participación ciudadana.

Dentro del Congreso de los Diputados existe la Comisión de atención a grupos vulnerables que se encuentra sobrecargada de responsabilidades y que entre muchas otras problemáticas, atiende las de las personas con discapacidad, por lo que se puede suponer las limitaciones y la falta de eficiencia de la misma. La manera como se ha acercado esta comisión a las problemáticas de las personas con discapacidad ha sido de manera directa, como ya se mencionaba, a través de lo que algunas de las organizaciones les pueden presentar, o a través de foros, lo cual muestra cierta debilidad al no llevar a cabo estudios a fondo que permitan mostrar la complejidad de la problemática, tanto a nivel social como laboral sobre la inclusión de las personas con discapacidad. Esta es una situación que, aunada a la falta de articulación con los organismos gubernamentales representados en el CONADIS, refleja problemáticas que podría colocar a la legislación en una situación de vulnerabilidad.

Hasta ahora, se identifica un gran descontento entre las asociaciones de personas con discapacidad que muestran desaliento e impotencia ante las imposiciones por parte de los legisladores tan fuera de la realidad para las personas con discapacidad. A pesar de sus reclamos, sus expectativas puestas en la legislación más reciente no modificarán sustancialmente sus problemáticas, al menos en el plano laboral.

La realidad que plantean los representantes de las asociaciones de personas con discapacidad, da testimonio de los esfuerzos que realizan por

conquistar sus derechos, pero también, de los escasos recursos con los que cuentan para hacerlos valer.

Ante las formas de articulación entre los organismos legislativos y de personas con discapacidad parece más “efectiva” la vía directa en el Congreso y resultaría mejor si los organismos de personas con discapacidad tuvieran una representación real, que aquella forma de participación estipulada en la legislación ya que ésta se encuentra mediada y en la que solo cuentan con voz, pero no el voto.

La articulación entre los distintos organismos con los organismos representativos de los empresarios no se pudo identificar. Hasta el momento se sabe que no se consideró su participación en la elaboración de las normativas más recientes, específicamente en la elaboración del apartado sobre el Trabajo y Empleo, ni hay indicios a través de las entrevistas de algún tipo de relación con los diversos actores involucrados. Hay cierta relación a nivel particular entre algunas empresas y agencias de integración laboral, tanto gubernamentales como privadas.

Si se planteara un esquema sobre las relaciones entre los distintos organismos involucrados, sobresale la ausencia de algún actor social que se haga responsable de la articulación de los distintos organismos involucrados en la generación o modificación de normativas.

Finalmente, como se pudo dar cuenta en el texto, el diálogo de las asociaciones de personas con discapacidad con los diferentes partidos que integran el Congreso de diputados, fue un detonante para la elaboración de la Ley General de Inclusión para las personas con discapacidad del 2011, que llevó a que finalmente se aprobara por unanimidad, con la finalidad de armonizar la normativa a la perspectiva de la Convención, lo cual deja clara la importancia de la participación ciudadana. Si bien lograron la colaboración de todas las fracciones parlamentarias, no se logró el consenso en cuanto a la perspectiva desde la cual se abordarán las problemáticas de las personas con discapacidad. Los partidos, a través de sus diputados se polarizaron entre posturas asistenciales y de derechos, pese a que se tenía y se tiene como

referente común, la perspectiva de derechos plasmada en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Análisis comparativo

Cada sociedad decide la manera como se ha de organizar para establecer los acuerdos a través de los cuales se rige ella misma. Constitucionalmente tanto México como España han establecido los procedimientos a través de los cuales se puede llevar a cabo las transformaciones o la creación de nuevas normativas que permitan la mejor convivencia entre los ciudadanos. Si bien se encuentra establecido en ambos casos, la articulación entre los distintos organismos, tanto legislativos como gubernamentales, como una semejanza entre ellos, para la elaboración o modificación de las leyes, en el caso de España el énfasis recae en los organismos gubernamentales, mientras que para México, en los organismos legislativos.

Institucionalmente no se observan problemáticas importantes en ninguno de los dos casos, sin embargo sí se pueden ubicar diferencias considerables en cuanto a la implementación de la legislación por parte de los organismos responsables.

Mientras que en España los procedimientos legislativos, relacionados con el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, se llevan a cabo de una manera más apegada a los lineamientos establecidos en la ley, en México estos procedimientos se concentran en los organismos legislativos, dejando prácticamente al margen, a los organismos gubernamentales⁸.

La participación de los organismos gubernamentales en el caso de España es mucho más intensa puesto que en ellos cae la principal responsabilidad en cuanto a la elaboración de las normativas y se asume, a través de un organismo gubernamental, la coordinación de los distintos actores

⁸ Esta situación se presentó en el presente caso, más no se generaliza esta situación con respecto a otras temáticas, para las cuales habría que hacer los estudios respectivos.

sociales involucrados en el proceso, de tal manera que la participación ciudadana, tanto por parte de los organismos de personas con discapacidad como de los organismos empresariales es ampliamente considerada. Incluso, el diálogo abierto, propicia la propuesta de nuevas iniciativas o de las modificaciones necesarias por parte de los organismos de personas con discapacidad. Una vez que se encuentra consensuada la propuesta de ley, esta se presenta ante las Cortes Generales.

En el caso de México, el organismo gubernamental, el cual representa a su vez, tanto a los demás organismos gubernamentales involucrados en el proceso, así como a los representantes de asociaciones civiles, no es considerado en la elaboración de las normativas que les afectan. Más que una articulación entre los organismos legislativos y gubernamentales, se detecta una imposición legislativa. La participación gubernamental, así como la participación ciudadana no es prioritaria para los organismos legislativos.

Para la elaboración, de parte de los organismos legislativos, de la ley más importante con la que cuenta México en la actualidad, la ley del 2011, se consideraron las aportaciones, de manera directa, de distintas organizaciones civiles que han mostrado una gran preocupación por la conquista de sus derechos y que se han acercado y participado en los distintos foros que se organizaron para escuchar sus problemáticas. La limitación que se observa en este caso es que las asociaciones civiles que más participan, no cuentan con una verdadera representación de las personas con discapacidad a nivel nacional. El sector de la población de personas con discapacidad en México no se encuentra organizado ni estructurado, de tal manera que pueda interactuar con el resto de los actores sociales en su representación.

En este proceso no existe la participación del sector empresarial mexicano, ni son convocados por parte de los organismos gubernamentales o legislativos, ni ellos mismos toman la iniciativa de involucrarse.

La participación de las asociaciones civiles en el caso de México se puede identificar en dos momentos. Por un lado a través de la colaboración en la Junta de Gobierno del CONADIS, en la que solo tienen voz y no voto; y de

manera directa con los representantes de la Comisión encargada de los asuntos de discapacidad.

Para el caso de España, la participación del movimiento asociativo de personas con discapacidad, el cual sí cuenta con toda una estructura organizativa y de representación, se identifica en tres momentos: en la elaboración del anteproyecto dentro de los ministerios, y en la etapa de comparecencias tanto en el Congreso como en el Senado.

Dentro del Congreso del Estado en España se ha creado una Comisión especial que atiende la problemática de las personas con discapacidad, que aunque no es una comisión permanente, su papel ha sido de mediador entre la sociedad civil y los organismos gubernamentales involucrados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y los legisladores. Es un vínculo de comunicación activo a través del cual fluyen las propuestas y las negociaciones.

En el caso de México, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables concentra la atención de diversos grupos de la sociedad, entre otros a las personas con discapacidad. Es una Comisión que se encuentra sobrecargada de responsabilidades, lo que necesariamente repercute en limitaciones y deficiencias en la atención del sector de la población en estudio.

En el proceso de elaboración de las normativas impacta de diferente manera los distintos referentes conceptuales de los partidos que colaboran en la Cámara de Diputados de cada país. Mientras que para el caso de España las principales tensiones que se provocan entre los organismos involucrados parten de una perspectiva distinta en cuanto a las políticas sociales, que finalmente dan mayores o menores posibilidades en la obtención de los derechos de las personas con discapacidad, en México las problemáticas se centran en las distintas visiones conceptuales sobre la discapacidad, asistencialistas por un lado y de derechos por el otro, pese a que todos deberían tener como referente el paradigma de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. La discusión sobre la política social, no se hace evidente, aunque se podría suponer que los partidos de derecha tengan

mayor tendencia hacia la perspectiva asistencialista y los de izquierda más hacia la perspectiva de derechos.

La tabla que se presenta a continuación, puede ofrecer una perspectiva general de los principales puntos de comparación entre México y España sobre la participación de los diversos organismos involucrados y las características del proceso legislativo que se realiza para la elaboración o modificación de las normativas que influyen en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Tabla 10.

Análisis Comparativo de las Características del Proceso Legislativo y la Participación de los diversos Organismos Involucrados.

Característica a comparar	España	México
Adopción de criterios constitucionales para la creación o transformación de normativas.	Sí	Sí
Principal responsable de la actividad legislativa.	Los organismos gubernamentales	Los organismos legislativos
Articulación y apego a ley para su elaboración, entre organismos legislativos y gubernamentales.	Sí	No
Funciones de los organismos gubernamentales en el proceso legislativo.	Intenso	Nulo
Responsable de la articulación de los distintos actores involucrados.	Organismos gubernamentales	Ninguno
Participación del sector de personas con discapacidad.	Intensa, con capacidad de representatividad. Actor social capaz de interactuar.	Deficiente, sin el poder de la representatividad. No consolidados como verdaderos actores sociales.
Posibilidades de participación en el proceso de parte de los organismos de personas con discapacidad.	Tres: en el elaboración del anteproyecto dentro de los Ministerios y en las etapas de comparecencias en el Congreso y en el Senado.	Dos: directamente en el Congreso y en la Junta de Gobierno del CONADIS donde tienen voz pero no voto.
Participación de los organismos empresariales.	Sí	No
Comisiones en el Congreso.	Comisión de Discapacidad, especial vínculo de comunicación.	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, abarca la atención de diversos sectores, sobrecargada de responsabilidades.

Tensiones partidistas presentes en el proceso.	Provocadas por diferencias en cuanto a las políticas sociales.	Provocadas por diferencias conceptuales entre asistencialistas y de perspectiva de derechos.
---	--	--

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

3.2 Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos involucrados.

En el presente subcapítulo se muestran las principales características del proceso que llevan a cabo los organismos gubernamentales involucrados en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, tanto en España como en México. Da cuenta de la articulación con los distintos actores gubernamentales que participan en los distintos niveles de gobierno. Se presentan las diversas metodologías de valoración de la discapacidad así como las implicaciones que tienen dentro del proceso. Se muestran también los alcances en cuanto a la transversalización de la perspectiva de la discapacidad en los distintos organismos gubernamentales y los mecanismos implementados para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo. Se analizan finalmente, los principales avances y limitaciones encontrados en el sistema educativo de ambos países y su impacto en el ámbito laboral.

Estos elementos estudiados en cada caso, dan la pauta para realizar posteriormente la comparación entre ambos procesos gubernamentales.

3.2.1 Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos españoles involucrados.

Se pueden identificar dos niveles de articulación entre los distintos tipos de organismos gubernamentales que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El primer tipo sería a nivel de Ministerios, con implicaciones a nivel nacional cuya función principal es la elaboración de las normativas y políticas públicas, lo cual ya se incluyó en el apartado anterior de este capítulo, donde se expone además, la manera como se articulan con el resto de los actores sociales involucrados para la elaboración de normativas:

legislativos, empresariales y organismos representativos de personas con discapacidad.

El segundo tipo de articulación, al cual se referirá el presente apartado, se lleva a cabo entre los organismos gubernamentales encargados de implementar las normativas así como de ejercer los recursos destinados para dar cumplimiento a las políticas públicas, lo cual se lleva a cabo por parte de cada una de las autonomías. Este proceso gubernamental, a este nivel operativo, no puede quedar exento de las intervenciones de los organismos de personas con discapacidad y del sector empresarial.

Para el estudio del proceso de articulación al nivel operativo, es decir, dentro de las comunidades autónomas, se consideraron entrevistas con representantes de los organismos gubernamentales correspondientes a la Comunidad de Madrid, que si bien puede no ser totalmente representativa de todos los procesos que llevan las diferentes autonomías, sí marca las principales tendencias de articulación, dado que cada una de las autonomías proceden con base en las mismas normativas y políticas públicas.

Así bien, como punto de partida, en base al cual todos los distintos organismos se sustentan y que impacta en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, se identifica la participación de los Centros Base. Estos organismos gubernamentales en cada una de las autonomías, están dedicados a la medición y certificación de la discapacidad, lo cual marca la diferencia entre acceder o no, a una serie de procedimientos y derechos específicos para las personas con discapacidad, no solo a nivel laboral.

Cuando se establece la Ley 13/1983, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI) se aborda en el Título II cómo especificar quiénes son los titulares de derechos, específicamente en el Art. 7, Inciso dos: “El reconocimiento del derecho a la aplicación de los beneficios previstos en esta Ley deberá ser efectuado de manera personalizada por el órgano de la Administración que determine reglamentariamente, previo informe de los correspondientes equipos multiprofesionales calificadoros”. A partir de este mandato se diseñan diversos mecanismos legislativos que se van estructurando hasta llegar a una normativa muy detallada que queda reflejada

en el Real Decreto 1.971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. (Boletín Oficial del Estado, 2000).

Los parámetros que se utilizan para realizar la medición se pueden encontrar en los anexos de la normativa, uno muy amplio que hace referencia a la valoración desde la perspectiva médica, sustentada en una clasificación anterior a la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF), en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalía también propuesta por la OMS y una parte muy pequeña del anexo, que se refiere a los factores sociales que influyen en la minusvalía.

Esta normativa y la manera como se realiza la valoración, se encuentra aún vigente, sin embargo, en el presente se están haciendo esfuerzos por implementar, dentro de la Comunidad de Madrid, a manera experimental, los nuevos baremos más alineados a la reciente propuesta de la CIF. La principal diferencia con respecto a la anterior forma de medición, es asumir la perspectiva de la discapacidad desde la teoría social de la misma, en la que haya un mayor equilibrio entre los distintos factores individuales y sociales que implica la inclusión de las personas con discapacidad. Uno de los representantes del sector gubernamental, lo expresa de la siguiente manera: “en estos momentos aún se continua con los baremos del Real Decreto de 1999 (...) Donde antes se denominaba el grado de minusvalía ahora se dice que damos el grado de discapacidad, y lo que antes era el grado de discapacidad ahora es el grado de limitación, intentando acercarnos un tanto al concepto de la CIF (...) pero los baremos en sí siguen siendo los que teníamos anteriormente” (7: 24). En la práctica, el avance en cuanto a la forma de valorar la discapacidad se identifica más a nivel conceptual que a nivel técnico, si se compara con los lineamientos propuestos por la CIF.

La valoración de la discapacidad se encuentra a cargo de los Centros Base, donde un grupo interdisciplinario conformado por

...un equipo donde hay un médico, un psicólogo, una trabajadora social y circunstancialmente puede que se demande la asistencia de un técnico de empleo o un pedagogo (...) Ese equipo de valoración, reconoce el grado de

discapacidad que tiene la persona, se valora cuál es el grado de limitación que tiene y la suma de los factores sociales complementarios, componen el grado de discapacidad.

Cuando el grado de discapacidad es igual o superior al 33% la persona se considera persona con discapacidad y a partir de ahí puede acceder a los servicios y prestaciones económicas (7: 37-38).

Una vez definido el 33% o más de discapacidad, ¿cómo impacta esta valoración en el proceso de inclusión laboral?

Como bien lo menciona el representante gubernamental anteriormente citado, a través de esta certificación se pueden acceder a todo tipo de servicios y prestaciones económicas entre las que se incluyen las políticas públicas propias del empleo, señaladas en el capítulo anterior.

Aunque la valoración y certificación del grado de discapacidad la requieren todo tipo de organismos públicos, privados y mixtos, para poder aplicar las políticas públicas, la articulación más directa de los Centros Base es con el Servicio Nacional de Empleo, al cual se le proporcionan los resultados de la valoración para que la persona se registre como demandante de empleo.

En España, cuando alguien con discapacidad va a hacer su demanda de empleo puede hacerlo como demandante de empleo normal o como demandante de empleo con discapacidad. Si lo hace como normal, puede acceder a todas las ofertas de empleo que haya en general, si lo hace como persona con discapacidad, puede acceder a todas las ofertas de empleo en general, más las que específicamente van dirigidas a las personas con discapacidad (...) Tiene dos vías, ¿ves la diferencia? (7:19).

De manera frecuente, se considera que la persona con discapacidad requiere de mayor formación. Si es así, se le orienta a aquellos cursos necesarios, dentro del mismo sector público, o se puede canalizar a las distintas Confederaciones de personas con discapacidad, con el fin de lograr un mejor desempeño laboral.

“Somos un servicio público (...), (Sistema Nacional de Empleo), y lo que tenemos es que nos llega gente con niveles bajitos, que la formación que ha tenido no es mucha y puede pasar que la empresa nos diga que necesita un ingeniero en comunicaciones y pues no hay, simple y llanamente...” (7: 83).

El procedimiento y la relación que existe entre organismos gubernamentales educativos y laborales que se sigue generalmente para atender la problemática, la puede ilustrar la siguiente cita:

- Tenemos tres universos de donde escoger a personas con discapacidad que buscan empleo: la gente que está en el sistema, la que está en bolsa de trabajo y los que están en formación. Todos los que están en formación son aquellas personas que tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo y entonces montamos un programa específico.
- ¿Se contactan con el Ministerio de Educación para demandar o denunciar estas problemáticas de formación?, ¿qué acciones realizan?
- Si, la gente que está en secundaria que tiene un problema de discapacidad, se trata de que se deriven a los Centros Base, que se les haga estudios o seguimiento a nivel pedagógico y que se vea cuáles son las salidas para esa persona, se recoge toda la información y se deriva a centros formativos. Esto está establecido con educación, son programas específicos dentro de la comunidad de Madrid (7:87-89).

Así como en esta entrevista a un representante gubernamental vinculado al empleo, se identifica un serio problema en cuanto al factor educativo, así, a lo largo de todas las entrevistas realizadas, el bajo nivel de escolaridad se presenta como una de las principales cuestiones con las que se enfrenta España a la hora de incluir laboralmente a las personas con discapacidad.

Dada la magnitud del problema y atendiendo a las repercusiones en el tema de estudio, es evidente la necesidad de hacer un espacio para realizar un análisis, si no de manera exhaustiva, por lo menos que permita, de manera operativa, ubicar los puntos clave de la problemática y de cómo influyen las decisiones y las prácticas de los distintos organismos implicados en la inclusión educativa, en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Al observar la trayectoria educativa de las personas con discapacidad se pueden encontrar distintas coyunturas importantes que van haciendo que las posibilidades de acceso a la educación se vayan adelgazando conforme se va subiendo en el nivel de escolaridad, pero también se identifican diferencias importantes en cuanto al acceso a la formación entre los distintos tipos de discapacidad y las problemáticas intergeneracionales, entre otros factores.

En España, la inclusión educativa de las personas con discapacidad inicia en el año de 1985 de manera progresiva. Se lanzaron convocatorias

donde los centros educativos hacían sus propuestas de inclusión educativa de manera voluntaria, y donde los alumnos se apuntaban a los proyectos de la misma manera. Posteriormente,

...el Ministerio (de Educación) seleccionaba aquellos centros que les parecía con proyectos más adecuados, el centro se comprometía a escolarizar a estos alumnos, se empezaron por los niveles más bajos (...) Para afianzar el compromiso se hacía una serie de contrapartidas, se ofrecía una atención específica por parte de los equipos de inserción, profesionales de apoyo se comprometían a mantener la plantilla de maestros (...) Fueron los primeros años, luego se vio que el sistema funcionaba (...) había necesidad de cubrir ciertas zonas donde no había centros voluntarios (...) hasta que posteriormente se creó la normativa que establecían que todos los centros tenían la obligación de escolarizarlos.

Ahora mismo es el 78% que estos alumnos están en centros ordinarios, hemos pasado en 25 años, del 0% al 78% y hay un porcentaje entre el 20 y 22% que están en centros de educación especial.

Los que están en centros de educación especial son alumnos gravemente afectados (...) con plurideficiencias.

La idea de la inclusión educativa está extendida por todas las comunidades autónomas. Ahí el Ministerio lo que hace es fijar principios en una ley educativa y luego la aplicación corresponde a cada comunidad autónoma, todo el proceso desde la construcción del centro, la formación del profesorado (...) Hoy en día no hay discusión sobre el tema de la inclusión y la escolarización (6: 40-53).

Esta perspectiva general proporcionada desde el punto de vista gubernamental, da muestras del proceso histórico, así como de los avances realizados hasta el momento.

Las problemáticas que se reconocen actualmente, desde esta perspectiva, se centran en las siguientes dimensiones:

Actualmente la educación primaria y secundaria es obligatoria, gratuita y se encuentran escolarizados todos los niños y jóvenes hasta los 16 años que en el caso de la educación especial puede extenderse hasta los 21 años. De ahí se sigue el bachillerato que no es obligatorio, ni la universidad.

Las acciones parten de la siguiente situación: "el problema surge cuando los alumnos salen, algunos hasta los 21 años y el sistema no es suficiente (el grado de escolarización), digamos hay un nivel de desempleo mayor que las personas sin discapacidad" (6:101).

Con los niveles a los que se tienen acceso de manera gratuita y obligatoria por parte del Estado, no es posible que las personas con discapacidad en España puedan tener las herramientas necesarias para ser competitivos en el mercado laboral.

“De 42,000 alumnos en primaria (...), en el curso de educación secundaria obligatoria para personas con discapacidad había 25,330, en el bachillerato solo 754 y en la formación profesional⁹ 1,137” (82-84). Los niveles de deserción son significativos de uno a otro grado, pero el contraste entre los alumnos que están cursando actualmente la primaria y el bachillerato, como se puede observar, es bastante importante.

La principal problemática se ubica en el bachillerato, sin embargo no hay una respuesta contundente a esta problemática, solo se hace referencia a que los alumnos pueden continuar en el plantel, ya que es el mismo en el que se estudia la educación secundaria; que tienen apoyo por parte del profesorado... (6:92). Al parecer, el abandono escolar temprano es una problemática generalizada en Europa y se están haciendo acciones conjuntas para mejorar el nivel educativo de las personas con discapacidad para que puedan acceder con mayor facilidad al empleo, no solo de las personas con discapacidad sino de la población en general. (6: 85).

Hay una estrategia europea con miras hasta el 2020 (...), a raíz de esto se está trabajando con todos los Ministerios, desde distintos ámbitos y se están fijando una serie de metas para ir bajando las cifras de abandono o titulación (...) actualmente todas las administraciones pretenden aumentar el número de alumnos con discapacidad con mayor escolaridad y titulación (6: 102-104).

Para acceder a la universidad, “hay una serie de plazas reservadas para personas con discapacidad y no tienes que competir con los demás alumnos, son plazas igual que habría para el trabajo (...) Tienes que hacer una prueba de acceso, la prueba se adapta, pero no el nivel. Requieres de una nota de 8

⁹ Los centros de formación profesional para toda la población donde hay plazas reservadas para personas con discapacidad. Son organismos, de dos tipos, uno donde el requisito para ingresar es haber terminado los estudios secundarios y otro donde se requiere haber realizado los estudios de bachillerato. Los cursos que se imparten en estos organismos van desde peluquería, electricidad, carpintería, construcción o mecánica. Estos cursos se van renovando conforme va la demanda laboral. (6: 89).

dependiendo de la carrera (...) Las universidades cuentan con departamentos concretos para atender la discapacidad” (6: 78).

Otro reto importante que se considera, es la formación continua de las personas con discapacidad una vez que terminan sus estudios.

Entre los alumnos escolarizados con discapacidad no todos cuentan con las mismas posibilidades de acceso: “sí que hay diferencias con las distintas discapacidades, como has visto el 80 y el 20, pero de ahí la visual, el 95% están en centros ordinarios, pero por ejemplo los autistas, el porcentaje de escolarización es más bajo” (6:48).

Además de estos retos, se menciona la formación de todo el profesorado: “... es un tema importante, no solo es responsabilidad de unos cuantos profesionales, sino lo que pretendemos es que cualquier profesor tenga a los chavales en su aula, no vale formar a unos cuantos profesionistas, sino que hay que formar a todo el profesorado (...) ahí hay una necesidad, y hay que ir trabajando” (6:72).

El problema generacional también es significativo. Los niños que actualmente están escolarizados poco a poco podrán acceder a mejores trabajo, sin embargo ¿cómo atender la falta de formación de generaciones anteriores?, “Antiguamente la persona con discapacidad no iba a trabajar nunca, y entonces para qué se iba a formar, pero en el momento en el que la persona con discapacidad puede y debe trabajar, entonces hay que resolver el problema de formación de generaciones anteriores. Ahora mismo los trabajadores con discapacidad con alto nivel de formación tienen un nivel de desempleo muy bajo” (8:29). Pero esta problemática también implica una corresponsabilidad:

Un deber fundamental es convertirse en alguien atractivo, competitivo, si yo tengo discapacidad pero ni siquiera termino mis estudios primarios y me quedo en casa esperando el trabajo, pues nadie me lo va a dar (...) pues eso mismo, habría que exigirles a las personas con discapacidad, de oye, si derechos y deberes, si tú eres alguien atractivo la realidad es que las empresas te están contratando, pues conviértete en alguien atractivo para el mercado, es un reto y hay que trabajar para facilitarle ese esfuerzo personal muy grande que tiene que hacer la persona con discapacidad (...), si no, no hay otras vías más que el Centro Especial de Empleo o cosa así (8: 36).

La inclusión educativa de las personas con discapacidad es una variable que determina directamente la inclusión laboral de las mismas y la complejidad de las problemáticas hace que la transición entre el sistema educativo y la vida laboral sea uno de los principales retos en los que los organismos gubernamentales se están enfocando.

Evidentemente, el movimiento asociativo de personas con discapacidad está pendiente del tema educativo y de sus avances: “El CERMI sí que tiene un profundo interés en el tema de formación de las personas con discapacidad, ha peleado mucho el tema de la formación universitaria, el reconocimiento de la discapacidad, de la extensión de tazas para personas con discapacidad, de la accesibilidad en las universidades (...) es un tema del CERMI” (30:153). Se reconoce la presencia del sector y sus aportes en el sector educativo y laboral por parte de los organismos gubernamentales (6:51), sin embargo los logros alcanzados en materia de formación, guardan una considerable distancia a los de la población en general. Uno de los representantes del movimiento asociativo afirma que ahora el problema del desempleo de las personas con discapacidad ha quedado un tanto desdibujado debido al alto desempleo en el que se encuentra la población en general, pero el problema ahí está, sin embargo, algo también más preocupante es el alto índice de inactividad, que se acerca a un 40% en personas con discapacidad, son personas que pudiendo trabajar no lo hacen por falta de un perfil adecuado en formación (30:177).

La única excepción en este caso, que no reporta problemáticas a nivel de escolaridad serían las personas ciegas; sus representantes mencionan no tener problemas para acceder a ningún nivel de educación planteamiento que coincide con lo señalado por los organismos gubernamentales:

Hoy en día una persona ciega en España, todas pueden alcanzar un nivel universitario, todas logran alcanzar una buena educación (...) En algunas ocasiones ofrecemos formación complementaria para complementar sus estudios o hacemos cursos, o bien les buscamos la oportunidad de realizar prácticas profesionales, pues muchos tiene una formación muy buena, pero no tienen habilidades para relacionarse y les cuesta trabajo hacer alguna entrevista, entonces también se hace este tipo de formación (37: 22-23).

En el otro extremo se encuentran las personas con discapacidad intelectual, en donde lo que se les pide principalmente no es la formación, sino

más bien las ganas de trabajar. Los Centros Especiales de Empleo, que es donde generalmente pueden laborar, buscan motivar a las personas para que trabajen, sus trabajos generalmente no son cualificados por lo que no requieren de una mayor formación. La formación que se ofrece está más enfocada a desarrollar hábitos de higiene, cursos de cocina, sexualidad, entre otros, y la capacitación va enfocada expresamente a aquellas actividades laborales que llevan a cabo (28: 134-136).

En el punto intermedio se encuentran las personas con discapacidad física o motriz y las personas sordas, donde ambos reportan importantes limitaciones para el acceso a la educación, lo cual repercute en el acceso a empleos de baja cualificación y por lo tanto de baja remuneración. Si bien la falta de acceso a la educación es un tanto entendible en el caso de las personas con discapacidad intelectual, esta situación no se justifica entre las personas con discapacidad motriz o las personas sordas. Normalmente se incluyen en el sector servicios, “son auxiliares administrativos, limpieza, mantenimiento, este tipo de empleo (...), sobre todo relacionados en el sector servicios (...), es trabajo poco cualificado” (31: 65-67).

Al profundizar en la problemática educativa dentro de los organismos de personas con discapacidad motriz, las perspectivas se contradicen con los planteamientos gubernamentales:

- ¿La educación es accesible para ustedes?
- No, no es accesible.
- ¿Ni la primaria?
- Nada, nada. Mira en las guarderías si tienes una discapacidad congénita, no se le puede atender porque supondría una atención especial, entonces tiene que permanecer con la madre bastantes años. Si van al colegio, las instalaciones no son accesibles, los patios no son accesibles y luego no pueden salir y pierden en socialización. Acompañado esto de muchas operaciones que suelen necesitar, luego ha perdido todo el ciclo formativo.
- ¿Identificas una fecha en la se haya podido tener un poco más de accesibilidad?
- Yo creo que en ninguna etapa, sino ha sido a partir de 5, 10 años que se empezó a tener conciencia social sobre la discapacidad y la administración empezó a hacer accesibles los colegios y los servicios” (33:71-76).

Este planteamiento se acerca al de los representantes de las personas sordas:

- ... la formación de la persona sorda es muy bajita.
- ¿Por qué?
- Porque en el sistema educativo no hay intérpretes, no está preparado para atender las necesidades de las personas sordas.
- ¿Desde primaria?
- Desde la primaria. Ahora mismo o sea, desde la ley 27 del 2007 por la que se reconoce la lengua de signos, esa ley está aprobada pero no está implementada es decir, en primaria, secundaria, universidades (...) entonces el 2% de las personas sordas acceden a la universidad.
Hay cursos que se ofrecen, que da el Servicio Público de Empleo, hay muchos cursos para personas desempleadas, esos cursos no están adaptados para las personas sordas, habrá muchos cursos, pero ¿qué hacen? Hacen uno solo, se apuntan ahí donde está el intérprete de señas, no es el que les haya gustado.
Entonces claro, siempre ha habido un problema de formación muy grande en las personas sordas y por eso han llegado a los trabajos de poca remuneración, poco cualificados...” (33: 25-30).

Además de que son las personas con mayores dificultades para acceder a la educación, lo son también para acceder al trabajo (33: 147).

Para uno de los representantes de las personas con discapacidad física, en estos tiempos de crisis laboral, “...lo que toca es la formación. Si no puedo conseguir empleo al menos en esta etapa vamos a invertir más en formación, vamos a invertir más en la sensibilización a las empresas...” (31:16)

Evidentemente, los esfuerzos gubernamentales por dar formación se están dando. También por parte de las Federaciones y Confederaciones de personas con discapacidad, pero todavía no se alcanza la formación necesaria para poder acceder a un nivel tal, que dé mejores resultados.

La Fundación ONCE opera un amplio programa para la inclusión laboral de las personas con discapacidad con fondos provenientes de la Unión Europea, con cobertura nacional y en la que están trabajando, sin embargo de la misma manera, reportan el bajo nivel de formación de las personas con discapacidad como el principal obstáculo para colocarlas: “La educación es obligatoria, es hasta los 16, entonces las personas con discapacidad luego a las universidades no llegan, entonces muchos tienen un perfil muy bajo y las empresas lo que quieren es mucha especialización...” (35: 76).

Los representantes empresariales, de igual forma plantean la problemática: la falta de formación (25: 79) como un obstáculo para la contratación de las personas con discapacidad.

El acceso al empleo ordinario se ve limitado por las problemáticas educativas que se presentan, son problemáticas a nivel operativo entre los organismos responsables. Así lo identifican los representantes de personas con discapacidad: “el tema primero es que se cumpla la ley, que se haga efectiva” (33:196). Ante este obstáculo a nivel de proceso, los Centros Especiales de Empleo han sido el principal mecanismo para acceder al mismo.

Los CEE tienen libertad de emplear a las personas con discapacidad que se juzgan convenientes según se van creando los puestos de trabajo. Como primer requisito para su contratación se encuentra la certificación del 33% o más de discapacidad, seguido de los logros educativos alcanzados. Las subvenciones correspondientes son tramitadas a través de las Consejerías de Empleo (29: 68-69), “todo el tema de empleo está transferido a las comunidades autónomas, lo que es la gestión (...), es decir el pago directo de las subvenciones depende de las comunidades autónomas, pero la normativa del Centro Especial de Empleo, del empleo protegido, depende del Estado central...” (30:118).

La mayoría de estos centros de trabajo, sin ánimo de lucro, son generados al amparo de las grandes confederaciones de personas con discapacidad, los cuales han logrado implementar un organismo coordinador que funge como responsable de la articulación, tanto al interior de estos centros, como al exterior, para relacionarse con los demás actores sociales, para canalizar y plantear sus problemáticas laborales. Este organismo es la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM) que cuenta con delegaciones en casi todas las autonomías y que forma parte del CERMI, a través del cual interactúan con los distintos niveles de gobierno cuya intención es finalmente el poder hacer valer su derecho al trabajo: “nosotros actuamos como FEACEM, pero actuamos también como CERMI cuando hay que estar con las administraciones (...) tenemos una labor que no es la típica de las federaciones empresariales, nosotros estamos con la labor de defender los centros especiales de empleo, pero por otro lado también estamos con la labor de defender las mejores condiciones en el empleo, por el empleo de calidad” (23:23).

En materia laboral, tanto el CERMI como FEACEM realizan los estudios necesarios para contar con las suficientes evidencias de los principales aspectos que es necesario atender con el fin de sustentar sus intervenciones ante las administraciones.

El proceso de articulación entre organismos de personas con discapacidad y organismos gubernamentales se da en dos fases, tal como se planteaba al inicio de este apartado, uno a nivel de Ministerios y otro a nivel operativo en las autonomías. Es a nivel operativo donde se generan los datos que sustentan las negociaciones entre ambos actores y que buscan trascender a nivel de políticas públicas. De manera breve, esta situación la presenta un destacado representante del sector de personas con discapacidad:

...existe un consejo estatal de la discapacidad, donde se reúne el CERMI con distintos ministros del gobierno, yo a eso le veo un interés relativo, porque me parece que son actos litúrgicos, en cambio lo que es la relación directa con el CERMI, que pide hablar con un ministro, tarda más o menos, pero habla con el ministro, se reúne con parlamentarios, con diputados o senadores. También se forma parte del Consejo Estatal de ONGs, de acción social, todo el tercer sector; también es litúrgico, qué es lo que vale luego, pues grupos de trabajo que estudien medidas, etcétera (...), la pura reivindicación, no conduce a ningún sitio, los políticos no conducen a ningún sitio, tienen una coraza importante, lo que importa es el trabajo con rigor y con datos duros, de manera directa (32: 100).

A través de este testimonio se evidencian las diversas metodologías de trabajo entre los de actores involucrados, no solo a nivel formal o político, sino de manera directa; son los distintos niveles de relación de actores que se generan, unos como sustento de otros, que van caracterizando el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Las características propias del proceso, focalizado en las acciones y articulaciones entre los organismos gubernamentales españoles se pueden sintetizar de la siguiente manera.

La articulación de los organismos gubernamentales españoles, tanto al interior de ellos mismos como con otros actores sociales, se realiza en dos niveles. A nivel estatal, donde los ministerios se encargan principalmente de la elaboración de las normativas y a nivel operativo donde las autonomías son las responsables de poner en marcha las políticas públicas establecidas, así como

la ejecución de los recursos necesarios para impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A este nivel operativo, el primer mecanismo que interviene en el proceso es la certificación del grado de discapacidad por parte de los Centros Base. Son organismos gubernamentales, distribuidos en todas las comunidades autónomas, que se encuentran compuestos por equipos multidisciplinares encargados de determinar el grado de discapacidad. Actualmente se encuentra en fase de experimentación una nueva metodología de valoración de la discapacidad alineada a los parámetros de la CIF, propuesta de la OMS.

El grado de discapacidad igual o mayor al 33% marca la diferencia para poder acceder a una serie de beneficios sociales, entre otros a los derivados de las políticas públicas creadas para impulsar el empleo. La certificación del grado, es un elemento indispensable que lo requieren tanto los organismos públicos, privados o mixtos para poder acceder a los beneficios otorgados por la ley.

A través del Sistema Nacional de Empleo, los datos de la valoración de la persona son utilizados con el fin de poder darse de alta como demandante de empleo como persona con discapacidad, así como para buscar los perfiles en los cuales podría desempeñarse laboralmente.

A través de los Centros Base como del Sistema Nacional de Empleo existe una articulación con el Sistema Educativo para la implementación de cursos especializados para las personas con discapacidad, ya que es evidente la falta de formación que les permita acceder al empleo o mejorar en el empleo.

La falta de formación de las personas con discapacidad es actualmente la principal problemática a la que hacen referencia todos los informantes españoles de los distintos actores sociales involucrados en el presente estudio.

Si bien se han logrado avances importantes en los últimos 25 años, donde de manera paulatina se han ido incluyendo en los planteles ordinarios a las personas con discapacidad. En España, aproximadamente el 80% de personas con discapacidad, se encuentran escolarizadas en planteles

ordinarios y accesibles, donde reciben educación primaria y secundaria de manera gratuita. Sin embargo estos esfuerzos gubernamentales todavía no son suficientes, ya que existe un alto porcentaje de abandono escolar de primaria a secundaria, pero intensificado principalmente en bachillerato. Mientras que en las universidades existen políticas de fomento a la inclusión educativa como la reserva de plazas exclusivas para las personas con discapacidad, no hay evidencias de algún incentivo a nivel de bachillerato, por lo que a la universidad llega un limitado número de personas con discapacidad.

Existen importantes diferencias educativas entre los distintos tipos de discapacidad. Las personas ciegas registran un 95% de escolaridad en los niveles básicos y el representante del organismo más importante de España de personas ciegas, no reporta necesidades educativas incluso para aquellas personas que quieran acceder a la universidad o a estudios de postgrado.

Los menos favorecidos educativamente son las personas con discapacidad intelectual, sin embargo esta situación puede ser entendible ya que parte de una limitante de la persona, mientras que las deficiencias educativas en las personas con discapacidad física o motriz y las personas sordas, no son entendibles ya que son derivadas de la falta de accesibilidad.

Entre otras problemáticas, sobresale la falta de formación de un sector del profesorado, la atención educativa a generaciones anteriores, así como la falta de educación continua para profesionistas con discapacidad.

La acumulación de la diversidad de problemáticas involucradas en el proceso de inclusión educativa, repercute significativamente en el acceso al empleo ordinario en igualdad de condiciones al resto de la población, por lo que se presentan mayores índices de desempleo entre personas con discapacidad, así como el acceso a empleos en el sector servicios de menor cualificación y con menores ingresos.

Ante estas circunstancias, los Centros Especiales de Empleo han sido el mecanismo principal de acceso al mismo. Estos organismos cuentan con la libertad de contratar a las personas con discapacidad, según se vayan creando las plazas y acceden a una serie de políticas públicas, anteriormente

planteadas, que son tramitadas y subvencionadas por las Consejerías de Empleo.

Generalmente los CEE son creados por los organismos de personas con discapacidad, sin ánimo de lucro, que se ubican en las distintas autonomías y se articulan a través de la FEACEM, integrante del CERMI, tanto a nivel de autonomías como a nivel estatal. A través de esta federación se canalizan las problemáticas laborales y se estudian las distintas posibilidades de solución, las cuales se plantean a nivel de autonomías para posteriormente sustentar sus necesidades ante los organismos nacionales, y llegar a acciones conjuntas a favor de los derechos laborales de las personas con discapacidad.

3.2.2 Características del proceso gubernamental y la participación de los diversos organismos mexicanos involucrados.

La creación y articulación de los distintos organismos gubernamentales, involucrados en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, se encuentra a la fecha en fase de consolidación y su ritmo de avance ha sido lento.

La exposición de un breve recorrido histórico puede ilustrar las distintas medidas que se han tomado en los últimos períodos presidenciales y cómo es que han marcado el proceso que han seguido los distintos organismos gubernamentales que hasta el día de hoy, se pueden encontrar involucrados en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

El primer antecedente gubernamental, relacionado con la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, se puede identificar durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari, cuando en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, fungía como Secretario, el ex candidato a la presidencia de la república, Luis Donald Colosio. Es entonces cuando se genera un primer acercamiento formal por parte de esta Secretaría con algunos de los representantes de asociaciones civiles de personas con discapacidad. En este momento no se generan políticas concretas, ni la creación de organismos específicos, pero sí repercute en la asignación de un pequeño fondo económico como apoyo directo a las organizaciones civiles.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo la relación entre ambos sectores se establece a través del DIF y trasciende hasta la creación de un primer programa: Programa Nacional para el Bienestar y Desarrollo de las Personas con Discapacidad, que también se puede considerar como un intento por brindar servicios a las personas con discapacidad principalmente de asistencia y rehabilitación.

Hacia el año 2000 hay una organización importante de asociaciones civiles interesadas en que sus problemáticas se volvieran tema de agenda política.

Durante la campaña presidencial de Vicente Fox, miembros de algunas asociaciones civiles, lograron hacer contacto con el candidato, que al llegar a la Presidencia, éste organiza una serie de mesas de diálogo con distintos sectores de la sociedad de manera directa que culmina con la creación de la oficina de representación de las personas con discapacidad en la Presidencia de la República. La cercanía con la figura presidencial permite que en este periodo se elabore la primera Ley General, del 2005, la cual plantea la creación del CONADIS. Este es el primer organismo gubernamental, creado específicamente para dar atención a este sector de la población,

...se constituye como un secretariado técnico, sin personalidad propia, sin patrimonio propio, con presupuesto escaso, pero ya no es una oficina de asesoría como era con el presidente Fox o un programa de articulación como con Zedillo, pasa por primera vez como un espacio definido por ley y que tiene atribuciones muy concretas, de formulación de políticas públicas y para tratar de que los sectores públicos y privados también tengan obligaciones bien definidas en cuanto a las personas con discapacidad (13: 13).

Una vez creado el CONADIS, aún con las limitantes que inicialmente se formula, se comienza a relacionar con los organismos que anteriormente habían llevado el tema de discapacidad: la Secretaría del Trabajo y el DIF.

Al recordar los antecedentes de este último organismo, uno de los representantes gubernamentales afirma:

...el DIF se crea en el año de 1973, sin embargo en el año de 1982 se generó un decreto presidencial donde la Secretaría de Salud pasa toda la parte de servicios de rehabilitación hospitalario al Sistema DIF, ¿qué es esto? Que se pasan todos los centros de rehabilitación y específicamente el Centro de Rehabilitación Profesional y el Centro de Adaptación Laboral al DIF (...), donde

llevábamos la metodología de la OIT, la Convención 159. El Centro de Adaptación Laboral era un Centro donde trabajaban personas con discapacidad (...), era una cooperativa de personas con discapacidad. En los años setenta el gobierno absorbe esta cooperativa y les da plantas federales a esas personas con discapacidad... (14: 9-12).

Al día de hoy, no se tiene alguna explicación del por qué la Secretaría de Salud delegó en ellos la rehabilitación de las personas con discapacidad, así como tampoco la razón de por qué el Centro de Adaptación Laboral, donde se daba cierta formación para el empleo y la posibilidad de integrarlo en algún empleo, pasaran a formar parte del DIF: “No hay nada escrito sobre las causas. A la hora de investigar siempre sale el decreto pero no dice por qué. Se maneja que fue una situación un tanto política...” (14:13).

La centralización de la atención de las personas con discapacidad a través del DIF quizá se podría entender dada la trayectoria histórica que ha caracterizado a este organismo con respecto a las personas con discapacidad y que aún en la actualidad sigue llevando a cabo. A través de esta trayectoria histórica se puede identificar el enfoque asistencial del DIF que se encuentra especificado todavía en la ley que lo rige actualmente: de acuerdo con la Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de septiembre del 2004 (Diario Oficial de la Federación, 2004), en el Artículo 4, punto VI, se consideran sujetos de asistencia social, “Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales”.

Tal como está planteada la legislación, todo tipo de persona con discapacidad podría ser sujeto de asistencia social, independientemente del grado de discapacidad, o si puede trabajar o no, dado que no se mencionan criterios en este sentido que limiten el acceso a la asistencia social. Incluso el DIF es responsable de coordinar la prestación de servicios de salud de los sujetos de la asistencia social. En el Artículo 9 de la ley arriba citada, se menciona que:

La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones:

I Vigilar el estricto cumplimiento de esta Ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella (...)

IX Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social (Diario Oficial de la Federación, 2004).

Esta atención médica que le es asignada al DIF, aunada a la perspectiva asistencialista con la que debe atender a las personas con discapacidad, refleja, a nivel institucional, y propicia en la realidad, que la atención a las personas con discapacidad se identifique con la teoría medicalizada de la discapacidad, en detrimento de la perspectiva social y de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

A estas circunstancias habría que considerar, lo que dio a conocer Gloria Guadarrama (2001) en su amplio estudio sobre la asistencia social en México, donde destaca que ha tenido “una tendencia a sectorizarse –puede decir también, segregarse- en el ámbito de las políticas sociales, concentrando sus intenciones en los extremadamente pobres: desempleados, campesinas y desamparados que quedaban fuera de la esfera de población vulnerable y como sector prioritario el materno-infantil” (Guadarrama, 2001: 116).

En México la asistencia no ha sido una cuestión prioritaria, por lo que el DIF siempre ha mantenido la apariencia sobre la atención a los más débiles, pero que en realidad no deja de ser solo para unos cuantos, con programas esporádicos, entre los cuales no se tiene como prioridad a las personas con discapacidad. Al respecto se podría considerar que “El balance de la política social en el rubro asistencial (...) es el de un esquema de atención selectivo entre la pobreza, con una cobertura restringida de beneficios (centrada fundamentalmente en la salud (...) y dirigida sobre todo a la infancia)...” (Guadarrama, 2001: 117). Así bien, esta perspectiva de focalización en la atención a la ciudadanía va en contra de una perspectiva de derechos, ya que para ello se requiere de una atención, por lo menos básica, pero de corte universalista. La asistencia, a pesar de que se constituyó desde 1937 la Secretaría de Asistencia Pública, donde la federación la asume como responsabilidad pública (Ordóñez, 2002), no ha dejado de representar para México un ámbito propio para las dádivas del Estado para con los más necesitados, un quehacer revestido de cierta institucionalidad pero que en realidad carece de relevancia desde la perspectiva de los derechos.

En el caso de México, identificado como un país de gobiernos presidencialistas, la influencia de las 'primeras damas' sobre las políticas asistenciales ha sido de suma importancia en su orientación.

En lo que toca a la influencia de las esposas de los presidentes en el diseño y ejecución de la política asistencial, es necesario recordar que a partir de los años cuarenta, la participación de las primeras damas en las instituciones había venido gradualmente adquiriendo un mayor peso oficial; lo que permitía que las instituciones (...) manejaran considerables recursos públicos. La vinculación de la asistencia pública y privada a la imagen de la primera dama se constituyó, simultáneamente en la fortaleza y la debilidad del sistema asistencial, al tiempo que propició estilos de trabajo en los que la influencia personal era más importante que las reglas y procedimientos (Guadarrama, 2001: 125).

El problema sobre la asistencia en México no ha acabado de dar resultados contundentes dado el bajo impacto institucional de los organismos responsables dentro de la estructura gubernamental, los cuales ahora se ven agravados por las actuales políticas sociales que limitan cada vez más las acciones del Estado.

La atención a las personas con discapacidad a través del DIF será entonces focalizada y selectiva, dirigida a los más pobres entre los más pobres, dadas las condiciones de exclusión generalizada de este sector de la población y centrada principalmente en el área de salud.

Con estos antecedentes se podría entender por qué en la actualidad el DIF sigue encabezando buena parte de la rehabilitación, cuando le correspondería a la Secretaría de Salud; coordina una parte en materia laboral de las personas con discapacidad, que le correspondería a la Secretaría del Trabajo y una parte en cuanto a la capacitación para el trabajo, que le correspondería a la Secretaría de Educación.

Conforme la sociedad mexicana vaya avanzando en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, a través de la implementación de los lineamientos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el DIF habrá de establecer los límites necesarios entre aquellas personas con discapacidad que realmente deben ser sujetos de la asistencia por parte del Estado. Tradicionalmente estos límites, tal como lo muestra la historia desde la edad media (Geremek, 1998), en distintas sociedades, incluyendo a España, la separación entre quienes pueden ser

sujetos de la asistencia, inicialmente por parte de iglesia y posteriormente por parte del Estado, se ha establecido en función de quienes pueden trabajar y quiénes no. A su vez, para identificar las potencialidades de trabajo que permitan a la persona con discapacidad tener una vida autónoma, es necesario que se llegue a implementar por parte del gobierno, la CIF, que incluye tanto valoraciones individuales como contextuales.

El DIF, en la actualidad, no tiene dentro del organigrama de la Administración Pública los alcances necesarios para dar todo tipo de atención a las personas con discapacidad, ni sería su obligación en una sociedad incluyente. Habría que redistribuir la atención de las problemáticas sociales y laborales de las personas con discapacidad con el resto de los organismos de la Administración Pública Federal. Al DIF solo le correspondería atender, desde la asistencia, pero como derecho, a todas aquellas personas con discapacidad, que por sus graves limitaciones individuales y sociales no puedan trabajar y sean excluidas de la sociedad, para lo cual habría que reestructurar las normativas sobre la asistencia social y crear las políticas públicas correspondientes.

Esta centralización en cuanto a la atención a las personas con discapacidad que se dio y se ha dado durante un largo período en México por parte del DIF, pudo haber redundado en un mayor aislamiento social. Las personas con discapacidad concebidas bajo el esquema de que son tan especiales y requieren de apoyos, de atenciones particulares y que para atenderlas de la mejor manera hay que separarlas del resto de la población, paradójicamente produce problemáticas mayores: la exclusión de la sociedad y la falta de transversalización de la discapacidad en todos los ámbitos gubernamentales. Como cualquier ciudadano, las personas con discapacidad, desde una perspectiva de derechos, habrán de acudir a las escuelas regulares para recibir educación, a la Secretaría del Trabajo como demandante de empleo, o a la Secretaría de Salud para recibir atención médica y de rehabilitación. Cada una de estas instancias habrá de implementar los elementos necesarios para poder atender a todo tipo de ciudadanos, incluyendo a aquellos con discapacidad.

Aproximadamente en 1989 se cierran los centros de Adaptación Laboral y se crea lo que hoy es el Centro Nacional Modelo de Investigación para la Capacitación para la rehabilitación laboral de las personas con discapacidad, Iztapalapa. Este centro hereda el Área de Evaluación de Aptitudes y desarrollo de habilidades para el trabajo, que desde 1986 estaba funcionando.

El centro nacional, es un centro de rehabilitación que tiene todas las áreas, tiene la parte médica, terapia física, ocupacional, del lenguaje, órtesis, y prótesis y la parte de rehabilitación para el trabajo, antes era el área de evaluación. Las personas con discapacidad que concluyen su proceso de rehabilitación son canalizadas a esta área de evaluación donde inicia todo con base al Convenio 159 de la OIT, es decir todavía sigue con esta metodología (14:18).

El proceso que implica la adopción de la metodología que propone el citado Convenio 159, lo resume otro representante de organismos gubernamentales de la siguiente manera:

Identificamos a la persona, su cuadro familiar, su diagnóstico, identificamos si ha cubierto la parte de la rehabilitación físico funcional, se envía a evaluación de aptitudes y se empieza a buscar trabajo. La evaluación de aptitudes es lo que nos permite a nosotros, así como al médico los análisis, nos permite orientarlos. ¡Ah! Pues por aquí le vamos a hacer. Damos el curso de conservación para el trabajo, la orientación vocacional, que es una inducción para el trabajo, visitamos empresas, hacemos análisis de puestos para hacer coincidir con el perfil de la persona, la integramos, le damos seguimiento y seguimos en este trabajo (26: 36).

Como efectivamente lo menciona el entrevistado, la persona con discapacidad es integrada, más no implica necesariamente la inclusión. La metodología del Convenio 159, tal como se presentó en el primer capítulo, es una metodología que se planteó en el año 1983 con fines principalmente de integración laboral, aunque con algunos rasgos que tienden hacia la inclusión. De tal manera que la actual metodología que se lleva a cabo para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad en México, no se ha alineado a las expectativas planteadas por la Convención de los derechos de las personas con discapacidad y ratificadas por México.

La valoración de la discapacidad que se realiza como parte de la metodología, no genera un grado de discapacidad, sino que identifica las habilidades que la persona puede tener para desarrollar un trabajo. La técnica que actualmente se utiliza para llevar a cabo la valoración de las personas con

discapacidad es a través de método VALPAR. Es una herramienta útil para la valoración, pero, que por el momento no tiene trascendencia a nivel socio laboral, dado que no repercute en el acceso a ciertas políticas públicas de fomento al empleo de las personas con discapacidad, porque no las hay.

La metodología que se retoma de la OIT es implementada por aquellos organismos que se han denominado Agencias de Integración Laboral que dependen del DIF. Este tipo de agencias se empiezan a crear a partir de 1986, a un año del temblor de 1985, que destruyó gran parte de la ciudad de México y que dejó a un gran número de personas con discapacidad. Este hecho marcó una coyuntura entre un antes y un después para la discapacidad, ya que si no se hubiera presentado esta problemática, quizá la sociedad no se hubiera sensibilizado a tal grado: “había mucha gente que necesita rehabilitación, apoyos de todo tipo, económicos, de vivienda, de trabajo (...) hicimos un equipo con diferentes organismos (...) identificábamos las necesidades y en las reuniones de este Consejo se hacían propuestas (...) a algunos los incluimos laboralmente, a otros los incluimos escolarmente...” (26: 33-34).

El esquema de las agencias de integración se ha multiplicando y se han ido creando este tipo de agencias, también de parte de la sociedad civil y han logrado implementar una red de colaboración, gracias a la coordinación de la Secretaría del Trabajo y del CONADIS.

Sin embargo, es preocupante observar que la perspectiva a futuro a nivel laboral para las personas con discapacidad seguirá por la misma línea pues está establecido, como ya se planteó con anterioridad, en la legislación del 2011 y así lo plantea uno de los representantes del sector gubernamental: “en el CONADIS, en la subcomisión del Trabajo, ahora con el liderazgo de la Secretaría del Trabajo (...), Aquí la intención es seguir con esta metodología (...) es un programa muy interesante (...) le cambia la vida a la persona a la hora que la integra. A veces las cifras no son tan motivadoras, pues integramos a la mejor 800 personas con discapacidad al año” (14:24). A pesar de los bajos resultados y de la perspectiva de integración, las cosas no se modificarán, por lo menos a corto plazo.

Al parecer se está considerando por parte de algunos organismos gubernamentales que con el hecho de que a la persona con discapacidad ya no sea solo sujeta de atención médica y que se integre al trabajo ya se cumplió con los derechos de la persona, sin embargo la perspectiva de derechos va más allá de la integración. La inclusión laboral requiere de un cambio de perspectiva de los empleadores para que las personas con discapacidad puedan acceder a un trabajo digno, y no que la persona se adapte a las condiciones que se le pueden ofrecer. Habría que preguntarse más bien ¿qué acciones se requerirán por parte del gobierno para que los empleadores incluyan laboralmente a las personas con discapacidad?

La siguiente evidencia de parte de un representante del sector gubernamental puede mostrar esta confusión: “este es un modelo no enfocado tanto a la cuestión médica sino más bien, a cuáles son las situaciones sociales en las que está inmersa la persona para poder ligar alternativas, creo que no está peleada, es decir el Convenio con la Convención (...) nosotros estamos teniendo acciones que tienen que ver con la integración no solo laboral sino también social” (15: 21). Evidentemente el Convenio y la Convención están ratificados y están vigentes, pero uno es anterior y otro marca las nuevas perspectivas. Al parecer, algunos organismos gubernamentales, quieren asumir la Convención, pero de fondo y en la práctica, se siguen implementando medidas anteriores de integración laboral.

Este programa de empleo para las personas con discapacidad a través de las agencias, no es algo negativo, al contrario favorece el proceso y es lo que se tiene en la actualidad, pero tendrá que transformarse con miras a dar cumplimiento a los nuevos compromisos que México ha adquirido a nivel internacional para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad.

Además de estas limitaciones, el esquema de las agencias de integración hasta el momento se encuentra centralizado en la ciudad de México y no he permeado al resto de los estados.

La participación de los dos niveles de gobierno, nacional y estatal que deberían estar articulados para dar impulso al proceso de inclusión de las personas con discapacidad, no se ha consolidado. El proceso se encuentra

centralizado en el Distrito Federal. Las diversas secretarías que intervienen en el proceso, cuentan con mecanismos aún débiles de interrelación con los organismos correspondientes a nivel estatal. La legislación del 2011, muestra mayor preocupación por este aspecto: La ley habla de un Sistema Nacional para el desarrollo de las personas con discapacidad y busca precisamente el trabajo con los estados, yo creo que por ahí vamos a incidir de manera más fuerte que en la anterior ley...” 17: 33).

Para la implementación de este Sistema Nacional, es necesario llevar a cabo todo un proceso de armonización de las distintas leyes sobre discapacidad que existen en cada uno de los estados, trabajo que se encuentra en fase de proyecto: “próximamente estaremos en un encuentro con diputados locales en el Congreso para poder hablar de la nueva ley, de los beneficios que trae, de poder armonizarlos a nivel estatal, para seguir avanzando (...) Pues es una obligación, un compromiso poder armonizar, pues es en las entidades donde luego tiene su impacto esta ley general y cada estado tiene que hacer los suyos” (5: 21).

Uno de los representantes del sector gubernamental lamenta que se haya desaprovechado la posibilidad de institucionalizar la participación de los estados a través de los Consejos Estatales: “lo más doloroso es que tuvieron la oportunidad (se refiere a los legisladores, durante la elaboración de la ley del 2011) de constituir los Consejos Estatales (equivalentes al CONADIS pero a nivel estatal) y no se aprovechó y ya ahora no puedes hacer un convenio, ya estamos en elecciones (...) ¡y es que no logramos que los estados cooperen!, pero bueno, no estamos obligados a lo imposible, hay gobernadores que nomás no y no” (46: 67).

El principal organismo coordinador de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, el CONADIS, ha sido determinado desde diferentes ángulos dependiendo de los períodos presidenciales y de los intereses partidistas por los que ha ido pasando, sin embargo a pesar de estas variaciones, los cambios que ha ido teniendo, se han encaminado hacia un organismo cada vez más consolidado.

Sin embargo, la breve trayectoria del Consejo ha estado más marcada por la preocupación de la forma como se han de organizar a nivel gubernamental, por la escasez de atribuciones legislativas o por la falta de recursos monetarios y humanos, que por dar resultados a la ciudadanía. Tal como se planteó en el capítulo anterior, los recursos institucionales con los que ha contado, no han sido suficientes para poder transversalizar a nivel de Secretarías y menos aún, para poder permear el tema al resto de los estados.

Hasta hoy no hay participación de los diferentes organismos involucrados a nivel de administraciones, ni federal, ni estatal. La ley lo que supone, vía la Junta de Gobierno del Consejo es que exista un proceso adecuado de articulación, pero en realidad no lo hay, el CONADIS por la debilidad institucional que tuvo desde su creación en el 2005, no sirvió para hacer un proceso de articulación interinstitucional (...) hay casos bilaterales, de dos o tres instituciones que han hecho acciones conjuntas, que pueden ser mayores o menores, pero una perspectiva interinstitucional, no la hay ni al interior del gobierno federal, ni interestatales (13: 69-71).

Actualmente lo que se está realizando en los estados se lleva a cabo por parte de Consejos Estatales, que generalmente dependen del DIF,

... dentro del DIF estatal había una figura que es el promotor, es un empleado federal (...) pero en el nuevo mapa nacional este personaje queda desfasado, ¿por qué? Porque la figura del gobernador es principal, y si generalmente la esposa del gobernador es la que lleva la batuta del DIF, que dependiendo del grado de preparación de la primera dama, sin criticar, pero la verdad es que se hacía mucho o terminábamos en nada (...) hasta la fecha siguen funcionando algunas redes de vinculación estatal, no como quisiéramos porque sigue siendo muy, muy, ¿cómo te diré?, faltan elementos de apoyo, como computadoras, personal, etcétera... (16: 45-47).

Desde la perspectiva de otro representante gubernamental se reconoce la necesidad de un mayor esfuerzo por transversalizar la discapacidad al interior de las distintas instancias gubernamentales: “hay acciones que se han venido trabajando (...) sin embargo no han sido suficientes como para que en nuestro país tuviéramos ya establecidas estas líneas de acción para un trabajo interinstitucional (...) hay muchísimas acciones por hacer...” (15: 25).

A propósito de las problemáticas con las que cuenta el CONADIS se menciona una que es importante observar y de la que habla uno de los representantes gubernamentales: “Mira, de las 18 instancias de la administración pública federal, ninguna tiene una unidad especializada o de alta especialización de discapacidad. Hay unas que la tienen en una

subsecretaría y por acá (hace señas con la mano de que se trata de bajo nivel y lejano) entonces para que este tema pase acá (hace señas con la mano marcando una posición arriba) ¡Uf! ...” (16: 84). Se requiere entonces de la creación de organismos gubernamentales claves dentro de cada una de las Secretarías implicadas en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Al respecto, otro entrevistado desde la perspectiva gubernamental menciona: “Necesitamos puntos focales a alto nivel, incluso los estados tienen que hacer lo mismo. Tiene que haber un punto focal, es la tesis de maestría de Paco (Francisco Cisneros), el punto focal tiene que estar a nivel del coordinador (...) el tema no puede estar a nivel de subsecretarías, no, tiene que estar arriba de todos” (45: 102).

Posicionar el tema de la discapacidad a nivel gubernamental, requeriría de un respaldo organizacional a nivel de toma de decisiones en cada una de las Secretarías, a fin de que se pueda llegar a transversalizar la perspectiva de la discapacidad dentro de las administraciones, tanto a nivel nacional como estatal.

Esta labor ha resultado ser muy complicada: “Ha sido muy difícil porque hay instituciones (Secretarías) que no se quieren dejar coordinar, hay instituciones que son monstruos, que sí tenemos un enlace, pero deberíamos de tener 10 dentro de la propia institución para poder avanzar, hay instituciones que están trabajando bien, como es la Secretaría del Trabajo, ahí hay una dirección específica para personas con discapacidad...” (45: 97).

Esta problemática, la falta de transversalización de la perspectiva de la discapacidad puede ser también un reflejo del poco interés por parte de la misma Administración Pública Federal, pues no fueron involucrados en la elaboración de la legislación como un proceso previo de consenso y de concienciación hacia la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Actualmente el Consejo está laborando con base en Comités, los cuales empezaron a sesionar en el 2009. Uno de estos comités es el Comité de

Trabajo y Capacitación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, “donde el liderazgo lo tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” (14: 24) A este Comité asisten de parte de la Secretaría del Trabajo las áreas que instrumentan la parte laboral de las personas con discapacidad: la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, la Bolsa Pública de Trabajo y la Dirección General de Capacitación; la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Función Pública, el INEGI, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Rehabilitación, el CONAPRED, DIF Nacional, FONAES; de parte de la sociedad civil asiste el representante del Consejo Consultivo del CONADIS y algunos directivos de asociaciones civiles, que como ya se mencionó, tienen voz pero no tienen voto (21: 38-52). Con la nueva legislación del 2011, se espera la participación además, de un representante por estado, lo que resultará muy complicado para poder sesionar. Hasta ahora, desde la coordinación del Comité se dice: “sentarnos y decidir qué vamos a hacer de manera conjunta ha sido complejo, desde ponernos de acuerdo en las perspectivas, pero hay mucha voluntad...” (21: 139), con la nueva modalidad que se estipula en la legislación, este mecanismo para dialogar resultará, muy posiblemente, poco eficiente para operar, dada la cantidad de personas que se tienen que reunir para tomar decisiones.

Dentro de este Comité cabe destacar la ausencia de los organismos que representan al sector empresarial.

Algunos de los integrantes del comité, que han implementado agencias de integración laboral tanto públicas como privadas, se han articulado en torno a una red, a través de un foro electrónico en el que se postulan los buscadores de empleo y se comparte la información e intercambian perfiles de puestos para poder así colocar a las personas con discapacidad que más se adecuen a determinados empleos. “ahí se suben las vacantes de manera que todos podemos verificar a los candidatos con este perfil y entre todas las instancias ver en la base de datos si podemos cruzar candidatos o vacantes” (41: 67). Esta red de vinculación funciona a nivel del Distrito Federal.

Los puestos de trabajo que se logran alcanzar por medio de la red, cuentan con la Seguridad Social y las prestaciones que la ley determina (15:15), sin embargo no dejan de ser puestos de trabajo de baja cualificación y de escasos ingresos para las personas con discapacidad, ante esta problemática la respuesta por parte de las agencias de integración pública es la siguiente:

...muchos de los puestos de trabajo que se consiguen tienen que ver con el proceso productivo (...) sin embargo eso no quiere decir que estén percibiendo un sueldo menor al de la ley, el sueldo mínimo (...) No todas las empresas pagan el sueldo mínimo, están por arriba (...)

Procuramos que los usuarios no estén en la economía informal, porque si ellos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, cualquier situación les pega mucho más, si se enferman (...) tienen un mayor riesgo.

(...) proponemos un sueldo competitivo, que les paguen un poco más del sueldo mínimo, pero en ocasiones no les conviene, porque ganan más trabajando en la economía informal (15: 29-30).

Lo que se está presentando es una situación poco alentadora para que las personas con discapacidad puedan incluirse laboralmente, el sueldo tan bajo que se está ofreciendo en el mercado, de acuerdo al nivel de educación con el que cuentan, les permite solo alcanzar puestos de trabajo en el nivel más bajo dentro del sector servicios; con este ingreso no pueden solventar los gastos necesarios para tener una vida digna, lo cual puede inducir a dos cosas: una sería a trabajar en la economía informal con sus consecuentes aristas, tanto para su economía personal, como para la economía en general del país; o bien, puede representar una limitante para su autonomía y tener que depender económicamente de su familia.

Aunque la educación no es el único problema para poder acceder a un puesto de trabajo digno, pues el empleo implica el acceso a la salud, la accesibilidad del entorno, del puesto de trabajo, de un cambio de cultura de la sociedad, entre otros elementos, sí impacta de manera contundente en el proceso de inclusión laboral:

...si consideras como válidos los datos que tenemos del censo sobre el nivel educativo de las personas con discapacidad, es muy inferior al promedio, entonces es muy complicado encontrar la persona con el perfil adecuado en ese mar de dificultades para la vacante, y entonces te encuentras un montón de ayudantes de, y las personas con discapacidad se quejan y dicen: -bueno, ¿por qué las personas con discapacidad siempre hemos de ser ayudantes de

limpieza, ayudantes de...?, y cuando llega una vacante con mejores posibilidades, no encuentras quien tenga el perfil. ¡Es un problemón!, ¿cuántas personas hay que tengan ingeniería, licenciaturas? Y si las hay, ¿en dónde están? (21: 36).

Actualmente la legislación obliga “a atender a niños con discapacidad, desde la perspectiva de la inclusión, no en escuelas especiales, porque esto los relega más” (4: 28), pero la realidad es que “seguimos pensando que las personas con discapacidad deben estar en escuelas apartes, en escuelas de educación especial. Las escuelas de educación especial cubren hasta la primaria, después la secundaria disminuye, preparatoria menos y profesional mínimo” (4:19).

Actualmente, la persona con discapacidad, “si estudió en una escuela de educación especial, va a ser prácticamente imposible que pase a una secundaria regular” (4: 60).

La Secretaría de Educación Pública afirma que en el Distrito Federal el 80% de los planteles de educación primaria son inclusivos (19:42), el resto de los planteles en el Distrito Federal quedan fuera, así como el resto de planteles en el país. Por lo tanto se puede decir que al día de hoy la educación primaria inclusiva no es accesible para la gran mayoría de las personas con discapacidad en México.

El acceso a la educación secundaria es todavía más limitada: “la única entidad federativa que brinda formación secundaria dentro de los CAM (Centros de Atención Múltiple, dentro del enfoque de la Educación Especial) es el Distrito Federal...” (19: 45), pero tampoco es totalmente cubierta: “tenemos un reto muy fuerte, de 800 escuelas públicas en el Distrito Federal, tenemos atendidas solamente 130” (19: 42). . Dentro de estos Centros de Atención Múltiple se dan ciertos cursos de capacitación para el trabajo: “contamos con un plus con la formación para la vida (...), donde el 25% de nuestros egresados se incorporan a alguna empresa, generalmente son grandes empresas” (19:45), Desafortunadamente este porcentaje de egresados que pueden acceder al mercado de trabajo es todavía muy bajo.

Los retos también se presentan a nivel de preparación para el profesorado: “si bien las escuelas están abiertas a la diversidad, no están

preparadas para los retos mayores, están semipreparadas, todavía seguimos con capacitación, falta mucho material, accesibilidad, infraestructura...” (19: 43). Esta declaración es reforzada por los testimonios de representantes de asociaciones civiles, pero el más significativo puede ser el siguiente:

- ¿y la educación incluyente?

-Mira, no hay ningún texto en braille, lo tienes que mandar pedir, necesitas que te lo den y tardan mucho, meses, en mandarlo. Los maestros no saben cómo manejarse, no saben el lenguaje de señas, no saben el braille.

-Se supone que el 80 % de las escuelas primarias reciben todo tipo de niños.

-¿Y estamos preparados para recibir a los niños con discapacidad en la escuela? Los pequeños son objeto de burlas (...)

Acabamos de dar un curso a 150 maestros de braille, ¿cuántos maestros hay en México? (...) ¿Si no hay suficiente personal para atender 20 niños y un niño con discapacidad, si no me doy abasto con 20 niños sin discapacidad, qué va a pasar? (42: 77-94)

A pesar del esfuerzo que se realiza por parte de la Secretaría de Educación Pública, ¿qué posibilidades tienen las personas con discapacidad de participar en el mercado de trabajo con la formación a la que pueden acceder?

Además de la educación básica en escuelas especiales, o de la formación en algunas escuelas primarias inclusivas, de los intentos por implementar la secundaria en educación especial y de los cursos de formación que ofrecen los CAM ¿Qué otras posibilidades de formación tienen las personas con discapacidad para poder acceder a un empleo más allá de los estudios básicos? La respuesta se formula desde la dirección de las agencias de integración laboral:

La capacitación no la da el sistema (educativo), nosotros hacemos una serie de vínculos con las instituciones sobre todo públicas, en la SEP hay una dirección general de capacitación para el trabajo, esta dirección tiene a su cargo los CECATIS y con ellos nos vinculamos (...) ofrecen una serie de alternativas como la enseñanza de elaboración de artesanías, actividades de tipo administrativo, contabilidad, secretariado, carpintería, artes gráficas, computación (...)

Hay vínculos con la Secretaría del Trabajo que dan cursos de capacitación en el trabajo. Se dan cursos donde hay posibilidades de que los empresarios los contraten, están hechos de acuerdo a las necesidades de los empleadores de las distintas delegaciones.

Se consiguen también cursos de capacitación en organizaciones de la sociedad civil... (15: 27-28).

Entre los cursos que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil se pueden encontrar talleres que van desde panadería, repostería, masoterapia, computación, joyería, macramé, fotografía, literatura, artes u oficios, por citar algunos.

La formación continua, para los adultos es un tema que todavía no se cuestiona en el ámbito educativo, tampoco se plantea el cuestionamiento sobre la educación para generaciones de edad mayor a la escolar, los esfuerzos, por el momento, se encuentran centrados en los estudios básicos y centralizados en la capital del país.

El paso de un sistema de educación especial a un sistema de educación inclusiva ha generado tensiones que no han terminado de resolverse y que representan un obstáculo importante en el acceso a la educación de los niños y jóvenes con discapacidad. Uno de los representantes de los organismos legislativos considera que existe un problema ya que

... no hay un empatamiento entre el sindicato y quienes participan en la nueva currícula. Las escuelas especiales existen y existen maestros asignados a estos lugares y es difícil cambiar la cultura de pasar de eso a escuelas regulares con los servicios de USAER, son los servicios de Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular, es una barra de maestros como asesores, digamos, que están acudiendo a las escuelas primarias y dan una especie de asesoría después de la clase para regularizar a los alumnos con discapacidad, es hacia donde tenemos que transitar. Tenerlos en los Centros de Atención Múltiple, donde se juntan personas de todo tipo de discapacidad en un salón, ciegos, sordos, autistas, lo único que hacen es aprender patrones y conductas uno del otro, entonces en vez de ir para adelante van para atrás (4: 21).

Los intentos que se están realizando a favor de la educación inclusiva se ven limitados por la falta de una mirada de la discapacidad desde una perspectiva de derechos por parte de los sindicatos de maestros y por los que temen perder sus empleos. Las circunstancias propias de las transformaciones sociales, en este caso a favor de las personas con discapacidad, no son acatadas porque suponen un riesgo para el actual sistema educativo, en tanto que no existe una legislación que proteja los derechos de unos y de otros. Actualmente está en proceso de elaboración la nueva legislación para que se realicen los cambios necesarios para que la educación básica llegue a ser

inclusiva para las personas con discapacidad en México, sin embargo no se puede saber aún si la cuestión sindical será resuelta.

Mientras tanto, la realidad educativa de las personas con discapacidad contrasta fuertemente con los lineamientos formulados en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptados por México, donde se señala en el Artículo 24, sobre Educación, inciso 1. “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida...”

Con esta perspectiva general en cuanto a la educación que reciben las personas con discapacidad en México las repercusiones en el ámbito laboral son bastante significativas:

La perspectiva de un representante legislativo es muy acertada: “Una política pública de educación incluyente es lo que dará mayores certezas y facilidades a las personas con discapacidad y en un segundo momento les permitirá insertarse en el mercado laboral, porque entonces sí va a ser eso, una caridad que te da un empresario porque no tienes las herramientas necesarias para desempeñar un puesto laboral” (4: 23).

Un representante de las agencias de integración laboral comenta al respecto: “una limitante en cuanto a la inclusión laboral, por parte de los candidatos, de las personas con discapacidad, es el nivel de escolaridad, son personas que no siempre tienen las mismas oportunidades (...) tienen un nivel de escolaridad básica, a veces primaria, primaria incompleta, es una limitante muy grave con la que nos encontramos” (41: 23).

El proceso que han seguido los organismos gubernamentales a fin de incluir laboralmente a las personas con discapacidad, así como las diversas articulaciones entre estos organismos implicados, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, se encuentran en una etapa inicial, este proceso se puede sistematizar de la siguiente manera.

Es a partir del pasado período presidencial encabezado por Vicente Fox, cuando se consolidaron las bases institucionales para la creación del primer organismo gubernamental responsable de la transversalización de la perspectiva de la discapacidad en la Administración Pública Federal, y específicamente como responsable del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El CONADIS es el organismo que se encarga de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para que en el país se genere esta transversalización.

Las acciones que ha realizado el CONADIS en materia laboral, tiene como principales organismos de apoyo al DIF y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Actualmente el DIF es el principal responsable de la rehabilitación, realiza acciones importantes en cuanto a la formación y es uno de los principales responsables de la integración laboral de las personas con discapacidad a través de las agencias de integración laboral. Esta centralización de responsabilidades por parte del DIF con respecto a las personas con discapacidad puede estar repercutiendo en un mayor aislamiento y exclusión social.

El modelo que se ha implementado hasta la fecha para atender las necesidades laborales de las personas con discapacidad se ha sustentado en la metodología propuesta por el Convenio 159 de la OIT, sin embargo es un planteamiento que se ha de transformar para dar cabida a las nuevas perspectivas de derechos e inclusión laboral que plantea la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como parte de esta metodología, en una etapa determinada se valora la discapacidad, para ello se utiliza el Método VALPAR para la evaluación de aptitudes de las personas con discapacidad a fin de determinar las posibilidades laborales de acuerdo a los perfiles de la persona con los del puesto de trabajo. Esta valoración de la discapacidad no tiene repercusiones a nivel sociolaboral, que implique el acceso a políticas públicas específicas para fomentar el empleo de las personas con discapacidad, puesto que no las hay.

En su escasa trayectoria como coordinador, el CONADIS ha estado más preocupado por la construcción de su estructura organizacional, por la falta de recursos económicos y humanos que por atender realmente las necesidades de la población con discapacidad a través de la creación de programas o políticas concretas. Esta falta de recursos repercute en su capacidad como autoridad responsable del tema, lo cual ha limitado severamente sus acciones a fin de poder transversalizar dentro de la Administración Pública y a nivel estatal, la perspectiva de la discapacidad.

Hasta hoy el Consejo ha funcionado a través de Comités, dependiendo del área de trabajo. El Comité responsable de la parte laboral está conformado por organismos gubernamentales y de la sociedad civil, estos últimos sin voto. En este Comité es notoria la ausencia de la representación del sector empresarial en esta mesa de trabajo.

Dentro del Comité de trabajo coordinado por la Secretaría del Trabajo, se encuentra el DIF, como responsable de las agencias de integración laboral. Estas agencias son los organismos que actualmente se responsabilizan de la implementación de la metodología planteada por la OIT. Conforme ha pasado el tiempo se han implementado diversas agencias tanto públicas como privadas y mixtas, que han desarrollado redes de colaboración para la integración laboral de las personas con discapacidad. Este programa se encuentra centralizado en el Distrito Federal.

A pesar de sus limitaciones la labor que se ha llevado a cabo por parte de las agencias de integración ha sido un buen esfuerzo, sin embargo se requiere de una transformación importante en su proceso y su perspectiva para dar respuesta a los lineamientos establecidos por la Convención.

Las principales problemáticas que se detectaron en el proceso de integración de personas con discapacidad que se lleva a cabo por parte de las agencias, fueron dos: por un lado los bajos salarios en los empleos formales. Estos empleos, aún cuando cuentan con los beneficios de la Seguridad Social y prestaciones de ley, son menos atractivos que los empleos informales a través de los cuales pueden acceder a un mayor ingreso, pero que los expone a mayores riesgos sociales como en el caso de enfermedad.

Por otro lado se encuentra el bajo nivel de educación. El acceso a la educación en México para las personas con discapacidad es muy limitado. La principal cobertura a nivel nacional se lleva a cabo a través de la educación especial con alcances hasta la primaria. La secundaria especial se está iniciando en el Distrito Federal.

La educación primaria inclusiva está limitada al Distrito Federal y no en su totalidad, actualmente cuenta con una cobertura del 80%.

Con la formación básica de primaria en escuelas especiales, el acceso a la secundaria ordinaria es prácticamente imposible lo que dificulta el acceso a las técnicas, al bachillerato y más aún a la universidad.

La educación que ofrece el sistema educativo o los talleres que se ofrecen tanto desde los organismos públicos como privados no son suficientes para que las personas con discapacidad puedan competir en el mercado laboral.

El estado actual de la educación para las personas con discapacidad, limita severamente el acceso al empleo y contrasta fuertemente con lo establecido en la Convención.

Análisis comparativo.

Las características del proceso que llevan a cabo tanto los organismos gubernamentales en España, así como en México, a fin de incluir laboralmente a las personas con discapacidad, cuenta con ciertas semejanzas y diferencias.

Así bien, como una semejanza que se puede ubicar es que en los dos casos se muestra la división entre los organismos nacionales, como los principales responsables de la elaboración de las normativas y los organismos estatales o de autonomías como los encargados de la parte operativa.

Al nivel operativo se encuentra como punto en común que ambos evalúan la discapacidad. Sin embargo difieren en cuanto a la metodología a la que hacen referencia, la cobertura y la finalidad de la valoración.

Los españoles actualmente se encuentran en etapa de transición hacia la implementación de la valoración de la discapacidad de acuerdo a los lineamientos de la CIF, proporcionados por la OMS. En México se utiliza la metodología planteada por el Convenio 159 de la OIT y la intención es seguir con esta perspectiva. La diferencia es que la CIF está alineada a la teoría social de la discapacidad retomada en la Convención, mientras que la metodología de la OIT, hace más referencia a la integración que a la inclusión.

En el caso de España, los Centros Base se encuentran implementados en todo el territorio español y están conformados por especialistas de diversas disciplinas. En el caso de México la cobertura de los Centros de Valoración se encuentran centralizados en la ciudad de México y no hay esa articulación tan clara a nivel interdisciplinar.

Sin embargo, lo más relevante con respecto a la valoración, es la diferencia en cuanto a la trascendencia de la determinación del grado de discapacidad o valoración de la discapacidad. Para el caso español, la valoración de la discapacidad genera el acceso a ciertos derechos, otorga beneficios en cuanto al acceso a una serie de políticas encausadas al fortalecimiento del proceso de inclusión laboral; mientras que para el caso mexicano su finalidad es observar las habilidades que tiene la persona para realizar un determinado trabajo.

Si bien para el primer caso la determinación del grado de discapacidad es un punto importante en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, en el caso de México no tiene tanta relevancia, puesto que no hay implicaciones socio económicas.

Los datos obtenidos de la valoración de la discapacidad, en ambos casos son utilizados por los organismos encargados de gestionar el empleo para las personas con discapacidad. La diferencia en este ámbito radica en la cobertura, pues mientras que en España este proceso ya se ha implementado en todo el territorio, en el caso mexicano se encuentra solamente en la ciudad de México.

Las personas con discapacidad en España pueden acceder al empleo dentro de la Administración Pública, en la empresa privada o en Centros Especiales de Empleo. Mientras que en el caso de México, las personas difícilmente pueden acceder al empleo en la administración pública, no hay un sistema protegido desarrollado y es escaso el acceso al empleo en la empresa privada.

A pesar de los esfuerzos y de las políticas de empleo estipuladas en las normativas, en España el porcentaje de personas con discapacidad que labora en la empresa ordinaria es mucho menor que el que labora en el empleo protegido.

En España los Centros Especiales de Empleo (CEE) son donde generalmente labora el mayor porcentaje de personas con discapacidad, son organismos empresariales mixtos donde se cuenta con apoyo económico gubernamental, asignado por medio de las Consejerías de Empleo, pero con administración privada.

Los CEE son generalmente creados por organismos de personas con discapacidad, grandes confederaciones de los distintos tipos de discapacidad que se articulan en torno a la FEACEM, una federación que los representa y que forma parte del organismo cúpula a nivel nacional de personas con discapacidad que es el CERMI. A través de la FAECM se canalizan las problemáticas, primero a nivel de autonomías y posteriormente a nivel nacional, y se negocian las decisiones con los demás actores sociales, pero principalmente entre los organismos gubernamentales y legislativos.

La política pública de la que forma parte el empleo protegido como una preparación para el empleo en la empresa ordinaria, no se encuentra desarrollada en México. En México el principal mecanismo que se ha implementado ha sido por medio de agencias de integración laboral y que por el momento se encuentra limitada su implementación al Distrito Federal.

De acuerdo con las evidencias tanto a nivel institucional como a nivel de organismos gubernamentales, la estructura de articulación entre los diversos organismos responsables de la inclusión laboral de las personas con

discapacidad se encuentra más consolidada en España que en México. En este último caso, el organismo responsable, así como los diferentes actores gubernamentales que intervienen en el proceso, presentan dificultades de operacionalización, de transversalización, de recursos financieros, de recursos humanos, legislativos, es decir, una serie de limitaciones que lo ubican en una fase de consolidación, pero con la responsabilidad de dar respuesta a una problemática rezagada históricamente.

Particularmente los logros en materia de transversalización de la perspectiva de la discapacidad no representan una problemática para España, situación que en México todavía implica un gran reto. Muchas de las acciones en materia laboral se encuentran centralizadas en un solo organismo gubernamental, cuando es necesario deslindar responsabilidades a cada uno de los ámbitos de gobierno. Si bien la Secretaría del Trabajo y Previsión Social empieza a tomar la coordinación de las acciones, no es todavía el principal responsable de implementar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a nivel nacional, tal como lo lleva a cabo con el resto de los ciudadanos.

Una de las principales problemáticas con las que se encuentran ambos países a fin de que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo es la educación, sin embargo la escala de la problemática es muy diferente en cada caso.

En España la educación inclusiva a nivel de primaria es accesible para el 80% del total de la población, mientras que en México el 80% de las primarias del Distrito Federal son accesibles, no se cuenta con el dato exacto del porcentaje de población que esto representa, pero el porcentaje de población que acude a planteles inclusivos es mucho menor en México. El acceso al estudio de la secundaria inclusiva en España es del 80%, en México no hay secundarias inclusivas. En España hay más posibilidades de formación técnica y de bachillerato que en México. Para la universidad, existen en España políticas públicas especiales para reservar plazas para las personas con discapacidad, en México el acceso a la universidad es mínimo y no hay

políticas de fomento al acceso a la universidad para personas con discapacidad.

En España se pueden identificar diferencias importantes en cuanto al acceso a la educación dependiendo del tipo de discapacidad. Las personas ciegas presentan mayor acceso a la educación y no se manifiestan problemáticas para el acceso a niveles superiores. Las personas con discapacidad intelectual son las que tiene mayores limitaciones y en el punto medio se encuentran las personas sordas y las personas con discapacidad motriz o física. En México no se registraron ventajas educativas atendiendo al tipo de discapacidad.

A pesar de los esfuerzos de los organismos gubernamentales españoles por aumentar la cobertura educativa a todas las personas con discapacidad, el abandono escolar es alto, y hay importantes diferencias educativas con respecto a la población, lo que en general impide el acceso a empleos mejor remunerados. La misma situación se presenta en México, pero la proporción de la problemática es mayor, si es menor el acceso a la educación, las implicaciones a nivel laboral pueden ser proporcionalmente mayores.

Una diferencia importante que se manifiesta en México es que las personas con discapacidad no ven una ventaja económica, a nivel de ingresos, al estar laborando en un empleo ordinario aún con las prestaciones de ley, ya que los salarios mínimos son muy bajos y dada su formación, no pueden acceder a puestos de trabajo formal mejor remunerados, de esta manera el empleo informal les da mayores posibilidades de ingresos económicos, aunque puede repercutir en una mayor vulnerabilidad social.

A grandes rasgos, la comparación se puede presentar gráficamente en la siguiente Tabla.

Tabla 11.

Análisis Comparativo de las Características del Proceso Gubernamental y la Participación de los diversos Organismos Involucrados en España y México.

Característica a comparar	España	México
División entre organismos gubernamentales nacionales con alcances normativos y organismos estatales o autonómicos con alcances operativos	Sí	Sí
Implementación de sistemas de valoración de la discapacidad	Sí	Sí
Metodología que respalda la valoración de la discapacidad	Transición hacia la implementación de la CIF, propuesta de la OMS, perspectiva de derechos e inclusión	Implementación de la metodología propuesta por el Convenio 159 de la OIT. Perspectiva de derechos e integración.
Centros de Valoración	Centros Base. Cobertura: nacional Valoración realizada por Equipo multidisciplinario	Centros de Valoración Cobertura: Distrito Federal No clara la participación de diversas disciplinas.
Trascendencia de la valoración a nivel sociolaboral	Sí. Permite el acceso a beneficios estipulados en las políticas públicas	No.
Acceso al empleo	Dentro de la Administración Pública, en la empresa privada, en los Centros Especiales de Empleo	Limitado acceso al empleo público y privado y sin acceso a un sistema protegido de trabajo
Estructura de los organismos gubernamentales	Más articulada	Articulación en proceso de consolidación
Transversalización	Sin problemas	En fase inicial
Educación	Alumnos en Educación Especial: 20% Acceso a la primaria inclusiva: 80% del total de la población.	Alumnos en Educación Especial: la gran mayoría. Acceso a la primaria inclusiva: 80% de los planteles solo del Distrito

	Acceso a secundaria inclusiva: 80%. Bachillerato: Disminución notable. Universidad: Políticas de fomento: Reserva de plazas.	Federal son inclusivos. ¹⁰ Acceso a secundaria inclusiva: no existe. Bachillerato: Mínima. Universidad: sin políticas de fomento.
Diferencias educativas por tipo de discapacidad.	Sobresale la preparación de las personas ciegas	Sin diferencias.
Deficiencias educativas y su impacto a nivel laboral	Menor proporción	Mayor proporción
Empleo de personas con discapacidad en la economía informal.	No se registraron evidencias.	Tendencia importante, por el bajo índice de salarios mínimos en los empleos formales.

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

3.3 Características del proceso empresarial y la participación de los organismos involucrados.

En el presente subcapítulo se muestran las principales características que presentan los organismos empresariales tanto en España como en México. Se señalan algunos aspectos en común, así como las diferencias que se presentan durante el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

¿Existen desfases entre la participación de los empresarios a nivel institucional y a nivel operativo?, ¿cuáles podrían ser las razones por las que se presentan estas problemáticas?, ¿qué tipo de tensiones se identifican entre los distintos actores sociales involucrados?, ¿existen algunos tipos de discapacidad con ciertas ventajas laborales?, ¿qué alcances se tienen en cuanto al acceso al empleo público?

¹⁰ Cabe señalar que aquí la comparación no se realizó con base en dos indicadores iguales, mientras en España se habla del total de la población, en México se habla del porcentaje de planteles que pretenden ser inclusivos en el Distrito Federal, de cualquier manera sí se puede ver reflejada una importante diferencia entre uno y otro caso.

Estas son algunas cuestiones a las que se pretende responder en el presente apartado y que perfilan las características más importantes del proceso en el que participan los empresarios y que abren las posibilidades de comparación entre ambos casos.

3.3.1 Características del proceso empresarial y la participación de los organismos españoles involucrados.

En España hay tres vertientes principales a través de las cuales las personas con discapacidad pueden acceder al empleo. Una es en el ámbito público, a la que pueden adherirse atendiendo a los distintos mecanismos de selección del personal y bajo las políticas públicas ya planteadas con anterioridad. Otra es dentro del sector empresarial ordinario, en empresas privadas y finalmente en los Centros Especiales de Empleo (CEE) que son empresas privadas pero con soporte público.

El presente apartado se centra el estudio de los dos últimos ámbitos de empleo, ya que el empleo público presenta sus propias dinámicas internas y ha sido estudiado por el Real Patronato sobre Discapacidad. “El Real Patronato, además de impulsar las actuaciones normativas y de gestión equiparadoras, ha registrado su evolución (sobre el empleo público) y la de los resultados o efectos de las mismas” (Casado, 2002). Este organismo público ha dado seguimiento a la evolución del empleo público para las personas con discapacidad a través de diversos estudios realizados desde 1987 hasta la fecha.

Cabe solamente hacer énfasis que “la política pro acceso de las personas con discapacidad al empleo (público) no es sino un mandato de la Constitución de 1978” (Rosón, T., 2000), lo que significa un trabajo de larga trayectoria por parte de los distintos organismos gubernamentales para poder incluir laboralmente a las personas con discapacidad y que muestra un grado de avance importante, que de alguna manera se reflejan en el diseño de las políticas públicas implementadas para tal efecto.

En el caso de las empresas públicas, que es diferente al empleo público que se lleva a cabo dentro de las administraciones, se encuentran regidas por

las mismas normativas y pueden acceder a las mismas políticas de fomento al empleo para personas con discapacidad que las empresas privadas u ordinarias.

La dinámica en el empleo privado es un tanto diferente y en el que se hace un mayor énfasis en el presente apartado, dado que el objetivo final de la política laboral de las personas con discapacidad en España, de acuerdo con la Convención, es su inclusión laboral en la empresa ordinaria.

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) están creados, de acuerdo a la ley, como organismos de transición hacia la empresa ordinaria, sin embargo, en la práctica, los dos funcionan como empresas que compiten en el mercado. Esta situación, tal como se pudo constatar, influye en su relación y crea tensiones entre ambos.

Las grandes patronales por ejemplo, no tienen entre sus afiliados a las empresas que laboran como CEE. Los CEE se encuentran más bien adscritos y se conciben a sí mismos como parte del movimiento asociativo de personas con discapacidad y son considerados como empleo protegido por los apoyos que reciben de las administraciones. Así lo muestra uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad: “Nosotros como federación que somos (de CEE) y como lobby que somos, pertenecemos al CERMI (...) Nosotros no estamos ni en CEPYME ni en CEOE, estamos adscritos a CEPES, como parte de las empresas que pertenecen a la economía social” (30: 79).

De acuerdo a los testimonios, el apoyo económico gubernamental que se ofrece a los CEE, ha marcado ciertas tensiones entre ambos, ya que los CEE compiten en igualdad de circunstancias en el mercado, pero tienen un apoyo económico gubernamental; pero por otro lado, se argumenta que este apoyo es necesario ya que cuentan con una plantilla primordialmente de personas con discapacidad:

¡Somos competencia!, somos competencia y tenemos ayuda del Estado, pues evidentemente nuestras empresas son nicho de mayores dificultades que cualquier empresa normal... tenemos el 70% de personas con discapacidad laborando, que una empresa normal no las tiene (...) somos competencia pero bueno, una discriminación positiva es necesaria. Yo estaría

encantado de no recibir subvenciones, siempre y cuando todos los empresarios tuvieran la obligación de contratar al 70% de personas con discapacidad (...)

La empresa ordinaria está resentida de que nosotros recibamos las subvenciones, bueno pues se acepta y ahí está. Sin embargo, lo que me gusta de que sea así, es porque nos están viendo como una competencia, porque nosotros estamos trabajando fuerte (30: 52-57).

Esto significa por un lado, que el empleo de las personas con discapacidad a través de los CEE es competitivo, que son capaces de posicionarse en el mercado y demuestran con su trabajo estos logros, pero por otro lado muestra que las políticas públicas, no son neutras, que suelen generar ciertas tensiones y en este caso, justo entre los dos organismos que deberían estar totalmente articulados para propiciar la transición de los trabajadores con discapacidad a la empresa ordinaria y cumplir así con su objetivo.

El proceso que se lleva a cabo a nivel normativo, de creación de instituciones, donde participan los empresarios, se advierte apertura, disposición por parte de los organismos empresariales, tal como se ha presentado a lo largo del presente capítulo, sin embargo, al parecer, a nivel operativo, existen diversas dificultades.

Los dos organismos más importantes que representan el sector empresarial son la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), sin embargo a la hora de tomar una postura ante determinadas políticas, se hace un mismo frente común entre ambas. Cuentan con una estructura sólida como organismos empresariales a través de la cual se permean los acuerdos:

CEOE está formada por comisiones, comisiones de trabajo a donde cualquier organización o miembro se adhiere libremente. Tenemos una comisión laboral, de sanidad (...) y de asuntos sociales. Entonces cuando nos llega una normativa, si tenemos plazo suficiente la trasladamos a todos, para que se den aportaciones de todos, sectores, empresas (...), hacemos una posición común. Obviamente las cosas que se contradicen tenemos que matizarlas o si hay cosas que van en contra de la CEOE tenemos que matizarlas. Somos una representación y un nexo de unión, yo traslado a 60 asociaciones en los distintos territorios y luego se hace una posición común. Hay permeabilidad absoluta (25: 63-67).

Sin embargo esta postura de diálogo hacia el interior de los empresarios, que supondría el acuerdo entre ellos para acatar las normativas que favorecen el proceso de inclusión laboral, no coincide con la visión que presentan la mayoría de los organismos de personas con discapacidad, que día a día trabajan con los empresarios para incluir laboralmente a las personas con discapacidad.

Efectivamente se han generado escasos contactos entre organismos de personas con discapacidad, con las patronales con el fin de brindar su apoyo: “que sepan que tenemos herramientas y que podemos colaborar en temas específicos en los que ellos no tienen conocimiento (...) básicamente la problemática es la falta de información, de conocimiento por parte del empresario de las capacidades de las personas con discapacidad, pero también del desconocimiento de sus derechos...” (33: 125-126), así se plantea desde la perspectiva de los organismos de personas con discapacidad.

La ONCE considera que no tiene graves problemáticas con los empresarios para que contraten a personas ciegas:

“La gente en España tiene bastante conocimiento de la ONCE y es fácil que tengan en cuenta que si quieren a alguien con discapacidad visual van a contactar con nosotros. Nosotros mantenemos el contacto con las empresas, se ofrece asesoramiento y asistencia sobre los beneficios que ofrecen las políticas públicas, se les informa que cuando necesitan alguna adaptación la ONCE le proporciona gratuitamente, para que no sea un coste para la empresa, y dejarles claro que hoy en día puede realizar un trabajo perfectamente, bueno, pero es verdad que depende del tipo de trabajo (...)

Muchas veces nos contactan por correo para decirnos que quieren contratar (...)

Nosotros realizamos campañas publicitarias en donde solemos mostrar cómo pueden trabajar las personas ciegas, para que todas las empresas nos tomen en cuenta (...) Hacemos folletos, promocionamos las ayudas, para impulsar a las empresas (37: 33-35).

La ONCE, a pesar de que no presenta graves problemáticas para la inclusión laboral de los ciegos, y de que cuenta con los recursos económicos, como ninguna otra confederación de personas con discapacidad, para hacer accesibles los empleos para sus usuarios, también muestra el esfuerzo que se realiza para que el empresario tome finalmente la decisión de contratar a una persona ciega en su empresa.

La labor de la mayoría de las confederaciones estatales de personas con discapacidad se centra en la formación de sus agremiados; así como de la relación política con actores gubernamentales, pero es notoria la falta de diálogo con los organismos empresariales. La relación con este sector de la población se lleva a cabo generalmente mediada por los organismos gubernamentales a nivel normativo, pero a nivel operativo, se realiza directamente entre las confederaciones autonómicas y los empresarios. La voz de uno de los informantes clave de organismos de personas con discapacidad lo presenta de la siguiente manera: “Digamos que el trabajo de campo sería la oficina de las empresas industriales donde hay una figura que es el promotor laboral en el que se hace la labor de sensibilización, se trabaja de puerta a puerta y ahí es donde se logran los contratos” (31: 27). ¿La labor de puerta a puerta, será reflejo de un adecuado mecanismo de inclusión laboral?

La situación más crítica es aquella a la que hace referencia uno de los representantes de organismos de personas con discapacidad intelectual:

En España, yo estoy convencido de que ahora mismo si preguntamos, 9 de cada 10 empresarios te dicen que ni se les ocurriría tener a una persona con discapacidad intelectual en su empresa. Es verdad que las grandes empresas se han convertido en estandartes (...) pero bueno no es habitual, en esto hay un tabú, es muy complicado (28: 43).

En esta figura del enclave, los trabajadores van a la empresa, un grupito de 5 o 6, están con los trabajadores de la empresa, al principio están protegidos por el preparador laboral y les enseña a los trabajadores como hay que tratarlos, se hace toda una labor educativa, pero lo cierto es que al final la empresa ordinaria no suele contratar (28: 30).

Los CEE son institucionalmente, como ya se planteó en su momento, organismos de transición hacia el trabajo en la empresa privada, sin embargo no en todos los casos debería de ser necesariamente así, pues hay personas con discapacidad severa que resulta muy difícil de incluir laboralmente pero que pueden desempeñar labores con las ayudas necesarias que se le pueden proporcionar en un CEE.

En ocasiones

...el talento existe en las personas con discapacidad intelectual, pero no es suficiente pues la persona requiere de un psicólogo que se lo lleve cuando se pone nervioso, cosa que en una empresa no puede tener, o no puede tener a nadie que le ayude a comer o a ir al baño, sin embargo tú ves que la persona

tiene talento y si ves el trabajo terminado, ves la revista y no sabes si la ha hecho una persona con discapacidad, es un trabajo profesional. Entonces ese resultado ahí está pero conlleva apoyos que la empresa ordinaria no está preparada para asumirla (29: 64).

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) tienen también sus propias problemáticas que no han sido atendidas del todo, en este tipo de casos, la legislación no considera la conveniencia de que ciertas personas permanezcan en el CEE dado que no pueden incorporarse en una empresa, pero pueden realizar trabajos con apoyos en los CEE.

Retomando, se pueden identificar vínculos importantes a nivel normativo entre los organismos empresariales y el resto de los actores sociales involucrados, sin embargo a nivel operativo, la perspectiva de la discapacidad no se ha logrado permear totalmente en los empresarios, de tal forma que incida a favor de la contratación de personas con discapacidad.

Esta problemática ha generado la realización de diversos estudios, particularmente sobresale el que se llevó a cabo de manera conjunta entre el Fondo Social Europeo y la Fundación ONCE (2009), donde señalan que

Se ha detectado un escaso cumplimiento de la obligación que tienen las empresas con 50 o más trabajadores, de emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2% de la plantilla, tal y como establece el artículo 38.1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, y una generalizada tendencia a optar por las medidas alternativas a la contratación de personal con discapacidad (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 5).

El estudio detectó una gran cantidad de barreras que se presentan para la contratación de personas con discapacidad, entre las cuales se pueden identificar las siguientes:

- Un 31,61% de las empresas encuestadas afirman estar totalmente de acuerdo con la dificultad para encontrar personas con discapacidad con la cualificación suficiente (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 36).
- El cumplimiento de la LISMI responde a una 'imposición legal' más que a una concienciación social y empresarial sobre la inserción de personas con discapacidad (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 47).
- (...) las empresas ven un reflejo de su gestión en las Administraciones Públicas y alegan que las Administraciones tampoco suelen cumplir con los porcentajes exigidos en sus organismos, como medida de protección (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 49).
- El difícil acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo en España se debe entre otros factores a que los sistemas

burocratizados son muy complejos puesto que intervienen muchos agentes centralizados y descentralizados (Administración general del Estado, CCAA, Ayuntamientos (...), incluyendo entre estos, los distintos servicios públicos de empleo y el Instituto de la Seguridad Social INSS. Actualmente no existe un único ente público encargado de facilitar todas las tareas administrativas necesarias para la contratación, gestión e información de la persona con discapacidad (...) Con respecto a la supervisión del cumplimiento de la LISMI, según el Informe Equipara 2008, tan solo una de cada cuatro empresas ha sido inspeccionada en materia de cumplimiento de la LISMI (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 51).

- Con respecto a las pruebas de reclutamiento y selección (...) aunque la mayoría de las pruebas de selección son adaptables, en muchas ocasiones no se adaptan a las necesidades del colectivo discapacitado (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 53.)
- El tipo de contrato más utilizado por las empresas para la contratación de personas con discapacidad es el contrato temporal, y el contrato por obra y servicio (...) Las empresas tienen la percepción de que las ayudas a la adecuación persona-puesto son insuficientes para la adaptación de determinados puestos, y se necesita una inversión mayor para la adecuación de los mismos. Asimismo, cualquier incumplimiento legal respecto a la accesibilidad, supone una demanda ante la Inspección Laboral y la correspondiente sanción en esta materia (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 55).
- Respecto a la solicitud, admisión y recepción de ayudas, existe un desconocimiento generalizado por parte de los empresarios, y los que afirman conocerlas las califican de insuficiente. (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 58).

De las problemáticas planteadas sobre el proceso de contratación de las personas con discapacidad en España, es preocupante observar que la inclusión laboral que se está llevando a cabo desde una perspectiva flexible, es decir que, si la mayoría de los contratos a los que acceden las personas con discapacidad son temporales, es por las posibilidades de flexibilización institucionalizadas en cuanto al empleo, lo cual puede llevar a que las personas con discapacidad no accedan a los diversos servicios sociales¹¹.

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es parte de la normativa española, en el Art. 28 que hace referencia al Nivel de vida adecuado y protección social, se reconoce, el inciso 1: “El derecho (...) a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido, vivienda adecuados y a la mejora continua de sus

¹¹ Sin embargo esta problemática, en cuanto a la contratación temporal, no es exclusiva de las personas con discapacidad. De acuerdo con datos extraídos del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se puede observar que el contrato de trabajo temporal ha sido el principal tipo de contrato, también para la población en general (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012).

condiciones de vida (...) En el inciso 2, que “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derechos sin discriminación (...) y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derechos...” (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

Ante este marco de referencia es importante estudiar ¿cómo impacta la flexibilización laboral, en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?, ¿la flexibilidad laboral es un obstáculo para el cumplimiento del Artículo 28 de la Convención?

Sin embargo no solo es preocupante el tema de la flexibilidad laboral de las personas con discapacidad sino los tipos de ocupación en los cuales se están contratando. De acuerdo con el reporte del Observatorio de Ocupaciones (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012) en el Boletín Trimestral del Mercado de Trabajo Estatal, las 10 ocupaciones más contratadas para personas con discapacidad son las siguientes:

10 ocupaciones más contratadas para PcD.

Ocupación	Contratos de PcD	Tasa
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y similares	7,562	2.61
Peones de las industrias manufactureras	2,634	1.41
Consejes de edificios	1,488	6.80
Empleados de ventas de apuestas	1,252	62.23
Otro personal de limpieza	945	3.75
Auxiliares de vigilante de seguridad y similares	817	4.63
Empleados administrativos sin atención al público	664	1.61
Conductores asalariados de automóviles	602	2.31
Empleados administrativos con atención al público	564	1.19
Teleoperadores	524	3.11
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. 3º. Trimestre 2012.		

Estos datos pueden significar entonces que el tipo de empleos en los que se ha logrado incluir laboralmente a las personas con discapacidad son generalmente poco cualificados y por consiguiente poco remunerados. Sobresale el rubro de empleo de ventas de apuestas con el 62.23%, de los ciegos dedicados a la venta de apuestas. Una marcada diferencia entre el resto de los empleos en los que se incluyen a todos los tipos de discapacidad.

Tanto el tema de la flexibilidad laboral, como el tipo de contrataciones a las que están accediendo y el resto de las barreras que se presentan, denotan la complejidad que implica el avance en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, que obedece a un sistema complejo de problemáticas. Habría que preguntarse entre otras cosas, ¿es solo una problemática de permeabilidad de los acuerdos normativos dentro de las patronales?, ¿es la falta de presencia de los organismos de personas con discapacidad con los organismos cúpula del sector empresarial?, ¿es porque los empresarios no han acabado de asumir una perspectiva de derechos?, ¿es la implementación de la flexibilización del empleo que afecta a la contratación de personas con discapacidad?, ¿es la falta de presencia del gobierno para hacer valer la normativa?

Son algunas cuestiones que por el momento todavía quedan pendientes y que requieren de un análisis más profundo.

A manera de síntesis sobre las características del proceso empresarial español y la manera como se articulan y participan en la inclusión laboral de las personas con discapacidad se desprende que en el empleo público el proceso ha sido impulsado y cuenta con una trayectoria desde 1987 avalada a nivel constitucional, lo que ha marcado una trayectoria importante en esta sentido y ha sido motivo de estudio constante por parte del Real Patronato sobre Discapacidad.

El empleo en la empresa privada y en los CEE es en donde se centra el esfuerzo de inclusión laboral. Entre estos actores se presenta un importante distanciamiento, ni los empresarios los consideran como parte de su gremio, ni los CEE se sienten parte de ellos, estos últimos se identifican y forman parte del movimiento asociativo de personas con discapacidad. Las subvenciones

económicas que reciben los CEE marcan cierta tensión pues ambos compiten finalmente en el mercado y mientras unos las ven como una ventaja los otros las consideran necesarias a fin de compensar las problemáticas que se presentan al contar con una plantilla laboral de más de 70% de personas con discapacidad. Esta problemática que se presenta podría estar afectando la relación entre ambos tipos de organismos lo cual es particularmente sensible pues son los responsables directos de la inclusión.

Si bien se encuentra disponibilidad y apertura por parte del sector empresarial y su participación a nivel institucional y de elaboración de las normativas es accesible, en la práctica se encuentra un desfase en la implementación de las mismas.

Los organismos cúpula del sector empresarial dicen contar con una permeabilidad estructural a su interior que les permite la toma de decisiones conjunta con respecto a la normatividad, sin embargo, las dificultades que enfrentan la mayoría de las confederaciones autonómicas que laboran directamente con los empresarios y que realizan su labor de puerta en puerta tratando de obtener contratos laborales para las personas con discapacidad, no refleja ese nivel de consenso entre los empresarios.

En los extremos se encuentra por un lado la ONCE que no manifiesta graves problemáticas para que sus agremiados encuentren trabajo, pues incluso aporta los elementos que se requieren para hacer accesible el puesto de trabajo y en el otro extremo, la situación más crítica la expresan los representantes de organismos de personas con discapacidad intelectual que manifiestan que no hay aceptación por parte del empresariado y que los enclaves laborales implican demasiado esfuerzo y con pocos resultados en cuento a contratos de trabajo en la empresa ordinaria.

Además de estas circunstancias a nivel de organismos, a través de un estudio conjunto entre la Fundación ONCE y el Fondo Social Europeo se tienen detectadas otro tipo de barreras en el acceso al empleo en la empresa ordinaria por parte de las personas con discapacidad, entre las que se puede encontrar el escaso cumplimiento de la normativa en cuento al cumplimiento del 2% de plantilla con discapacidad en aquellas empresas con más de 50

trabajadores; la falta de supervisión de parte de las autoridades gubernamentales sobre el cumplimiento de esta normativa; en la perspectiva del empresariado se advierte que la normativa es más una imposición que un proceso de conciencia social; se percibe por parte de los empresarios la falta de equidad en cuanto al cumplimiento de la normativa por parte del sector gubernamental; se presenta como barrera el sistema tan burocratizado en el que intervienen tanto organismos de distintos niveles de gobierno; la falta de apoyos suficientes por parte del gobierno para la adaptación de puestos ; la falta de conocimiento entre el empresariado de las políticas de fomento al empleo de las personas con discapacidad; la primacía del contrato temporal; la falta de adaptación de pruebas de reclutamiento y selección de personas de acuerdo a los diferentes tipos de discapacidad.

Esta serie de barreras, tensiones y problemáticas dan cuenta de un sistema complejo de cuestiones que inciden en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad que a su vez pueden ser causadas por diversas razones más de fondo, o a nivel estructural, que implican un análisis sobre: la permeabilidad en la estructura empresarial en cuanto a la perspectiva de derechos; la influencia neoliberal en los empresarios; la presencia de los organismos de personas con discapacidad con los organismos empresariales con la misma intensidad y perspectiva como la que realizan con los organismos gubernamentales y legislativos; o la falta de acción de parte del gobierno para incidir en el empresariado y crear una conciencia social para hacer valer la normativa.

3.3.2 Características del proceso empresarial y la participación de los organismos mexicanos involucrados.

Una de las características más relevantes de los organismos empresariales en México es que se han mantenido al margen del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Es un actor social que no interactúa como tal, con el resto de los demás actores sociales involucrados en el proceso.

A través de uno de los representantes de los organismos cúpula del sector empresarial sobre su participación en el proceso y sobre las acciones

que como sector están tomando con respecto a la responsabilidad que tienen de incluir laboralmente a las personas con discapacidad en la empresa ordinaria, la respuesta fue una sola palabra: “nada” (27: 23).

A nivel de creación de instituciones se vio cómo las prácticas las acaparan los organismos legislativos y el resto de organismos, que participan en el proceso, están muy desdibujadas o prácticamente su participación es nula, como es el caso de los organismos empresariales mexicanos; de tal manera que las disposiciones legales, tanto nacionales como internacionales, difícilmente podrán llegar a nivel de organismos cúpula y más aún a los empresarios.

Sin embargo, la falta de inclusión laboral, no es solo una problemática a nivel empresarial, sino que se extiende también dentro de las empresas y organismos del sector público. Actualmente

... esperamos sacar próximamente una guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector público. Eso va a ser un reto mayúsculo porque si en el sector privado hay todo por hacer, en el público es todavía mayor... Es un proyecto que iniciamos en la Secretaría del Trabajo, pero se ha sometido a consideraciones por parte del Comité (Comité del trabajo del CONADIS), hemos recibido comentarios, sugerencias... hemos trabajado en base a esas aportaciones para ir elaborando el documento... pero todavía no tenemos claro cómo lo vamos a implementar porque no tenemos recursos (21: 82-83).

El proyecto de inclusión laboral en el ámbito público es todavía un anteproyecto y al parecer con pocas posibilidades de desarrollo por el momento, pero además, todavía se detectaron diversas dudas básicas, entre otras la falta de definición de a quiénes se les ha de considerar como persona con discapacidad: “Se creó un grupo de trabajo y nos estamos reuniendo para ver primero ¿cómo vamos a captar a quién es una persona con discapacidad? Para ver el tema de las condiciones laborales, el ambiente de trabajo, de las ayudas técnicas” (21-84). El punto de partida sobre la manera de definir quién es una persona con discapacidad, actualmente es una cuestión pendiente de resolver a nivel de organismos gubernamentales lo que repercute en la posibilidad para cuantificar y valorar la discapacidad y diseñar políticas concretas. Son elementos urgentes de retomar y de definir. Cabe recordar que la perspectiva de la Convención es parte del corpus legislativo nacional y que

podría y debería utilizarse como respaldo para concretizar las definiciones y las prácticas sobre las personas con discapacidad.

Una vez definida la discapacidad,

El objetivo del proyecto de inclusión laboral para las personas con discapacidad en la Administración Pública Federal es saber cuántas personas están laborando actualmente y bajo qué circunstancias. Es una información que nunca hemos tenido y que nos va a permitir fijarnos metas; si hoy tenemos un 1%, buscar que sea el 5%, por decir algo. Además, podríamos identificar el tipo de trabajos que están realizando, en qué puestos se encuentran, en qué dependencias, vamos a saber si la persona cuenta con los apoyos necesarios para realizar su trabajo, información sobre el clima laboral, del trato que les dan sus compañeros... (21-85)

Más allá del estudio, que es importante en sí mismo, el reconocimiento de las limitaciones que tiene la Administración Pública Federal, las medidas normativas que se logren aprehender y las políticas que se logren implementar, serán las principales ventajas a obtener para cumplir como modelo, ante la sociedad, de cómo se puede llevar a cabo el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Tal como lo plantea la Convención, se requiere de buscar la manera de impulsar el proceso por parte de todos los actores sociales involucrados. Actualmente existe una medida de fomento al empleo por parte del sector público, es el certificado de empresa incluyente Gilberto Rincón Gallardo, es un incentivo para aquellas empresas que en su proceso de producción cuentan con la participación de personas con discapacidad. Sin embargo, de acuerdo a la percepción de uno de los representantes del sector gubernamental,

...sigue siendo un programa aislado, que tiene un impacto muy reducido en empresas que quieren participar voluntariamente, pero no es una política pública; si fuera una política, no le daría espacio al tener o no tener la convicción, sería una medida obligada, además de tener costos por no hacerlo. Dejando a la voluntad de las personas y con la percepción que tenemos sobre la discapacidad y lo que representa para la sociedad, yo creo que estos programas no pueden modificar la situación laboral (13: 78).

El tema de la implementación o no de políticas públicas, de obligar a los actores involucrados al cumplimiento de ciertos requisitos es una discusión que actualmente está sobre la mesa y en el que se identifican diversas posturas, unas a favor, como lo muestra la cita anterior, otras como la que se mencionaba en la que se propone la creación de un porcentaje obligatorio de

personas con discapacidad que labore en la Administración Pública Federal; sin embargo hay posturas donde se refleja el pesimismo o desesperanza como la que manifiesta una persona con discapacidad, representante de una importante asociación civil: “tenemos que luchar, sí, por ejemplo, a mí las cuotas de que las empresas tengan que asignar un porcentaje de plazas laborales, pues sí, a lo mejor hay que hacerlo en un principio, que aprendan y que conozcan que las personas con discapacidad podemos producir. Pero siento que en México, Mmmh, ¡si no pagan impuestos!, vaya, ¿no le van a encontrar la vuelta a esta imposición?” (40: 75). Para uno de los representantes del sector empresarial, la obligatoriedad puede resultar algo momentáneo y fugaz: “unos pueden decir, sí vamos a apoyar, pero luego vienen otros políticos y hacen lo que se les da la gana. Yo creo que la obligatoriedad no va a funcionar” (26: 166).

Durante la realización de la presente investigación se encontraba en fase de elaboración la iniciativa de reforma de la Ley Federal del Trabajo y se manifestaron diversos intereses por permear políticas públicas a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Desde la perspectiva del sector gubernamental se dijo que

Habría que darle impulso para lograr en la reforma a la Ley Federal del Trabajo una perspectiva de inclusión, ahí están trabajando organizaciones de la sociedad civil y está asesorando el CONAPRED (...), si hay algún tipo de riesgo para la empresa por tener a una persona con discapacidad, que el riesgo sea asumido por la seguridad social y no por la empresa, si el riesgo existe pero lo carga alguien más, hay más posibilidades de empleo para las personas con discapacidad (13: 80).

Desde la parte legislativa se comentó:

Yo traigo la inquietud de exigir por ley un porcentaje mínimo, tanto para los entes públicos como a los privados, de que en su plantilla tengan un porcentaje mínimo de personas con discapacidad, si no lo haces así pues entonces no va a tener mucho eco el que tu especifiques en una ley que se tienen que abrir los espacios para las personas con discapacidad en el tema laboral pero si de paso no estás sancionando a quienes en un momento dado incumplieran con un espacio mínimo, yo creo que podremos tener menos avance todavía del esperado. Yo mandé un escrito a la comisión sobre el trabajo, es una inquietud que sería importante contemplar (5: 40).

En el resultado que se obtuvo después de los debates que se efectuaron en la Cámara de Diputados, y una vez tomada la decisión de la Reforma

Laboral, se puede observar que ni hay apoyos a la empresa a fin de que se compartan los riesgos junto con el sector gubernamental, ni para la adaptación de puestos de trabajo, no hay medidas concretas sobre la obligatoriedad de inclusión laboral de las personas con discapacidad a realizar por parte del gobierno, ni se exige un porcentaje mínimo tanto en empresas públicas como privadas, ni se estipulan sanciones a quienes no se apeguen a la normativa.

Los puntos más relevantes sobre la cuestión laboral de las personas con discapacidad se pueden identificar en el punto 1, 15, Art. 2, Art. 3, Art. 56, Art. 132 y en el Art. Transitorio segundo, de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012a) en donde, a grandes rasgos se puede observar una perspectiva de la discapacidad desde la no discriminación, y desde el derecho. Si bien ambas perspectivas hacen alusión a la igualdad, el derecho se distingue por su exigibilidad. En el Art. 2, desde la perspectiva de la no discriminación, se “define el trabajo digno o decente como ‘aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación por razón de género, preferencia sexual, discapacidad, raza o religión; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerado...”

En el Artículo 3º. Se habla desde la perspectiva de derechos: “El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio. No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico, género, preferencia sexual, edad, discapacidad, doctrina política, condición social, religión, opiniones, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012a).

En cuanto a políticas públicas, los alcances que presentan las diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo son muy difusos. El Punto no. 15 y el Art. 132 inciso XVI bis, hace mención de que habrá que “Contar, en los centros de trabajo que tengan más de 50 trabajadores, con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012a) En

el Punto No. 15 y en el Artículo Transitorio segundo se marca un plazo de 36 meses, a partir de que entre en vigor del decreto para “realizar las adecuaciones a las instalaciones de los centros de trabajo, a fin de facilitar el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012a).

Un empresario que quiera cumplir con lo que se estipula en la actual normativa va a adecuar sus instalaciones, puede tener personas con discapacidad que realicen actividades de observación o de estudio. Tal como está redactada la normativa no se especifica que necesariamente tienen que contratar como trabajadores a personas con discapacidad. Si contrata bien, si no, también. No existe ninguna sanción, ni algún estímulo para hacerlo.

Tener o no tener políticas públicas que fomenten el proceso de inclusión laboral en la empresa ordinaria y el sector público significa, a grandes rasgos, seguir dos tendencias muy distintas para las personas con discapacidad: o bien, seguir haciendo lo mismo con lo cual se obtiene un avance muy lento y parcializado en el acceso al trabajo o provocar una crisis inicial, que genere la participación y la negociación entre actores sociales, que pueda redundar finalmente, en la inclusión laboral, con una mayor cobertura a nivel nacional. Quizá el temor a la crisis esté siendo un freno, pero desde esta postura no se enfrenta realmente la problemática. Quizá habría que redundar, puesto que ya se había citado, que es necesario considerar las manifestaciones de las personas con discapacidad quienes “consideran que el desempleo es el principal problema...” (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad, 2012: 73).

Además de la relación laboral entre empresarios como empleadores y personas con discapacidad como empleadas, existe una situación que la mayoría de los empresarios mexicano no considera y que es la posibilidad de participación económica que puede tener una persona con discapacidad y su familia. Si bien es verdad que existe una gran necesidad de trabajo por parte de las personas con discapacidad, no todas se encuentran en la pobreza, y requieren de todo tipo de artículos y servicios accesibles y que representan nichos de mercado interesantes. La siguiente anécdota de una persona con

discapacidad, representante de una organización civil con bastante trayectoria, lo narra de la siguiente manera:

A personas como yo nos pasa constantemente que amigos nos invitan a comer y luego les pregunto:

- Oye, ¿el restaurant es accesible?

Es el léxico que uno usa.

- ¡Ah sí, claro! Te costará como 100 o 120 pesos el platillo.
- No hombre, que si voy a poder llegar.
- ¡Ah sí, hombre tomas el periférico.
- No. Qué si voy a poder entrar.
- ¡Claro! No tienes que llevar saco.
- Digo que si tiene escalones o no.
- ¡Hay no!, bueno, no sé.

Bueno, te estoy hablando de amigos míos desde la primaria y caminan y no se fijan si hay escalones o no, incluso que en muchas ocasiones me han cargado, pero las personas con discapacidad somos como borrosas. Nuestra imagen no está presente, ni en un momento dado las adecuaciones que necesitamos.

Es de lo más normal que en un restaurant no pueda entrar, pero nunca me voy sin hacer mi Pancho, pido hablar con el gerente o el capitán, y me preguntan que cómo me ayudan, que si me cargan y entonces yo les digo que como se sentirían si ellos tuvieran que entrar cargados al restaurant y ahí hay un poco de conflicto y pena y luego pasa de impotencia a rebeldía. Yo voy a pagar lo suficiente como para que pongan una rampa.

Hay una falta de percepción de la posibilidad de participación económica de las personas con discapacidad. Cuando en una familia hay una persona con discapacidad toda la familia se ve inmiscuida del quehacer social. Mi esposa, mis tres hijos, mis nietos y yo y luego que eventualmente invitamos a mi mamá, no vamos a un restaurant que tiene escalones... (40: 36-42).

Un empresario, con una mentalidad inclusiva, no solo vería a la persona con discapacidad como un posible trabajador, sino como un potencial consumidor de sus productos al hacerlos accesibles. Incluso, de acuerdo con los lineamientos de la Convención deberían de ser accesibles. En el Artículo 4 de las obligaciones generales por parte de los Estados Partes, en el inciso e) e inciso f) se habla sobre esta situación:

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad, f) emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios equipo e instalaciones de diseño universal (...) para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad promover su disponibilidad y uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías

de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

Otra de las cuestiones pendientes que está implícita dentro del proceso de inclusión laboral, es que existe un porcentaje de ellos que no cuenta con las posibilidades de laborar ni en empresas privadas ni en organismos públicos. Actualmente al respecto uno de los representantes de organismos de personas con discapacidad plantea lo siguiente:

Hemos pensado en la posibilidad de crear nuestras propias empresas, porque hay varios chicos, el 70% de los chicos tienen posibilidades de integración, pero el 30% restante no tienen tantas posibilidades de ser integrados laboralmente, pero por calidad de vida, a que estén en su casa, a que estén aquí con diferentes actividades, se les ha permitido el ingreso, porque las mismas empresas no están adecuadas como para los apoyos constantes que requieren (38: 94).

Las potencialidades de las personas con discapacidad que requieren de apoyos considerables para laborar son un recurso que comienza a detectarse. Desafortunadamente no hay en la actualidad una empresa, cuyos trabajadores sean mayoritariamente personas con discapacidad, la hubo en el pasado, el Instituto Mexicano de Rehabilitación, pero, como ya se mencionó, desapareció.

Hoy en día, a través de la labor que realizan las agencias de integración laboral de las personas con discapacidad se está favoreciendo la integración (no la inclusión) de aquellas personas, que por su tipo de discapacidad no requieren de adaptaciones para el trabajo: “si no es una empresa accesible no nos vamos a esperar a que tengan el presupuesto y le damos la posibilidad a otros tipos de discapacidad” (41: 151). Desafortunadamente son muy contadas las empresas que tienen como parte de sus políticas la inclusión a todo tipo de trabajadores y que hagan accesibles los puestos de trabajo, “deberían pero no todas las empresas han querido adoptar, ni la inclusión ni lo anterior, la integración, lo ideal sería que el empresario se comprometiera a la inclusión y que apoye pero con frecuencia el empresario dice ‘¿cómo lo voy a poner a hacer una actividad!, ¿y los riesgos de trabajo y el seguro social?’” (14: 65) Son barreras reales y que requieren de negociaciones a nivel de actores sociales para la implementación de políticas públicas.

Ante esta situación, ¿cómo movilizar a las cámaras empresariales para que se comprometan con la permeabilidad a las empresas sobre la inclusión

laboral?, es un trabajo que se ha intentado por parte de algunas de las agencias de integración laboral pero con pocos resultados:

Cuando iniciamos con la agencia, yo contacté a cámaras, porque dije, qué mejor que la CANACINTRA, COPARMEX, CANACO, CONCAMIN, y que entonces bajen a todos sus empresarios la perspectiva. La primera reunión hicimos una cena e invitamos a todos los jefes de área... (20: 54).

Pero las cámaras son como un mamut que camina muy lento y bueno, no sirvió para el objetivo. Bueno de todo se aprende (...), las cámaras para lo operativo no funcionan, nos ha resultado más funcional acudir directamente con las empresas... (20: 59).

En la agencia, hay gente que trabaja con las empresas que funcionan como rompe hielo, pero sería mucho más fácil si desde arriba llegara la medida. A veces el tema de la inclusión laboral la manejan desde el área de responsabilidad social, pero a mí en muchas ocasiones me ha dado mejor resultado entrar desde la parte de recursos humanos... (20: 121).

Tal como lo menciona este representante de una agencia de integración laboral “si la medida llegara desde arriba”, es decir, si las agencias tuvieran el respaldo de la adecuada implementación de una política pública, la labor de inclusión no tendría que hacerse artesanalmente: de una en una empresa.

Se han detectado algunos casos excepcionales de empresas que cuentan en su estructura con una perspectiva inclusiva, desafortunadamente este tipo de empresas son más bien trasnacionales que operan en México:

¡Qué tristeza!, pero en empresas trasnacionales como (...) Starbucks, Burger King o Dóminos, ellos en su tronco, en su estructura, trabajan con personas con discapacidad. Además a casi todos los empleados, que son muy jóvenes y desde los cursos de inducción trabajan con ellos y saben que van a tener compañeros con discapacidad y saben del respeto (...) con ellos no es tan difícil que nuestros chicos lleguen realmente a integrarse y que no los sobreprotejan, que nos los chiqueen, que no le toleren todo porque tiene discapacidad, que no lo traten como a un niño. No, ellos ya tienen una situación de trato igualitario... (38: 96).

Sin embargo hay casos de empresarios mexicanos con especial sensibilización que están trabajando en proyectos que faciliten la conexión entre empresarios y personas con discapacidad, es el caso de Cementos de México, que actualmente está buscando crear sinergia con otras grandes empresas para concretizar contratos laborales a favor de este sector de la población. Congruencia es un proyecto ambicioso que surge de la “convicción del empresario” (27: 49) y que sus objetivos se pueden poner como ejemplo de buenas prácticas:

Reconocer que existe una realidad sobre la cultura de inclusión laboral para las personas con discapacidad y queremos aportar en ese cambio, sensibilizar a los diferentes sectores de los beneficios y el valor agregado que genera la inclusión laboral, promover la accesibilidad en las instalaciones, conscientes de las necesidades y derechos de las personas con discapacidad (...) concientizar que todos somos los responsables del atraso social que viven las personas con discapacidad y generar oportunidades de inclusión sirviendo como enlace entre las personas con discapacidad y las empresas (27: 73-74).

Esta convicción de grandes empresarios a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad podría ser considerada como un mecanismo viable para llegar no solo a otras empresas, sino además, con diferentes actores sociales, incluyendo a sus propias patronales.

Sobre el proceso y la participación de los empresarios en México en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los avances han sido muy limitados, más bien, a manera de síntesis se puede considerar que es un actor social que ha permanecido al margen del proceso y que no manifiesta interacción relevante con el resto de los actores sociales.

La participación del sector empresarial no se observa ni a nivel de interacción para la creación de normativas, ni a nivel operativo con organismos gubernamentales. Tampoco hay muestras de actividad alguna en cuanto a la puesta en práctica de acuerdos entre las grandes patronales sobre las medidas a tomar sobre el proceso.

Dentro del ámbito gubernamental, tampoco se han creado los lineamientos a través de los cuales las personas con discapacidad puedan acceder al empleo público. La medida se considera todavía en fase de proyecto y con pocas posibilidades de realización. Queda pendiente hasta el día de hoy, la manera cómo han de llevarlo a cabo, a fin de que puedan ser un modelo de inclusión para el resto de la sociedad.

Uno de los programas que actualmente se está realizando para fomentar el empleo de las personas con discapacidad en la empresa privada ha sido el Distintivo de empresa incluyente Gilberto Rincón Gallardo, el cual todavía cuenta con limitados resultados y poco impacto entre las empresas.

La implementación o no de políticas públicas que presionen a los empresarios para la contratación laboral de personas con discapacidad es una

discusión que actualmente está en la mesa, en la que se pueden detectar posturas tanto a favor como en contra por parte de los organismos legislativos, gubernamentales y de personas con discapacidad. Sin embargo sobre el compromiso que tiene el sector gubernamental no hay evidencias de que desde algún ámbito se ejerza presión para generar acciones concretas.

En la actual Reforma Laboral se intentó introducir una perspectiva inclusiva de la discapacidad, pero los logros se perciben muy limitados: hay un llamado para que las empresas de más de 50 empleados hagan accesibles sus instalaciones, pero no necesariamente hace referencia que sea para la contratación de personas con discapacidad; no se consideran apoyos a la empresa que les permitan compartir los riesgos que implica tener un trabajador con discapacidad, ni apoyos para la adaptación de los puestos de trabajo. Tampoco se detectó la obligación para las empresas de un mínimo de empleados con discapacidad. No se identificaron medidas concretas sobre la misma obligatoriedad para el empleo público, ni la existencia de sanciones si no se cumple con lo señalado.

A través de la Reforma Laboral no hay posibilidades de modificaciones significativas de la realidad para las personas con discapacidad en materia laboral. Sin una adecuada política pública, como lo ha sido hasta hoy el, acceso al trabajo seguirá siendo lento y geográficamente limitado. Con la creación de políticas públicas, quizá implicaría una crisis inicial que genere la participación y la negociación pero que podría redundar en la inclusión laboral a nivel nacional.

La falta de una mentalidad inclusiva en el empresario mexicano hace que las personas con discapacidad no sean consideradas como posibles trabajadores ni como consumidores. El acceso a todo tipo de bienes y servicios es una de los lineamientos que propone la Convención, a la que también habría que prestar mayor atención a fin de erradicar la discriminación en este sentido.

Hoy en día el proceso de integración es difícil para las personas con discapacidad, pero más aún para aquellos tipos de discapacidad que requieren de mayores adaptaciones laborales. Lo cual equivale a decir que la inclusión

laboral de las personas con discapacidad, en general, no da muestras de avances.

Ante estas problemáticas, la labor que se ha realizado por medio de las agencias de integración con las cámaras no ha sido posible, las grandes patronales no se han involucrado en el proceso, por lo que el metodología para la colocación de personas con discapacidad ha sido de uno por uno y de manera directa con cada empresa.

Análisis comparativo:

Una vez presentadas las características de cada uno de los procesos que han seguido los organismos empresariales tanto en España como en México, sobre su intervención en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, se pueden observar aspectos importantes desde diferentes ámbitos.

A lo largo del presente subcapítulo y de apartados anteriores, se ha planteado que en España se ha observado la participación del sector empresarial en la elaboración de las normativas y políticas públicas, sin embargo en la práctica de esos acuerdos, se pudo observar un desfase en el proceso, que no lleva finalmente a la implementación de los mismos. A pesar de que el sector empresarial cuenta con una estructura consolidada que permite la participación de sus agremiados en la toma de decisiones, las dificultades con las que se enfrentan, principalmente las confederaciones de personas con discapacidad para incluirlas laboralmente, que trabajan directamente con los empresarios de puerta en puerta, da muestras de esta incongruencia en cuanto a la aceptación de los lineamientos que se han adoptado como actores sociales.

Sin embargo en el caso de México, la participación del sector empresarial no se ha propiciado ni a nivel de actores sociales para la elaboración de las normativas, ni en la puesta en práctica por parte de sus agremiados.

Finalmente ambos casos coinciden en que la principal labor que se realiza a fin de que las personas con discapacidad puedan acceder al trabajo en la empresa ordinaria, es una labor muy ardua ya que no se cuenta con el apoyo de los organismos que representan al sector empresarial y deber realizarlo de empresario en empresario. Esta situación no refleja la aceptación de acuerdos institucionalizados ni la perspectiva de inclusión que debería existir en este sector de la sociedad.

Existen algunos matices en cuanto al acceso al mercado laboral de acuerdo a los diferentes tipos de discapacidad, principalmente en España, donde sobresalen las posibilidades del la ONCE, el resto de las personas con otros tipos de discapacidad son menos afortunados, pero quienes cuentan con mayores desventajas son las personas con discapacidad intelectual. Para el caso de México, desafortunadamente no se puede identificar algún tipo de discapacidad que goce de ciertas ventajas laborales.

También es importante matizar que tanto en España como en México, existen empresas realmente comprometidas e inclusivas, que cuentan en su plantilla laboral a personas con discapacidad, independientemente de la existencia o no de las políticas públicas, como en el caso mexicano, que son un referente de buenas prácticas y que avalan las habilidades y las ventajas laborales que ofrecen las personas con discapacidad; desafortunadamente son pocas las empresas con estas característica¹².

Así bien, dadas las dificultades que se presentan en el acceso al empleo en la empresa ordinaria, la principal actividad laboral de las personas con discapacidad en España se ha concentrado principalmente en los Centros Especiales de Empleo (CEE), donde una de las principales tensiones que existen y que limitan el tránsito hacia la empresa ordinaria es la que se ha suscitado a raíz de la puesta en práctica de las políticas públicas, las cuales implican el acceso a una serie de subvenciones por parte de los CEE. Ambos tipos de organismos empresariales compiten en el mercado, sin embargo unos cuentan con el apoyo gubernamental, que les permite compensar las

¹² Por el momento no es posible cuantificar la comparación sobre las empresas que incluyen laboralmente a personas con discapacidad tanto en España como en México. La información se basa en apreciaciones a partir de los informantes clave así como de observaciones personales.

dificultades que como empresas enfrentan al estar constituidos principalmente por personas con discapacidad.

En el caso de México, este tipo de interacciones o tensiones no se pueden identificar, dado que no existen políticas públicas que fomenten el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El diseño de políticas públicas ha sido una cuestión que ha permanecido en la mesa de las discusiones y que a través de la actual reforma laboral, no da cuenta de cambios sustanciales ya que no existen los lineamientos necesarios en dicha legislación para incentivar, a través de políticas públicas o sancionar, a los miembros del sector empresarial en caso de incumplimiento.

En otro ámbito, se puede identificar una diferencia importante en cuanto al acceso al empleo público por parte de las personas con discapacidad. En el caso español se da cuenta de un esfuerzo realizado desde la elaboración de la Constitución en 1978, una trayectoria que ha sido estudiada y analizada desde el Real Patronato sobre Discapacidad y que da muestra de la puesta en práctica de políticas específicas, lo cual es un avance en sí mismo si se compara con el de México en donde las posibilidades en cuanto al acceso al empleo público se encuentra en proyecto de estudio a fin de conocer la situación actual en la que laboran las personas con discapacidad, con miras a plantear a futuro algunas metas; desafortunadamente, por el momento cuenta con pocas posibilidades de realización por la falta de acceso a recursos económicos.

Las principales características anteriormente citadas se pueden ubicar en la siguiente Tabla comparativa.

Tabla 12.

Análisis Comparativo de las Características del Proceso Empresarial y la Participación de los diversos Organismos Involucrados en España y México.

Característica a comparar	España	México
Participación del sector empresarial en la elaboración de normativas.	Sí	No
Dificultades a nivel operativo sobre la puesta en práctica de las normativas.	Sí	Sí
Principal metodología implementada con los empresarios para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo.	De manera personalizada, de puerta en puerta con cada empresario.	De manera personalizada, de puerta en puerta con cada empresario.
Tipo de discapacidad que presenta algunas ventajas en cuanto al acceso al empleo	Los ciegos, a través de la intermediación de la ONCE.	Ninguno.
Articulación o tensión entre los organismos involucrados a raíz de la puesta en práctica de las políticas públicas.	Sí, entre CEE y empresas ordinarias por las subvenciones que reciben los primeros.	No. No hay políticas públicas.
Existencia, de manera excepcional, de empresas inclusivas que den cuenta de las habilidades laborales de las personas con discapacidad.	Sí.	Sí.
Puesta en marcha de políticas de acceso al empleo público	Sí, desde 1987. Se ha estudiado y analizado su evolución por parte del Real Patronato sobre Discapacidad.	No. Actualmente está en proyecto un estudio sobre el estado actual en el que laboran las personas con discapacidad, a fin de plantear metas a futuro.

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

3.4 Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral, tanto en España como en México.

A lo largo del capítulo anterior así como del presente, se han ido mostrando algunos rasgos de los organismos de personas con discapacidad, pero sobre todo se han ido presentado las distintas maneras y la capacidad o no, con la que cuentan los organismos de personas con discapacidad para articularse con el resto de los actores sociales involucrados en el proceso, de tal manera que no se considera necesario redundar al respecto. El presente apartado se centra principalmente en el estudio de las características de los organismos de personas con discapacidad, como una mirada hacia el interior de ellos mismos con el fin de observar las acciones que propician o que limitan el proceso de inclusión laboral.

Al igual que los demás subcapítulos, se desarrolla primero el apartado sobre el proceso español y posteriormente el de México. Este material es la base para proceder a la comparación, la cual nos permitirá observar semejanzas, diferencias y a partir de ahí, algunos contrastes importantes entre ambos casos.

3.4.1 Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral. Caso español.

Los organismos de personas con discapacidad en España, cuentan con una larga trayectoria de articulación entre ellos mismos, que ha favorecido una tendencia en cuanto al reconocimiento de sus derechos.

Dada la estructura organizacional con la que cuentan, se puede hablar de la existencia de un movimiento asociativo consolidado que les permite poder interactuar con los distintos actores sociales involucrados en el proceso.

En el presente apartado se pueden identificar algunas de las características de este movimiento y la manera como han logrado consolidar tanto una estructura interna por tipo de discapacidad, así como una externa y común entre las distintas confederaciones de los distintos tipos de

discapacidad, que se ha ido fortaleciendo, pese a algunos altibajos, a lo largo de la historia.

El surgimiento del movimiento asociativo de personas con discapacidad en España, se inició principalmente a partir de la inquietud de los padres de familia de personas con discapacidad que se reunieron en torno a los distintos tipos de discapacidad para abordar sus problemáticas.

Uno de los líderes del movimiento asociativo de personas con discapacidad lo desarrolla de la siguiente manera desde la perspectiva de la discapacidad intelectual:

FEAPS¹³ se genera, vamos a ver, la primera asociación surge en Valencia en el año 59. Digamos que un grupo de padres decidieron que había que hacer algo con sus hijos, en ese momento no había nada en España. A comienzos de los sesenta se van creando asociaciones en distintos puntos en España y en el año de 1964 esas asociaciones conforman una federación porque entienden que una voz única, o por lo menos común a nivel estatal es importante. Así surge FEAPS (...) la crean 20 asociaciones; en este momento están agrupadas del orden de 900 u 890 asociaciones, algo así.

Las asociaciones crean federaciones autonómicas con lo cual tenemos tres niveles, el nivel estatal, que sería la Confederación, el nivel autonómico, son las federaciones, que hay 17 y luego las asociaciones integradas a esas federaciones. Ese sería el proceso de la creación de la organización... (32: 23).

Así como el caso de FEAPS, en el surgimiento de los distintos organismos de personas con discapacidad se encuentran las familias y en algunos casos como es el de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), con mayor anticipación. El “decreto 22,893 crea la Organización Nacional de Ciegos Españoles texto que se incluyó en el BOE franquicia del 16 de diciembre de 1938” (Pérez G. J. 2006: 135).

La ONCE es una organización que desde sus inicios se creó con la finalidad de que las personas ciegas pudieran acceder a un trabajo.

Los fines y objetivos que perseguía la organización, se determinaron en la Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1939, por la que se publicó el Reglamento aplicable a la ONCE: Artículo 3. La entidad perseguirá entre otros fines, encaminados a atender a los invidentes españoles, los siguientes:

¹³ El nombre de FEAPS fue con el que originalmente surgió la federación. Actualmente el nombre oficial es el de Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, sin embargo como una medida de continuidad se ha seguido retomando el nombre inicial.

- a) Dotar a todos los ciegos del jornal necesario para atender a su sustento y al de la familia a su cargo, equiparándolos a los obreros y profesionales videntes... (Pérez, G. J., 2006: 143).

Estos antecedentes dan cuenta de una trayectoria de aproximadamente 75 años de un proceso a favor del acceso al trabajo de las personas ciegas que si bien inicia desde una perspectiva de beneficencia por parte del Estado, tal como lo postula el Artículo 1 de Decreto 22,893 por el que se crea la ONCE, la define como “una entidad de Derecho Público y de Beneficencia General”; posteriormente se transforma, gracias a la LISMI, en 1982, a una perspectiva de derechos.

Cada una de las Confederaciones de personas con discapacidad cuenta con su propia trayectoria laboral. “La CNSE es la Confederación Estatal de Personas Sordas, es un organismo que inicia en 1997. Los primeros trabajos que se realizaron fueron para desarrollar un plan de empleo para personas sordas (...) debido a las dificultades que se encontraron para que estas personas encontraran trabajo (...) Ahora mismo contamos con 36 servicios de empleo en todo el territorio estatal...” (33: 19-20).

En situación semejante se encuentra FIAPAS (Confederación Española de Familias de Personas Sordas) que inicia sus labores en 1978 y donde

...poco a poco se van creando acciones en torno a la inserción laboral (...) Desde muy temprano, sin que existiera el empleo con apoyo, porque el empleo con apoyo se formula, creo que en la normativa en el 2007, el poder acompañar, y el hacer un itinerario que refuerce la autonomía de las personas sordas en la empresa y poco a poco se han ido creando una red de inserción laboral. Tenemos 36 entidades y de esas 36, 22 tienen servicio activo de empleo (34: 17- 19).

La Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE), inicia en los sesenta, se aglutina en 76 federaciones que representan a más de un millón de personas¹⁴.

Esta serie de antecedentes de los organismos de personas con discapacidad tienen en común que en el surgimiento, se encuentran las personas con discapacidad y sus familias, es decir, que tienen como base la participación ciudadana que fueron formando asociaciones. A lo largo del

¹⁴ Existe además una gran variedad de federaciones y confederaciones de distintos tipos de discapacidad, pero las que se presentaron son las más importantes por su número de afiliados.

tiempo han desarrollado, como parte de su estructura interna, acciones específicas a favor del proceso de inclusión laboral. Estas asociaciones han formado a su vez federaciones por autonomías, hasta llegar a constituir Confederaciones que abarcan las distintas autonomías, con una presencia en todo el territorio español. Como un ejemplo sobre la constitución de las Confederaciones se plantea el caso de la CNSE:

La estructura es que está la asamblea, hay tres o cuatro personas de todas las asociaciones de personas sordas, esas asociaciones están afiliadas a la federación y las federaciones conforman la confederación estatal. Tenemos una asamblea dos veces al año (...) La confederación está compuesta por todos los presidentes que son 17, uno por autonomía, y después tenemos el consejo que se reúne un poco en función de las necesidades que se tengan... (33: 99)

Una vez consolidadas las distintas Confederaciones, se crean otros organismos en donde están reunidas las Confederaciones más representativas, como las anteriormente citadas, como es el caso de la Fundación ONCE. Esta Fundación se crea en 1989 con distintas funciones. A través de ella se gestiona el 3% de las utilidades de la ONCE entre las demás confederaciones de personas con discapacidad. Además de ello, la Fundación ONCE crea FUNDOSA, que es un grupo empresarial de CEE, que “inicialmente partieron de empresas pequeñas, pero que bien gestionadas y lo que pasó es que ahora están muy bien, tenemos 5 tipos de empresas donde laboran personas con discapacidad, una es discapnet, otra es, una cadena de lavanderías, donde somos líderes en lavanderías; tenemos una agencia de noticias que hace también campañas de comunicación...” (35: 48). FUNDOSA representa un grupo de empresas exitosas gestionadas por personas con discapacidad.

Otra de las actividades importantes de la Fundación ONCE junto con el Fondo Social Europeo, es que ha implementado una red de agencias de integración laboral en toda España.

Otro organismo importante, que constituyeron las confederaciones es el CERMI, ¿Quién es este organismo? :

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, más conocido por sus siglas, CERMI, es la plataforma de representación, defensa y acción de la ciudadanía española con discapacidad, más de 3,8 millones de hombres y mujeres, más sus familias, que conscientes de su situación de grupo social desfavorecido, deciden unirse, a través de las

organizaciones en las que se agrupan, para avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad (...) es la plataforma de encuentro y acción política de las personas con discapacidad, constituido por las principales organizaciones estatales de personas con discapacidad, varias entidades adheridas de acción sectorial y un nutrido grupo de plataformas autonómicas, todas las cuales agrupan a su vez a más de 6.000 asociaciones y entidades, que representan en su conjunto a los 3.8 millones de personas con discapacidad que hay en España, un 10% de la población total (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2012c).

El CERMI, “es la cara política de la discapacidad en España, esto no es inclusión, pero tiene que ver, porque a través del CERMI se impulsa la inclusión (...) En el CERMI estamos todos, pero él no gestiona proyectos, el hace el surgimiento de la Convención, se ocupan un poco más de hacer estudios y del lobby” (35: 41). “Los lobbies, de acuerdo a uno de los informantes se conciben como “grupos de interés (...) En la Unión Europea hay lobby, todo mundo hace lobby, tienen sus contactos (...) es como hacer política (...) El lobby no es malo, son como antenas que tenemos por ejemplo en la Unión Europea para saber que va a haber alguna política, que van reformar el Fondo Social, por ejemplo, las antenas informan a las plataformas” (35: 146-147).

Si bien en sus inicios se puede advertir que la perspectiva con la que se crearon las distintas asociaciones y federaciones partía desde la beneficencia o la asistencia estatal, en la actualidad la prioridad del movimiento asociativo, tal como lo define el organismo cúpula, anteriormente citado, es la defensa de los derechos de las personas con discapacidad desde la perspectiva de la Convención, la cual implica la inclusión.

Otro de los organismos creados por las mismas confederaciones estatales de personas con discapacidad, que se encuentra vinculado a la cuestión laboral es la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Espaciales de Empleo (FEACEM), es una organización de carácter técnico-político que, como ya se había comentado con anterioridad, representa a los distintos CEE de los cuales, “la mayoría de los Centros Espaciales de Empleo nacieron por el impulso de las asociaciones de padres que unieron sus esfuerzos para crear sus CEE” (29:28).

Al tener características y problemáticas comunes los CEE han creado su propio organismo de representación. Una breve descripción de esta federación, presentada por uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad, considera las siguientes características:

Muchas asociaciones o federaciones tienen sus centros especiales de empleo, con intereses comunes, entonces es lógico unificar los intereses comunes de estos centros de todas las entidades del movimiento asociativo (...)

La FEACEM aglutina más de 440 CEE, pero son todos de iniciativa social, es decir, sin ánimo de lucro, esto es importante porque nos diferencia del resto de los CEE que tienen ánimo de lucro... Los CEE con ánimo de lucro son muchos, pero lo que sí es que abarcamos la mayoría de los trabajadores (...) estaríamos en un 70% aproximadamente de trabajadores (...)

Nuestra trayectoria no es muy larga, tenemos 10 años (...) tenemos agrupados cerca de 22,000 personas con discapacidad (...)

Tenemos socios de ámbito territorial, es decir, en las comunidades autónomas, son los FEACEM autonómicos que llamamos, la misión es exactamente la misma que la de FEACEM a nivel nacional, solo que bueno pues actúan como lobby para las comunidades autónomas (...) Y nosotros también actuamos como CERMI, cuando hay que estar en las administraciones, cuando hay que estar reivindicando nuestra cuestión, que no es la típica de las confederaciones, nosotros estamos para defender los Centros Especiales de Empleo y defender mejores condiciones (...) mejor empleo de calidad (...)

La FEACEM es la gran patrona del empleo de la discapacidad (...) tiene un carácter político-técnico y el CERMI tiene un carácter eminentemente político, sus acciones políticas influyen en las políticas en el tema del empleo (30: 17-23).

Así bien, el frente único del sector de personas con discapacidad, lo constituye el CERMI, que actualmente cuenta con una trayectoria de 15 años. Su funcionamiento es a través de comisiones. En la comisión del trabajo se encuentran representadas la FEACEM y las distintas Confederaciones de las personas con discapacidad que lo constituyen, entre otras se encuentra la ONCE, FIAPAS, FEAPS, COCEMFE, CNSE y Fundación ONCE. Uno de los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad lo expone claramente de la siguiente manera:

La CNSE forma parte del CERMI (...) y el CERMI tiene diferentes comisiones (...) Hay participación (de la CNSE) en todas las comisiones que tiene el CERMI y en todas las comisiones participan todas las discapacidades. Vamos viendo la situación de todas las discapacidades, o bien si se va a crear un nuevo Real Decreto, como fue el último sobre la coordinación entre Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales, pues hacemos

aportaciones; nos reunimos todos y trabajamos sobre ese proyecto en particular y después el CERMI es quien nos representa, entonces en ese sentido hay mucha unión (...)

Las comisiones nos reunimos como tres o cuatro veces al año, pero también depende, es en función de las necesidades, si hay algo sobre empleo que queremos que se vea en la comisión entonces se hace una reunión (...) En la Estrategia de Empleo del 2012 al 2014, en esa estrategia sí que hemos participado la comisión de empleo... (33: 100-109).

Obviamente la participación en el comité de trabajo en el CERMI, está respaldada por el trabajo que se realiza al interior de cada una de las confederaciones, que han de tomar en consideración las distintas cuestiones y posturas planteadas desde cada una de las autonomías.

Esta capacidad de articulación al interior y al exterior de las confederaciones les otorga una representatividad y un poder que se plantea como un descubrimiento importante por parte del movimiento asociativo:

- ¿Cómo le ha hecho el CERMI para lograr ese liderazgo?
- Pues hombre, primero... Mmmh, con reivindicaciones razonables, yo creo que es muy importante.
Primero que nada, una base de movimiento asociativo que es muy importante. El CERMI es uno de los mayores descubrimientos de la discapacidad, en juntarse e ir al unísono, es sobre todo eso, es la empatía de unos con otros (...) la solidaridad entre las organizaciones de la discapacidad es fundamental. También, pues teniendo posturas lógicas, o sea de reivindicación, el CERMI no es un lobby que solo reivindica, sino que es un lobby que a su vez da, se da mucho trabajo. No sé, cuando se ha negociado alguna ley, es una ley con el consenso del CERMI. Entonces pide a la administración, pero a su vez pone a su disposición el movimiento asociativo para que todo sea mucho más fácil... (30: 148-149).

Al ser testigos del potencial del CERMI a nivel nacional, el movimiento asociativo ha implementado a nivel autonómico los CERMI autonómicos, de tal manera que, como lo dice uno de los representantes de los organismos de personas con discapacidad, son plataformas de impulso para la inclusión: “las confederaciones han generado la estructura, de abajo hacia arriba hasta llegar al CERMI (...) son como plataformas, y luego al revés de lo nacional a las autonomías; así se crean los CERMIS autonómicos, pero eso empezó por la propias familias” (35: 119).

Uno de los rasgos más importantes del CERMI y del asociacionismo es “que en el fondo es política, de segundo nivel, pero es política” (1: 12).

Desde el ámbito gubernamental se considera que

...uno de los pilares y por el que están cambiando las políticas (con respecto a la inclusión de las personas con discapacidad en general y con respecto a la inclusión laboral en particular) es por la fuerza de los colectivos de las personas con discapacidad. Eso es evidente y creo que la sociedad civil es el empuje, la fuerza, ¿por qué?, porque si a los gobiernos en turno no les implicas, no les exiges responsabilidad, ni tal, entonces, vamos, ahí las cosas no cambian. La sociedad cambia por el empuje de la sociedad (9: 117).

Desde el punto de vista de un representante del sector legislativo, el proceso que ha seguido el movimiento asociativo de personas con discapacidad se vería fortalecido si se mezclara con el resto de colectivos que también son personas que luchan por sus derechos: “creo que las asociaciones que representan a estos colectivos deben preocuparse por mezclarse con los otros colectivos (...) gracias a las asociaciones que representan, a los colectivos de la discapacidad, se han conseguido esas reivindicaciones, pero se ha producido una separación del resto de colectivos en esa misma situación” (3: 86).

A partir de estos planteamientos se considera entonces, que la participación ciudadana organizada propicia la consecución de sus derechos, lo cual coincide con la teoría de la ciudadanía (Ramírez, J., 2006).

Otro informante, de un organismo de personas con discapacidad lo expone de la siguiente manera:

En España hay cerca de entre 9 y 10 millones de personas con discapacidad; personas con discapacidad intelectual no llegan a 300,000, somos una minoría. Solos, difícilmente conseguiríamos cualquier cosa, pero estamos integrados al CERMI, nosotros creamos al CERMI junto con otras organizaciones y eso nos permite llegar a sitios que no llegaríamos de otra manera (...) nosotros reivindicamos y llamamos a la prensa, pero no es un ambiente de antagonismo, sino porque son distintos puntos de vista, no creo que haya un político que se levante por la mañana y diga: - voy a ver como fastidio a los discapacitados. Pero sí es cierto que tienen otra óptica diferente, entonces esa es la dialéctica donde nos encontramos, siempre será una colaboración crítica, pero colaboración y cuando los gobiernos hacen las cosas bien hay que decirlo y cuando hacen las cosas mal, también. Si solo dices las cosas malas eso no lleva a ningún sitio, si solo dices las cosas buenas eres un acólito (32: 92-93).

Como se puede apreciar, dentro de la organización del movimiento asociativo de personas con discapacidad se identifican componentes o elementos no solo técnicos, sino también capacidad políticas y de análisis-

estudio, a fin poder reivindicar y proponer sus posturas o exponer sus problemáticas no solo a nivel laboral, sino en general.

Cabe hacer notar, que en la estructura del movimiento asociativo, hay cierta correspondencia entre los niveles de organización del gobierno, de tal manera que puede resultar como una estrategia de interacción con los distintos actores sociales, a distintos niveles.

En el caso del CERMI, este organismo ha alcanzado un nivel tal de posicionamiento social y representatividad del sector de la discapacidad, que el mismo gobierno le ha conferido la autoridad para vigilar el cumplimiento de la Convención en España: “El CERMI es el organismo, en cada país se ha fijado un organismo para el seguimiento de la Convención, el CERMI es en España” (35: 149). La representatividad se puede considerar por lo tanto, como otro elemento o componente del movimiento asociativo.

Este mismo informante clave de los organismos de personas con discapacidad, identifica otro dos elementos importantes que han favorecido el liderazgo del movimiento asociativo: “al armar el tejido asociativo hay que dotarlo de medios (recursos económicos) y profesionalizarlo porque para gestionar esos medios y para que no haya pérdidas de fondos, tienes que tener buenas decisiones, para eso hay que tener una normativa, pero también tejido asociativo, hay que empezar por abajo” (35: 120).

El fondo económico proveniente de las políticas públicas ha de administrarse adecuadamente por parte del movimiento asociativo. El Estado, en materia de discapacidad, no se encuentra en condiciones para gestionar y atender las problemáticas laborales de las personas con discapacidad, es por ello que se ha de respaldar en aquellos que pueden gestionarlo de la mejor manera y que conocen a las personas con discapacidad.

Sin embargo, en este sentido se podría reflexionar un tanto a cerca de la interacción entre lo que debería realizar el Estado y lo que habría que delegar a las ONGs, que ante el adelgazamiento o debilitamiento del Estado, dadas las políticas sociales prevalecientes en una sociedad, o no se han atendido, o se ha dejado de atender distintos riegos sociales. En el caso de España, además

habría que añadir la crisis económica actual por la que se está pasando, generada desde el 2008. Los organismos con discapacidad han resentido esta situación:

Hay dejación por parte del Estado, digamos el apoyo, el problema es que este ahora en eso veo un tema bastante peliagudo, ahora estamos en esta reflexión, ¿cuál es el papel del Estado y el de las ONGs? Yo creo que debe haber un balance entre el Estado que colabora y las contrapartes a nivel local que son en este caso las asociaciones. Ciertamente hay un mínimo, el Estado de bienestar debe tener un mínimo de servicios sociales que tiene que cumplirse, la sanidad tiene que ser universal, la educación tiene que ser universal, eso no depende de las ONGs, y la seguridad social tiene que ser universal, más allá de eso, pues las asociaciones tienen que colaborar y coadyuvar al cumplimiento...

Que el Estado tiene que cumplir con los mínimos, y apoyar al tejido asociativo, porque las contrapartes son importantes. No sería justo que decidieran sin nosotros, realmente tenemos derecho a opinar y las asociaciones cumplen con esa parte.

El problema es que el Estado te ha dado fondos y esos fondos se apagan porque ya el Estado no puede dar los mismos fondos, entonces el tercer sector se está bajando porque ya no hay tantos recursos públicos. Digamos que las asociaciones viven principalmente de esos recursos públicos (35: 121-126).

Es precisamente en este punto donde se puede captar con especial énfasis las tensiones entre las políticas sociales implementadas por el Estado y la consecución de derechos por parte de los ciudadanos. En España, a pesar de los importantes avances en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los organismos de personas con discapacidad están viviendo actualmente esta tensión y el riesgo de ver mermados sus derechos dadas las carencias económicas con las que cuenta actualmente el Estado español, resultado de una mezcla entre la crisis económica y la política social actual, que pareciera cada vez más alejada del universalismo.

La pregunta que realiza este representante de los organismos de personas con discapacidad, sobre el papel de las ONGs y el Estado, es una pregunta que de fondo aborda el tipo de régimen de bienestar que se requiere, es una reflexión importante sobre la necesidad de un diálogo en cuanto a las necesidades o posibilidades de modificar el régimen de bienestar español.

Concretamente, de acuerdo al régimen que se está llevando en la actualidad, se advierte sobre el riesgo de la desestabilización, por ejemplo,

dentro de los CEE: “como proceso, el CEE lleva entre dos y cuatro años para estabilizarlo. Crearlos es muy costoso y lleva mucho tiempo y en una crisis se pueden hundir muchos centros de empleo, por lo que se ve la necesidad de inyectarles dinero, de que se paguen las facturas, que hubiera liquidez, esa es la exigencia hoy en día” (31: 47).

Además de esta situación, también están a la expectativa sobre las posibilidades reales de implementación de la última Estrategia sobre el empleo: “... no lo sé, es un documento que hay que trabajar mucho. Los que más tienen que apoyar ese documento es la administración pública...” (33: 115).

Si bien es cierto que el momento actual no es el mejor, ni económica ni políticamente desde la perspectiva de derechos, habrá que observar con atención bajo qué jerarquía de prioridades se distribuyen los escasos recursos con los que cuenta actualmente la administración pública en España y si decide o no, modificar su régimen de bienestar.

Al hacer una síntesis del presente apartado habrá que considerar que entre las características de los organismos de personas con discapacidad en España se pueden encontrar que cuentan con una larga trayectoria, algunos de aproximadamente 75 años durante los cuales se han hecho esfuerzos por dar trabajo a las personas con discapacidad. Se percibe como un movimiento asociativo, consolidado con la capacidad de interactuar con los distintos actores sociales que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, lo que ha favorecido una tendencia hacia el reconocimiento de sus derechos a lo largo de la historia.

Cuentan con una estructura interna en torno al tipo de discapacidad y una estructura externa que como confederaciones han ido fortaleciendo a lo largo de la historia.

La organización de los distintos tipos de discapacidad ha ido surgiendo en distintos momentos de la historia y cada uno ha ido implementando distintos modos de acceso al empleo, sin embargo todos tienen en común el haber sido constituidos por padres de familia con hijos con discapacidad, es decir, a través de la organización ciudadana, que al enfrentar problemáticas comunes fueron

formando asociaciones que se reprodujeron en cada una de las federaciones autonómica hasta consolidarse como confederaciones estatales.

Una vez consolidadas las confederaciones estatales se han implementado nuevas organizaciones de confederaciones, entre ellas se pueden mencionar a la Fundación ONCE, al CERMI y a la FEACEM.

Destaca la labor del CERMI en el proceso de inclusión laboral. Su labor se desarrolla con base en comisiones, entre las que se encuentra comisión laboral, encabezada por la FEACEM y los representantes de cada una de las confederaciones que representan a cada uno de los tipos de discapacidad.

Estas comisiones retoman a su vez, el trabajo interno entre sus agremiados organizados por federaciones autonómicas.

El CERMI es la culminación de la articulación del movimiento asociativo que le otorga representatividad y poder. Es valorado como un descubrimiento que se ha replicado en cada una de las autonomías.

Ante los hechos observados se considera que la participación organizada de la ciudadanía, en este caso de personas con discapacidad, propicia la consecución de sus derechos, planteamiento que coincide con la teoría de la ciudadanía.

En la organización del movimiento asociativo de personas con discapacidad en España se pueden encontrar distintos elementos que lo constituyen. Estos elementos son de tipo técnico, capacidad política, de estudio-análisis, representatividad del sector, así como los recursos económicos y profesionalización de los organismos. Elementos que como se pudo observar se articulan y que son interdependientes.

Actualmente, debido a la falta de recursos, el movimiento asociativo se encuentra en medio de una tensión entre el avance hacia el reconocimiento de sus derechos y la política social más la crisis económica, que se conjugan e impactan en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Ante esta situación habrá que observar con atención bajo qué estrategia de

prioridades se distribuyen los escasos recursos económicos del gobierno español.

3.4.2 Características de los organismos de personas con discapacidad y su participación en el proceso de inclusión laboral. Caso mexicano.

Unos de los primeros antecedentes que se tienen en México sobre el proceso de inclusión laboral se pueden ubicar a través de las acciones de diversas asociaciones civiles creadas por personas con discapacidad o por padres de familia. Algunas de ellas ya han desaparecido, pero tienen cierta importancia ya que abrieron la posibilidad del desempeño laboral de las personas con discapacidad y otras tantas, que han surgido y que permanecen hasta la actualidad.

A principios de la década de los cincuentas, Rómulo O'Farril, un sobresaliente hombre de negocios, después de un accidente que lo dejó con una discapacidad motriz, creó con sus propios recursos, el Instituto Mexicano de Rehabilitación. (26: 9-13). Fue una asociación privada que realizaba principalmente rehabilitación física a personas con discapacidad, con la intención de que pudieran seguir trabajando; sin embargo también contribuía para que se formaran médicos en rehabilitación, consejeros en rehabilitación, ortesistas y protesistas, que estudiaban en Estados Unidos y regresaban a trabajar al Instituto Mexicano de Rehabilitación (26:18).

En este organismo, el 75% de los empleados eran personas principalmente con discapacidad motora. Desde las secretarías, los médicos, y algunos profesionistas destacados como Armando Abrajmovich, que fue uno de los primeros Consejeros en Rehabilitación, era licenciado en economía y tenía parálisis cerebral. Se tenía además del Instituto, la parte industrial, en donde se fabricaban los radios para automóvil, principalmente para la Volkswagen y para General Motors. Los empleados para la línea de ensamble eran personas con discapacidad motora. Se fabricaron las primeras sillas de ruedas que utilizaron los primeros deportistas con discapacidad. Los empleados contaban con todas las protecciones sociales. (26: 14-15).

Las utilidades del área industrial, sostenían el área médica, además de algunas aportaciones que algunos de los pacientes realizaban durante el proceso de rehabilitación. Sin embargo, la mayoría de los usuarios estaban exentos de pago, dada su situación económica. Se atendían personas de todo el país, incluso de Centro y Sudamérica. Se tenía un pabellón donde se podían alojar durante todo su proceso de rehabilitación física y funcional, el cual se sostenía del voluntariado. La presidenta de este voluntariado fue la esposa de Rómulo O´Farril (26: 17-18).

Después de casi 30 años de servicio, “lamentablemente la institución cerró en 1983 a la muerte de Don Rómulo O´Farril porque a Rómulo O´Farril chico, no le interesó” (26: 16).

La historia de este organismo fue una historia de éxito, digna de reconocimiento ya que fue pionera en cuanto a la capacidad para potencializar las capacidades laborales de las personas con discapacidad, pero que desafortunadamente no se continuó. Como muchas empresas familiares, crecen y se desarrollan mientras los empresarios y dueños viven, pero que se dificulta la transmisión a las siguientes generaciones, sin embargo también influyeron otros motivos:

Fue un pesar muy grande que se cerrara el Instituto. He de decirte que hubo dos huelgas auspiciadas por los empleados con discapacidad. Se fueron conjugando por un lado los movimientos sociales; el Sindicato de la Unión, influye en el Sindicato del Instituto y hay una confusión en el modo de hacer valer sus derechos. Se olvidaron de la parte humana, de la parte social.

En algún momento se pensó que era una dádiva de Don Rómulo que se dio a estas personas, pero no fue así, quienes tuvimos la oportunidad de vivirlo, ¡no fue así! Por eso lo comento porque en ningún lado, en ninguna biografía está esta parte de lo que fue el Instituto Mexicano de Rehabilitación y bueno, era iniciativa privada, quizá si hubiera sido federal existiría algo escrito... (26: 23)

Se puede considerar que éstos fueron los principales motivos por los que cerró el Instituto Mexicano de Rehabilitación: por una crisis generada por las distintas concepciones teóricas de la discapacidad. Desafortunadamente la tensión no se supo manejar adecuadamente por parte de los actores involucrados para que fuera superada.

Desde la perspectiva de derechos, se puede considerar que el Instituto, se adelantó a una visión que en su tiempo era inimaginable, aún estaba en proceso de constitución. Finalmente los trabajadores del Instituto Mexicano de Rehabilitación podían ejercer su derecho al trabajo, desarrollar un trabajo digno con posibilidades de desarrollo y contaban con el acceso a los servicios sociales. ¿Qué más puede pedir un trabajador con o sin discapacidad?

Esta pérdida es muy lamentable, pues hasta la fecha no se ha implementado otra industria o empresa donde el grueso de la plantilla laboral sea de personas con discapacidad y con la calidad que alcanzó el Instituto. Pudo haber sido un modelo a seguir para dar empleo a las personas con discapacidad en los distintos estados de la República e incluso, a otros países.

Otro caso de asociaciones constituidas, pero por parte de los padres de familia de personas con discapacidad es la Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A.C., regularmente conocida por CONFE. La familia Vidal y la familia Quijano en 1975, formaron una pequeña organización, buscando el desarrollo laboral de sus hijos, una vez que habían terminado su preparación en Escuelas Especiales. En 1978 forman la Confederación, como una medida para alcanzar el pleno derecho de sus hijos. Actualmente convoca a 160 organizaciones de personas con discapacidad intelectual en casi todo el territorio nacional. A lo largo de toda su trayectoria los agremiados a CONFE han dado capacitación y han realizado integración laboral, aproximadamente con 30,000 personas. (Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, 2012 y 38: 35-37).

Actualmente CONFE es la única organización con cobertura casi nacional de personas con discapacidad que existe en México.

Poco después de que iniciara su labor como confederación, se les brinda un “apoyo” desde la Secretaría de Educación Pública: “el presidente de la república les preguntó que en qué les podían ayudar y los fundadores pidieron el apoyo de maestros, que querían tener una guía, el apoyo de profesionales. El presidente accedió, incluso se habla de un compromiso, pero creo que no está escrito. Desde entonces hay personal de Educación en CONFE” (38: 41).

Sin embargo, esta ayuda, lejos de considerarse como una aportación, refleja más bien una irresponsabilidad gubernamental ante una de sus obligaciones básicas como es la educación, con respecto a sus ciudadanos con discapacidad. Desde una perspectiva de derechos, es su obligación, no es una ayuda.

Inicialmente el trabajo que se realizaba CONFE fue desde la perspectiva de los Talleres Protegidos, es decir, proporcionando empleo a personas con discapacidad en los distintos talleres en los que se laboraba. Posteriormente, desde hace aproximadamente 13 años, han cambiado su perspectiva hacia la integración. Se capacita a la persona con discapacidad, en áreas de baja cualificación, como cocina, ensamblaje, panadería, costura, entre otras y posteriormente se busca una empresa privada donde se pueda colocar en un trabajo en el que pueda laborar en un ambiente en igualdad de circunstancias con respecto al resto de los empleados y con prestaciones de ley.

En otro sentido, existen, de acuerdo al INEGI (2004), con datos del 2000, 988 asociaciones de y para personas con discapacidad en todo el territorio nacional. Son asociaciones de distintos tipos de discapacidad, de las cuales, algunas han logrado sobresalir en el Distrito Federal y que por su constante labor han logrado cierto reconocimiento social y la interacción con algunos actores sociales, tal es el caso de Libre Acceso, A.C. Este organismo de personas con discapacidad se creó en 1989 con ciertos lineamientos establecidos para poder pertenecer a la asociación: “tenías que tener una discapacidad física: ¡Discriminación! A pesar de tanto tiempo de ser excluidos, estábamos haciendo lo mismo, pero también tenías que ser social y económicamente activo, que pretendieras salir de tu casa, que fueras parte del aparato económico” (40: 38), situaciones muy complicada de cumplir . Se creó también con la finalidad de luchar para poder acceder al espacio físico- urbano: “Debemos ser honestos que nuestro principal interés era la parte social, la parte de poder ir al cine, a un restaurante (...) Cuando nos fuimos adentrando nos dimos cuenta que hacía falta poder entrar a los restaurantes, pero mucho más falta hacía poder acceder a la educación...” (40: 40-41).

Libre Acceso, A.C. ha focalizado su labor en la promoción de la accesibilidad y la certificación de inmuebles tanto con fines laborales como en general: “hablamos con las autoridades sobre el entorno urbano, que es su responsabilidad, que sea accesible. Por ejemplo aquí en la ciudad de México, si tu vas al centro histórico, prácticamente hay rampas en todas las esquinas (...) nosotros no pagamos las rampas, ni recibimos dinero ni damos, nosotros proponemos la accesibilidad al entorno físico... (40: 62). Su participación es requerida en la valoración de las empresas para otorgar el premio de Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo.

A pesar de la importancia de la labor de las diversas asociaciones, ninguna reconoce tener la representatividad del tipo de discapacidad que atiende, aún en el caso de CONFE: “No, no, no, a nivel nacional es mínimo lo que se atiende. Nosotros atendemos en promedio de 200 a 250 personas al año, como parte de la SEP (Secretaría de Educación Pública), tenemos que cumplir con un registro detallado (...) ¡Imagínate! El porcentaje es el .000X, o sea, muy, muy poco (38: 48).

Desde Libre Acceso se menciona lo siguiente acerca de su representatividad a nivel nacional:

¡Noooo, claro que noooo, estás hablando de que tan cerca como Acapulco, donde una compañía como Wal-Mart pone sus cajones de estacionamiento para personas con discapacidad por política universal y los invade todo mundo, hasta el coche de la policía o el servicio panamericano de mensajería (...) Vaya, no hay el menor respeto ni conciencia, pero tampoco estamos en el punto en que la gente no sepa que se tiene que otorgar accesibilidad, estamos empezando, pero estamos muy lejos. Nuestra capacidad de gestión en el DF es muy buena, tratamos directamente con el gobierno de la ciudad de México, tenemos poca incidencia en Puebla, en Cuernavaca, pero a nivel de accesibilidad del entorno, para llegar al punto laboral hay que ver el acceso a la educación, no estamos suficientemente preparados... (40: 101).

Así mismo, las posibilidades de replicar su actividad en otros estados, es prácticamente nula: “La única institución que toma el modelo de Pro-ciegos (es una de las asociaciones líderes de la discapacidad visual) está en Toluca y se llama Vemos con el Corazón” (42: 32).

Sobre las posibilidades de articulación con otros tipos de discapacidad se comenta:

-- Si nos uniéramos todos, podríamos exigir. Si así fuera, conseguiríamos muchas cosas.

-- Y entonces, ¿qué pasa?

– Mmmh, somos como el cangrejito. Si tienes un balde con cangrejos extranjeros y otro de cangrejos mexicanos, ves como los cangrejos extranjeros se apilan uno sobre otro y el que logra salir ayuda a los que están dentro a salir. En el balde de los cangrejos mexicanos el cangrejo que ya va a salir, otro lo jala y llega otro y lo jala y no permitimos a los demás subir. En México falta unión para que todos podamos crecer (...) somos celosos, envidiosos, hay mucha gente con intereses solo de lucrar, no tienen el espíritu de trabajar por la superación de los demás, menos por amor... (42: 62-65).

Muy probablemente en el fondo de estas tensiones entre las asociaciones de los diversos tipos de discapacidad se deba a la falta de políticas públicas que permitan el acceso a recursos económicos suficientes, de tal manera que las asociaciones puedan desarrollar sus actividades, poder atender las problemáticas de las personas con discapacidad y tener una mejor disposición para acordar estrategias de manera conjunta.

Además habría que considerar que del total de las asociaciones civiles, no todas están enfocadas a la cuestión laboral, mas bien, de acuerdo con uno de los representantes gubernamentales, se dice “que hay muy poca sociedad civil que se dedica a promover la inclusión laboral, ahí hay un fuerte desequilibrio con respecto a las asociaciones que se dedican a dar atención y servicios a las personas con discapacidad” (13: 103).

Ante la falta de políticas públicas, a las que puedan acceder las distintas organizaciones civiles, es evidente que el bienestar de las personas con discapacidad en México no ha sido un motivo real de preocupación por parte de los distintos gobiernos, de tal modo que ante las tendencias del Estado de bienestar actual, los riesgos sociales a los que se enfrenta el sector de la discapacidad, es de esperarse que sigan aumentando y con ello que sus derechos se vean cada vez más difíciles de alcanzar.

Como se puede observar hasta el momento, el sector de personas con discapacidad en México no cuenta con una representatividad, la mayoría de los tipos de discapacidad no cuenta con una organización que los aglutine y que los represente a nivel nacional, y que además se enfoque a la cuestión laboral, la única excepción sería CONFE, como organismo de personas con

discapacidad intelectual, el cual, como ya se mencionó, es quien mayor participación tiene con los diversos actores sociales, pero en realidad no cuentan con la representatividad de todo el sector de la discapacidad.

Lejos se encuentran las posibilidades de crear en México un organismo que haga un frente común de todo el sector de la discapacidad que les de posibilidades reales o el poder suficiente de intervención política, así como de articulación a nivel de actores sociales. La situación la vislumbra un representante del sector gubernamental de la siguiente manera:

... no saben trabajar en equipo. ¡Y las grillas! Los ciegos no se pueden ver con los sordos ni con los motrices, porque andan peleando entre ellos. Llegó un momento en que se pusieron de acuerdo que era el que tomaba las decisiones de interlocutor con el gobierno y se sentaban a trabajar. En dos horas tu puedes sacar una reunión y tomar acuerdos y pues no, era de sentarse toda la mañana y se la pasaban quejándose y tirándose entre ellos y no sacan acuerdos... (45:115).

La historia ha sido testigo de cómo por la falta de articulación entre las distintas asociaciones civiles han estado luchando por acceder no solo a los recursos económicos, sino también poder interactuar con el sector gubernamental y que de manera fortuita lograron posicionarse más o menos durante los gobiernos de Zedillo y de Fox.

En los noventas, cuando empieza el tema de incluir las asociaciones en el diseño de políticas públicas, se crea Convive, con Ernesto Zedillo y se crea el Programa Nacional para el Bienestar y el Desarrollo de las personas con discapacidad, estaba radicado en el DIF estaba constituido por un grupo de personas con discapacidad y sus familias, era una dinámica muy vertical que no permitían la participación (...) habían avanzado, eran los fundadores, pero se necesitaban cambios para abrir la participación (.)..

Cada seis años, en el proceso de elecciones las organizaciones, que no estamos unidas, cada una llega a cada uno de los candidatos y cada una llega y le dice: `soy el presidente de la mejor organización'. Y era un coqueteo con los candidatos. Dependiendo del que mejor vendiera la idea, iba obteniendo más fuerza, entonces cada seis años (...) cada quien hacía su luchita”.

Lo mismo pasó con Fox, Víctor Hugo Flores, (una persona con discapacidad, dirigente de una asociación civil) vino de Mexicali (...) y logró una entrevista con Fox, entonces candidato (...) Éste hace anotaciones en una carpeta y pasa el tiempo, hasta que un día deciden que es él la persona que necesitan (...) entonces unos días antes de la nominación lo contacta y lo invita a trabajar en un proyecto (...) queda Víctor Hugo... (16: 49-56).

Si bien en el gobierno de Zedillo la representación del sector no estaba consolidada, tampoco se puede considerar que esta representación se haya

alcanzado con Fox, sin embargo, por el nivel al que llegan a posicionarse las personas con discapacidad en la Administración Pública, logran grandes avances, sobre todo por haber llevado a cabo la propuesta de la Convención y haber conseguido la participación del presidente a lo largo del proceso en las Naciones Unidas.

Quando entra Fox, una de las 18 oficinas que tuvo cerca y que criticaban mucho, pero esta oficina era muy fuerte porque estaba muy cerca del presidente, a pesar de que éramos muy pocos y no teníamos participación directa en la Secretaría, pero por el nivel, obligábamos a que las Secretarías hicieran cada quien su papel, ¿de acuerdo? (...)

Fox, muy consciente de su posición de transición dijo: `vamos a hacer un camino interno y uno externo, el externo fue la Convención, y el interno fue trabajar en programas específicos. Se hicieron cinco programas, uno de educación... (16: 29-30).

Como ya se mencionó, durante el período de Fox, también se creó la primera ley general de las personas con discapacidad donde se crea el CONADIS, era un organismo débil estructuralmente dentro de la Administración Pública, pero que muchas asociaciones y personas con discapacidad la consideraron como la meta de sus esfuerzos. Se considera, por parte de un representante de un organismo gubernamental, que “lejos de beneficiar al movimiento de personas con discapacidad lo perjudicó en cierto sentido. Había un interés porque se les diera respuesta a sus necesidades básicas, era un grupo importante de asociaciones que adquirieron cierta capacidad de organización, pero que se dispersaron a la hora que se crea el CONADIS. Supusieron que con la creación de este organismo sus problemas sería solucionados” (13: 105).

Así bien, considerando que históricamente ha faltado organización y representatividad, y que más bien se han registrado tensiones provocadas por la falta de recursos así como por el poder interactuar con el sector gubernamental, tampoco se puede esperar que tengan la capacidad de llevar a cabo estudios especializados o investigaciones conjuntas sobre sus problemáticas, que los dote de elementos suficientes para poder sustentar sus demandas a las diferentes administraciones públicas, esto relacionado a su vez con la falta de profesionalización de las asociaciones civiles. Algunos actores

sociales consideran que son muy lamentables las condiciones en las que laboran:

La profesionalización de las organizaciones es un punto clave, quizá me equivoque por poco, pero el 90% están en etapa de supervivencia, entonces o se dedican a la incidencia política o sobreviven. Solo una pocas van avanzando, pero qué haces en un país donde no hay un esquema de apoyo a las organizaciones, donde el diálogo de la sociedad civil y la administración pública federal generalmente es completamente distinto. Deben atender el clasificador del gasto para que sepas en qué partida vas a pedir, que sepan cómo lo van a pedir y si te van a dar o no que tengas la posibilidad de negociar y prepararte y mantener una buena relación con el funcionario... (16:112).

No todas hacen un trabajo serio, eso me queda claro (...) Desgraciadamente siempre son las mismas y son unas cuantas las que meten proyectos porque están mejor estructuradas... (14: 136-138).

Es importante que sepan trabajar, no saben ni siquiera llevar una reunión. Profesionalizar es (...), desde que sean puntuales, hay muchas que ni eso siquiera, hay muchas que están formadas de dos o tres personas y nada más (...) y pues no se dan abasto entonces muchas veces lo que buscan son recursos para pagar la nómina (45: 112).

La falta de conocimiento de la perspectiva de derechos en algunas asociaciones civiles, y en algunas personas con discapacidad, también impacta en el proceso de las organizaciones:

No solamente es la problemática de las organizaciones, ni del sector gobierno, sino la actitud que en muchas ocasiones toman las personas con discapacidad que también debe ser parte del cambio. Es todo este nuevo concepto del que todavía no están conscientes, todavía están desde el asistencialismo, ellos creen que porque nosotros somos gobierno pueden venir solo a exigir que se les dé (...) En el Congreso se habla de sus derechos por su condición de discapacidad, pero como ciudadanos tienen también obligaciones como todos en la sociedad y bueno (...) debe haber un equilibrio. Incluso aquí (...) hay trabajando personas con discapacidad y me dicen,

-¿sabes? quiero que me autorices...

Casi casi porque me da la gana,

-Tal o cual cosa.

Porque son personas con discapacidad.

Discúlpame pero eso no tiene nada que ver. Tú como cualquier otro empleado tienes que ser productivo y no hay privilegios y no puedes faltar.

¡Uf!

Creo que hay además una promoción desmedida de los derechos, pero es que también tienes obligaciones. Es como a los niños, tienen el derecho padrísimo de ir a la escuela, pero tienes la obligación de hacer la tarea (...) Mucha gente se va por lo que le conviene. Hemos intentado poner un poco de orden aunque luego nos han bofetado en Derechos Humanos... (14: 169-175).

Existe todavía mucho desconocimiento de lo que implica una política basada en derechos. "El desarrollo es muy desigual, no es lo mismo Jalisco

que Nayarit o Colima (...), no hay uniformidad en el trabajo de las organizaciones. Fuera de las grandes ciudades, ni saben que tienen derechos, todo es todavía pedir dádivas.” (45: 32)

Esta es una problemática social, la cual se estudiará con mayor amplitud en el siguiente capítulo, por el momento basta señalarlo como un obstáculo para la organización de las personas con discapacidad, que no permite avanzar en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Como síntesis del presente apartado sobre las características de los organismos de personas con discapacidad y su participación con respecto al proceso de inclusión laboral en México, se puede decir que a pesar de la considerable trayectoria de algunas asociaciones civiles en México, se ha dado el caso de tensiones considerables, que tienen de fondo las distintas concepciones teóricas de la discapacidad, que han propiciado el cierre de importantes asociaciones, sin embargo otras han subsistido, pero solo las organizaciones de personas con discapacidad intelectual han logrado consolidar una confederación con cobertura casi nacional, pero que no se considera como representativa del sector de la discapacidad. El resto de asociaciones de los distintos tipos de discapacidad se encuentran dispersas a lo largo del territorio nacional de las cuales algunas han logrado cierto liderazgo en el centro del país.

La falta de articulación y representatividad del sector, la falta de acceso a recursos provenientes de políticas públicas, de capacidad de estudio y análisis de su realidad para sustentar sus demandas, de profesionalismo de las asociaciones civiles, así como la falta de una perspectiva común de derechos; suman una serie de factores que terminan por paralizar las posibilidades de constituir un verdadero movimiento asociativo de personas con discapacidad con alcances políticos e impiden las posibilidades de lograr una tendencia favorable en cuanto a la obtención de sus derechos como ciudadanos, particularmente en cuanto a su derecho al trabajo.

Análisis comparativo

Las características de los organismos de personas con discapacidad que intervienen en el proceso de inclusión laboral en cada uno de los países de estudio muestran importantes diferencias.

Los organismos de personas con discapacidad en España cuentan con una larga trayectoria de trabajo en torno a las problemáticas laborales de las personas con discapacidad; han logrado su articulación interna que tiene como base la participación ciudadana de padres de familia y personas con discapacidad, en asociaciones que a su vez constituyen federaciones por autonomías y confederaciones nacionales, algunas con trayectorias de aproximadamente 75 años.

Así también han logrado consolidar una organización externa, es decir, que de manera paralela a la organización de cada confederación, articula confederaciones de los distintos tipos de discapacidad. El movimiento asociativo está sustentado en la participación ciudadana, pero cuenta con ciertos recursos públicos para su manutención.

Por su parte, en México los organismos de personas con discapacidad han mostrado poca organización para la atención de las problemáticas sociales y laborales de las personas con discapacidad. La trayectoria de la única Confederación que representa al sector de las personas con discapacidad intelectual se constituyó en 1978, es decir, que cuenta con una trayectoria de 38 años. Los demás tipos de organizaciones no han consolidado una estructura organizativa con representación nacional. Si bien existe la colaboración ciudadana, estos no cuentan con el apoyo económico a través de políticas públicas por parte del gobierno, para poder realizar sus funciones.

Estas importantes diferencias en cuanto a la capacidad de organización de los organismos de personas con discapacidad españolas les ha dado la posibilidad de crear un organismo de representación a nivel nacional, el CERMI, de corte político y que desarrolla además actividades de estudio y análisis de sus problemáticas, creado expresamente para avanzar en la

obtención de sus derechos, lo cual facilita además, la articulación con los diversos actores sociales.

En México no hay una representatividad del sector, más bien se encuentran graves tensiones entre los distintos tipos de discapacidad como resultado de la competencia por alcanzar recursos económicos, o bien, por interactuar con el sector gubernamental. Para el sector gubernamental la falta de representatividad dificulta la interacción con los distintos tipos de asociaciones civiles de los distintos tipos de discapacidad. Así también esta falta de representatividad afecta para su interacción con otros actores sociales involucrados.

A nivel laboral, las confederaciones de personas con discapacidad españolas han implementado el sistema de empleo, previsto en la legislación, a través de los CEE con posibilidades de inclusión en la empresa ordinaria. Estos CEE se encuentran coordinados por la FEACEM, una federación creada para apoyar el desarrollo de los CEE y que está integrado al CERMI a través de la comisión del trabajo.

Este tipo de organización en torno al proceso de inclusión laboral, por parte de los organismos de personas con discapacidad en México, no existe.

Al observar ambos procesos, se puede considerar que por un lado existe realmente un movimiento asociativo de personas con discapacidad en España, situación que no se puede considerar en sí para el caso de México.

Así también, resulta paradójico que ante las limitaciones de todo tipo, por parte de los organismos de personas con discapacidad de México, se haya logrado proponer la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Hubiera sido más predecible que surgiera de un país como España que cuenta con toda una estructura organizacional.

Actualmente el movimiento asociativo de personas con discapacidad en España se encuentra en medio de una tensión entre el avance de sus derechos y las problemáticas económicas derivadas de la crisis del 2008 y de la política social actual que impactan en el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Este tipo de problemáticas son propias de la puesta en práctica de las políticas públicas correspondientes. En el caso de México estas problemáticas no se pueden evidenciar debido a la carencia de políticas públicas, pero se podría suponer que de acuerdo a nuestra política social actual, los riesgos sociales y la exclusión para el sector de la discapacidad, habrán de aumentar.

En la siguiente Tabla se pueden visualizar las características más importantes de cada caso sobre el presente subcapítulo.

Tabla 13.

Análisis Comparativo de las Características de los Organismos de Personas con Discapacidad y su Participación en el Proceso de Inclusión Laboral en España y México.

Característica a comparar	España	México
Trayectoria desde la creación de la primera Confederación de personas con discapacidad	75 años	38 años
Organización a través de Confederaciones por tipo de discapacidad	Sí	Solo de las personas con discapacidad intelectual
Capacidad de representación universal del sector de la discapacidad	Sí	No
Apoyo económico a través de políticas públicas para el sostenimiento del movimiento asociativo	Sí	No
Capacidad política para interactuar con los demás actores políticos	Sí	No
Existencia de un movimiento asociativo de personas con discapacidad	Sí	No
Creación de Federaciones de centros de empleo de personas con discapacidad desarrollados por parte de las Confederaciones.	Sí	No
Impacto de la política social actual en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

Capítulo 4.

Análisis comparativo de resultados entre España y México.

En el presente capítulo se pretenden mostrar los principales indicadores cualitativos en torno a los resultados¹, es decir, se intenta revelar el impacto real, los avances y limitaciones de las acciones, principalmente públicas, tanto en España como en México, sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Además de este tipo de indicadores, el presente capítulo también pretende exponer una panorámica relacionada con las principales situaciones contextuales que inciden actualmente en el proceso, como es el caso de la crisis económica y laboral, así como algunas implicaciones culturales que transversalizan todo tipo de acciones y que influyen en las instituciones, organismos y políticas públicas que forman parte del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Ante esta propuesta el presente capítulo, está estructurado en tres subcapítulos correspondientes a cada uno de los temas señalados.

En el primer subcapítulo, algunos de los indicadores sobre las políticas públicas donde se focaliza la atención son: en cuanto a la cuota de reserva laboral para las personas con discapacidad, las limitaciones en el acceso a los recursos económicos y las problemáticas para acceder finalmente al empleo en la empresa, tanto pública como privada, entre otras.

En el segundo subcapítulo se muestra brevemente cómo la crisis económica que se generó a partir del 2008 ha impactado en cada uno de los casos a estudiar. Se aprecian las desigualdades en su impacto entre los distintos tipos de discapacidad y cómo afecta de manera más apremiante al sector de la discapacidad. Pone en evidencia la magnitud de la influencia de los

¹ El análisis comparativo sobre los resultados alcanzados en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, forma parte de los Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, planteada por Abramovich, V., (2008) que se retomaron como una dimensión metodológica del presente estudio.

factores contextuales internacionales y ante esta influencia, la vulnerabilidad de los países para poder hacer valer los derechos de las personas con discapacidad, concretamente su derecho al trabajo.

En el tercer subcapítulo se da cuenta de los resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los cuales transversalizan desde el proceso individual de cada una de las personas con discapacidad, sus familias, los organismos de personas con discapacidad, así como todas las estructuras sociales que han de generar el surgimiento de una perspectiva de derechos. Estos cambios culturales representan en mayor o menor medida un reto para cada uno de los casos de estudio, a fin de lograr el pleno reconocimiento de los derechos y ciudadanía de las personas con discapacidad.

4.1 Análisis comparativo de resultados sobre política pública en España y México.

El presente subcapítulo, sólo se puede entender a partir de la consideración de las distintas trayectorias de cada uno de los casos, las cuales han sido planteadas a lo largo de la exposición de los dos capítulos anteriores en los que se han señalado las características institucionales y las características y articulación de los distintos organismos que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A partir de estos elementos, en el presente subcapítulo se presentan algunos de los indicadores cualitativos más importantes, relacionados con las políticas públicas que van a permitir observar los resultados alcanzados o las limitaciones presentes en el proceso que ha seguido cada uno de los casos de estudio.

4.1.1 Indicadores de resultados sobre políticas públicas en España.

El diseño e implementación de políticas públicas a favor del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España, es algo asumido, que se encuentra en constante transformación y ha repercutido, en

general, en una tendencia favorable en el proceso. Sin embargo, a pesar de los avances obtenidos se perciben una serie de tareas y limitaciones pendientes por resolver. Algunas de ellas, ya que a través de las entrevistas se detectaron otras más, se tienen identificadas y ya se han enlistado en el segundo capítulo a partir de lo que se propone en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, pero, tal como están expuestas se desconocen a fondo las causas y las tensiones que están interviniendo entre los distintos actores sociales, por lo que resulta conveniente focalizar la mirada para analizar algunas cuestiones claves que permitan identificar los resultados, es decir, los avances y limitaciones dentro del proceso.

Esta serie de limitaciones y tareas, derivadas de la implementación del modelo que ha desarrollado España para la inclusión de las personas con discapacidad, se concretan en diez temas que a continuación se exponen.

La primera de estas cuestiones a las que se hace referencia, se presenta a través de lo que uno de los actores sociales del sector gubernamental expone, sobre la problemática en cuanto a la rigidez normativa estatal que deja poco margen de acción a las comunidades autónomas:

La gestión de esas ayudas para la integración laboral de las personas con discapacidad la hacemos las comunidades autónomas, pero con un marco que deja poca flexibilidad para adaptar los programas. En el ámbito nacional se regulan esos programas y nosotros somos casi meros ejecutores, es un marco muy rígido y yo no creo que esté funcionando muy bien (...)

Nosotros recibimos un dinero para ejecutar unos tipos de programas, que te marca qué tipo de ayudas que hay que conceder, de qué cuantía, dirigidas a qué tipo de institución, entonces a lo mejor yo estoy viendo que el problema se podría solucionar de otra manera, pero lo que hacemos es ejecutar unos programas muy trazados... (8: 12-14).

Si bien es importante el haber logrado acuerdos y normativas conjuntas entre los distintos actores sociales como un resultado y avance en el proceso, también es importante considerar la necesidad de crear mecanismos de intervención más permeables en los distintos niveles de gobierno, para poder dar cauce a nuevos mecanismos de intervención pública a favor del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La segunda cuestión que se detectó, es sobre algunas de las políticas públicas en las que existen diversas perspectivas, atendiendo a cada uno de

los actores sociales. Particularmente uno de los puntos clave que plantean los informantes, es sobre la cuota laboral del 2% para las empresas de más de 50 trabajadores que tiene que ser cubierto con personas con discapacidad.

Sobre este punto, el sector empresarial se considera apegado a la ley: “aquí somos cumplidores de la normativa” (25: 30), incluso, uno de los representantes del sector empresarial considera que aún sin tener la obligación legal de cubrir la cuota del 2%, habría suficiente responsabilidad por parte del sector empresarial para incluir laboralmente a las personas con discapacidad:

Yo creo que sí, yo creo que ha crecido mucho lo que hablábamos de la responsabilidad social empresarial y eso no es una obligación, ahí nadie te obliga, hay empresas muy sensibles y solidarias que utilizan parte de sus beneficios para hacer políticas sociales (...) no van a dejar de hacerlo, bueno quizá te encuentres de todo, hay empresas medianas que quieren liberarse en ese aspecto (25: 48-49).

Sin embargo, al mismo tiempo se resalta la necesidad de apoyo al empresario para la inclusión de las personas con discapacidad: “si tienes una dificultad extra, es decir, si contrato a una persona con discapacidad tengo que hacer un gran trabajo de adaptación, de sensibilización para que todo funcione bien y se sienta integrada, que no parezca que estamos haciendo un favor a nadie, tienes las capacidades y tienes el trabajo...” (25:31) Es decir, se consideran que cumplen la ley, y que muy posiblemente lo harían aún sin que tuviesen la obligatoriedad, sin embargo, el contratar una persona con discapacidad implica un esfuerzo para el que solicitan apoyo, más que una obligación demandan incentivos de diversos tipos: “Pero vamos si tienes una obligación, bueno nosotros estamos más convencidos de que las políticas tienen mucho más efectividad si es a través de la incentivación: fiscal, de cuotas sociales, no sé, el tema de contratos laborales, yo creo que sería más efectiva que por el tema de imposición (...) Todo lo que impones, tienes un rechazo de entrada...” (25: 76-77).

Al considerar la opinión de los empresarios a través de una encuesta realizada recientemente por la Fundación Once y el Fondo Social Europeo (s./f.),² se observó que “la colaboración con la integración es una

² Para la realización de ese estudio se combinaron dos enfoques metodológicos. Una encuesta estadística a nivel nacional cuya muestra fue de 1,503 empresas españolas (error de muestreo 2,58%

consecuencia, un extra, que se deriva de un proceso que se inicia en muchos casos por la necesidad / conveniencia de cumplir con la legislación o por el interés de los beneficios que se obtienen” (Fondo Social Europeo y Fundación Once, s.f.: 40). “Dado que son las empresas de más de 50 trabajadores las que tienen que cubrir un 2% de sus puestos de trabajo con personas con discapacidad, no es de extrañar que el hecho de cumplir con la ley sea la motivación más importante para las empresas de más de 50 trabajadores (62%) por encima de la motivación integradora...” (Fondo Social Europeo y Fundación Once, s.f.: 41).

Es decir, si no hay una verdadera concientización de la trascendencia de la inclusión laboral y se quitara la obligatoriedad, probablemente algunas empresas seguirían contratando personas con discapacidad, pero la gran mayoría de los que lo hacen, es todavía en función de cumplir con la normativa o por la motivación económica, en función de las subvenciones que se ofrecen: “Motivación económica (28%): la compañía busca, fundamentalmente, aprovecharse de los beneficios económicos que comporta la inserción laboral en la empresa de una persona con discapacidad” (Fondo Social Europeo y Fundación Once, s.f.: 43). En este sentido se podría considerar que el sector empresarial aún no está preparado para eliminar esta política pública a pesar de la opinión del representante del sector empresarial.

La perspectiva de uno de los representantes del sector gubernamental lo plantea de la siguiente manera:

...la existencia de cuotas y la regulación de cuotas es algo que no me gusta nada, porque creo que al final es un sistema que no funciona bien, lo que tiene que ponerse de manifiesto es que una persona que tiene habilidades o capacidades puede hacer bien un trabajo, pues entonces que se le contrate por esa capacidad, ¿no? Pero no tener que imponer una cuota a las empresas de 50 trabajadores, entiendo que en ese momento (cuando se aprobó la LISMI) pues, en el que culturalmente las personas con discapacidad estaban tan

Muestreo Aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.5%) combinada con los discursos de los empresarios a través de la realización de doce mini-grupos. El universo de estudio en tres tipologías de empresas: En el grupo 1 se consideraron empresas donde hay o ha habido trabajando personas con discapacidad; grupo 2, empresas donde se han planteado en alguna ocasión contratar personas con discapacidad pero finalmente no lo llevaron a cabo y grupo 3 empresas donde no hay ni ha habido nunca contratadas personas con discapacidad y no se han planteado esta posibilidad. Finalmente se segmentó por tamaño de la empresa y por el sector de actividad (Fondo Social Europeo y Fundación Once, s.f.).

alejadas del mercado de trabajo pues era una manera de salir adelante, con un requisito legal (8: 16).

Además de la inconformidad con respecto a las cuotas, el informante se aproxima a un tema relacionado con la perspectiva cultural y la discapacidad, que sale a la luz en este informante clave. Esta es una de las cuestiones que por su gran incidencia se considerará en un subcapítulo especial más adelante.

Sin embargo, también a través de esta respuesta se visualiza otra problemática importante, que se encuentra de fondo y que influye en la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad: prestar o no prestar atención a las capacidades o limitaciones de las personas y en función de ello, la implementación o no, de políticas públicas, en este caso sobre la cuota del 2%, es decir que la tercera limitante que se presenta, es por la falta de una concepción holística de la persona, no focalizada en la discapacidad que limita la valoración de sus capacidades en el plano laboral.

El observar la postura del entrevistado cabe reflexionar primeramente que la definición de la discapacidad implica una limitación personal y social. Esta es la postura que plantea la teoría social de la discapacidad retomada por la OMS, para lo cual se ha desarrollado un procedimiento interdisciplinar para su medición a través de las CIF. Ante estas circunstancias, dependiendo de la valoración de la discapacidad, la persona debería acceder a políticas públicas que propicien la inclusión social y laboral; situación que al parecer al informante arriba citado, le ha faltado considerar para prestar atención en la discapacidad.

Así también, en la discapacidad es necesario considerar un adecuado orden. La jerarquía de valores que se hace de una persona con discapacidad en la que se focaliza la discapacidad en primer plano y la persona en su conjunto pasa a un segundo plano, obedece a una visión reduccionista y utilitarista que afecta a la totalidad de la persona, no solo para lograr la inclusión laboral, sino la inclusión social en su conjunto. Al intercambiar los planos de focalización de la persona y al colocar la integridad de la persona en un primer plano y la discapacidad en un segundo nivel, se obtiene la concepción de la persona con discapacidad, primero como ser humano y luego que tiene una discapacidad. Finalmente la diferencia entre la teoría medicalizada que se focaliza en la discapacidad se distingue de la teoría social,

por la concepción holística de la persona, considerando además, su entorno social.

Como ser humano es portador de derechos y como persona con discapacidad es acreedor a otra serie de derechos, actualmente reconocidos internacionalmente a través de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. La persona con discapacidad primero es persona, es real, y luego tiene una discapacidad, que también es real. En función de ambas, es posible proponer políticas públicas para fomentar la inclusión laboral desde la perspectiva de derechos, a fin de considerar a la persona con discapacidad desde esta perspectiva.

Este tipo de comentarios, que en sí no es la principal tendencia del sector gubernamental, permite observar la falta de claridad conceptual sobre las personas con discapacidad desde la perspectiva de derechos que puede estar presente aún, a pesar de los lineamientos estructurales con los que cuenta España y que es importante considerar ya que son actores sociales con capacidad de toma de decisiones.

Por su parte, como cuarta limitante se considera no solo el incumplimiento histórico de la cuota del 2% de reserva laboral para las personas con discapacidad que demanda el sector de las personas con discapacidad, sino la existencia de un déficit teórico importante que plantea el aumento de la cuota al 3 o 4% para poder cubrir la necesidad laboral del sector.

La perspectiva del sector de las personas con discapacidad, a través de los CEE, se plantea considerando la siguiente entrevista a informantes claves³:

- A: ...hay una ley que es del año 82 que dice que en España es obligatorio contratar al 2% de la plantilla con discapacidad (...) y si se cumpliera en todas las empresas de España, faltarían personas con discapacidad para contratar, porque no hay personas con discapacidad suficientes para cubrir el 2% en las empresas.
- B: Es una medida incumplida, históricamente incumplida, incluso por la propia administración.
- A: Entonces, ya desde que en años setenta se hace una ley para promover que se contrate y esa ley no se cumple y no pasa absolutamente

³ En el siguiente párrafo, A y B hacen referencia a los dos informantes que participaron en esta entrevista.

nada si no se cumple (...) en el año 2007 de 41 multas, la media de la multa era de 1,400 euros, si a una empresa que factura un millón de euros, que no es una gran empresa, es algo normalito, si a una empresa que factura eso le pones una multa de 1,400 euros por no tener contratada a personas con discapacidad, te dice: 'me sale más barato pagarte la multa...' A mí me han dado esa respuesta muchas veces: 'yo no quiero tener personas con discapacidad, yo prefiero pagar la multa' (...) La única cosa que puede limitar a la empresa es que en el caso de que no cumpla con el 2% tienes bloqueada la posibilidad de contratación pública.

- B: Pero la mayor parte de las empresas no contratan con la administración pública.
- A: Y luego puedes también decir, si quieres que te contrate la administración pública, puedes decir que sí tienes contratadas personas con discapacidad y nadie comprueba. A mí me han dicho que conocen empresas donde no hay gente con discapacidad trabajando y se llevan los contratos. Nadie comprueba por ejemplo los seguros sociales, ahí sería muy fácil verlo, entonces realmente no hay una preocupación verdadera por controlar y nosotros tampoco queremos ser los malos de la película... (28: 47-57).

Desde la perspectiva del sector de la discapacidad se tiene entonces que existe la normativa sobre la cuota del 2%, históricamente incumplida, con una baja sanción, sin supervisión para su cumplimiento y poco interés por controlar la problemática, por lo que se podría considerar que “hoy por hoy no se cumple como debería” (34: 26).

Un estudio elaborado para evaluar las políticas de empleo para personas con discapacidad revela que

...incluso con el cumplimiento estricto de la cuota del 2 por cien en las empresas de más de 50 trabajadores no se lograría un volumen de empleo importante de forma que únicamente ampliando el cumplimiento de la cuota a las empresas con plantillas entre 20 y 49 trabajadores y, en su caso, ampliando la cuota del 3 al 4 por cien se lograría un nivel de ocupación relevante (Rodríguez, García y Toharia, 2009:103-104).

Este mismo estudio plantea que de acuerdo con

...el bajo cumplimiento de la cuota del 2 por cien de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad ha exigido estimar el déficit teórico neto de inserción laboral⁴ con base en distintas fuentes de información y que se ha cifrado entre 157 mil y 220 mil empleos sobre un máximo teórico de ocupación de 704 mil empleos (EPA 1999) y entre 163 mil y 253 mil empleos sobre un máximo teórico de ocupación de 1 millón de empleos (ECV 2005) (Rodríguez, García, Toharia, 2009: 103).

⁴ El índice para determinar el déficit teórico neto de inserción laboral fue realizado por los investigadores a través de “diferentes estimaciones en función de distintos tipos de cuota (2, 3 y 4 por cien), con empresas de más de 50 trabajadores o añadiendo empresas con plantillas entre 20 y 49 trabajadores y distintos escenarios de cobertura real inicial (entre 0,5 y 1,0 por cien)” (Rodríguez, García, Toharia, 2009: 103).

Quizá como parte de esta problemática se puede considerar la larga trayectoria que ha tenido la valoración en España de la discapacidad al visualizar primero las limitaciones y no las capacidades, que también puede estar relacionado con lo que anteriormente se presentó sobre el cambio hacia una perspectiva de derechos. Esta limitante se podría considera como la quinta tarea pendiente a realizar en España.

Actualmente en los Centros de Valoración, donde se define el porcentaje de discapacidad de la persona, se trabaja en función de determinar las limitaciones de la personas, sin embargo en este momento se están llevando a cabo, como prueba piloto en la Comunidad de Madrid, la valoración de la discapacidad en función de las capacidades de la persona, y a partir de ellas buscar el perfil del empleo que pueda desempeñar:

Ahí hay otro problema, es que anacrónicamente los equipos de valoración la vienen haciendo por inercia para ver las limitaciones y no las capacidades como lo especifica la CIF. Ese cambio de mentalidad será a largo plazo (...) En este momento los equipos de valoración están muy centrados en ver las limitaciones y no ver esa parte positiva y eso genera un impedimento real a la hora de incorporación de las personas con discapacidad en el empleo (7:68).

Además de la pendiente transición hacia la valoración de la discapacidad desde sus capacidades y no desde sus limitaciones alineada a la CIF, existe otra problemática, la cual sería la sexta para efectos del tema, que también se relaciona con los Centros de Valoración y la necesidad de una plataforma de empleo común tanto para los empresarios como para las personas con discapacidad que los ponga en contacto, es decir, una vez identificada la persona con discapacidad, el grado de discapacidad, las posibilidades de trabajar y la necesidad de trabajar ¿cómo poner en contacto a esta persona con necesidad de trabajar con el empresario que desea contratar a una persona con discapacidad? Para esta importante cuestión, de tipo práctico, se está desarrollando en este momento un sistema que permitirá transmitir, desde los Centros de Valoración, los resultados sobre la valoración de la persona con discapacidad al Servicio Público de Empleo, lugar a donde pueden acudir los empresarios que requieren contratar personas con discapacidad.

En este mismo sentido, se están desarrollando actividades paralelas por la Consejería de Trabajo y Educación de Madrid, a través de la implementación anual de la Feria de Empleo para personas con discapacidad, con resultados que han alcanzado hasta 300 contrataciones, lo que representa un 20% de las contrataciones que se realizan al año en la Comunidad de Madrid (8: 47).

La problemática, sobre la existencia de una plataforma en el sector público a través de la cual se puedan poner en contacto tanto empresarios como personas con discapacidad se hace evidente, aunque ya se están dando los primeros pasos para poder atenderla.

El séptimo tema, está relacionado con las subvenciones generadas a partir de las políticas públicas, existen distintos tipos de cuestiones a considerar. Por un lado, sobre las subvenciones que perciben las empresas por contratar a personas con discapacidad hay ciertos matices que habría que considerar, como es el caso que se presenta desde la perspectiva de los organismos de personas con discapacidad, ya que hay quienes cuestionan el hecho de que las subvenciones para los empresarios sean iguales por parte de las administraciones para todo los tipos de discapacidad, situación que demandan que va en detrimento de la contratación de las personas con discapacidades más severas: “el empresario va a buscar a alguien que le falte tres dedos o que tenga una pequeña sordera, porque la administración le va a dar la misma ayuda económica a un empresario por contratar una persona con discapacidad ligera que con una discapacidad intelectual y no se diga si es una persona con parálisis cerebral” (29:58).

Por otro lado, en cuanto a las subvenciones que reciben los CEE, probablemente, tal como se plantea desde el sector gubernamental, haría falta una serie de subvenciones a los CEE que incentiven la transición de los trabajadores hacia la empresa ordinaria:

... hay una causa económica y es que la principal ayuda para los CEE es la subvención del salario, de alguna manera estamos diciendo, bueno, una empresa donde la mayor parte de los trabajadores tiene discapacidad probablemente va a tener menos productividad, entonces vamos a subvencionar los salarios de esos trabajadores y ¿qué sucede?, que esa subvención es indefinida en el tiempo mientras tengas a un trabajador con discapacidad podrás contar con esa ayuda. Es verdad que una empresa, un CEE que recibe a una persona con discapacidad que no tiene ninguna

experiencia laboral, ni una serie de habilidades mínimas para trabajar, pues hace un gran esfuerzo en convertir a ese trabajador en alguien productivo (...) y qué pasa, que ese CEE que ha hecho ese gran esfuerzo por adaptar a ese trabajador, no tiene ningún incentivo a desprenderse de él (...) el sistema de incentivos económicos que se han creado en torno a los CEE subvenciona el que tú mantengas al trabajador, le subvenciona parte del sueldo y no premia de ninguna manera que ese trabajador consiga pasar a la empresa privada (...) me parece que es un motivo de reflexión importante que deberíamos hacernos (8: 19-20).

Desde esta perspectiva, la manera como está estipulada la subvención por parte del gobierno, al empleo de los trabajadores en los CEE, parecería fomentar su permanencia, en vez de alcanzar la transición.

Por otro lado habrá que considerar que realmente, como le sucede a cualquier otra empresa, los CEE, se descapitalizan cuando sus mejores trabajadores transitan, hacia la empresa ordinaria y propicia un desequilibrio en el sistema de producción de la empresa. Ante la recurrencia de esta situación, que es lo que se especifica en la ley, y la natural renuencia a propiciar la transición por las consecuencias que origina, quizá se podría plantear la posibilidad de disminuir el porcentaje de personas con discapacidad que laboran en los CEE para minimizar el impacto de su transición hacia el mercado ordinario. Esta disminución implicaría un estudio a fondo para determinar el impacto de la transición a la empresa ordinaria en el CEE y ubicar el punto de equilibrio para que pueda seguir siendo competente. Si la cuota hoy es del 70% podría ser, por ejemplo, del 60% de personas con discapacidad, del total de la plantilla que labora en los CEE si en ese porcentaje se ubicara el punto de equilibrio.

Así también, se percibe en la cita anterior un tipo de motivación, por parte del gobierno hacia el sector empresarial, de causa-efecto, es decir que a mayores subvenciones, en este caso se propone a los CEE, mayor transición a la empresa ordinaria; postura que podría cuestionarse, ya que desde esta perspectiva no se plantea un cambio de fondo en el empresario que lo dirija hacia una perspectiva de derechos con respecto a las persona con discapacidad, lo cual puede generar la dependencia del proceso de inclusión laboral a las políticas públicas o las acciones afirmativas, es decir, si no se genera un cambio de perspectiva en el empresario, las políticas públicas o las acciones afirmativas, se verán como una imposición o como una forma de

obtener un beneficio y no como una corresponsabilidad para alcanzar una perspectiva de derechos.

Más adelante en la entrevista, este mismo informante hace énfasis en otro aspecto relacionado con las subvenciones que reciben los CEE, que podría ser motivo también de consideración:

Otra cuestión, mmh, que no tengo muy clara, es ¿por qué las subvenciones tienen que ser igual para todas las personas con discapacidad?, pero es así *de facto*. Estamos subvencionando la misma cuantía en el salario de un chico con parálisis cerebral que está en un CEE, que está metiendo botes de shampoo en una caja, que el sueldo de un ingeniero, lo único es que el ingeniero está en una silla de ruedas pero que su trabajo es un trabajo intelectual, lo hace como cualquier persona y le estamos subvencionando lo mismo y de por vida; eso no tiene ningún sentido, mejor establecer un sistema de subvenciones donde la cuantía fuera más importante en los primeros momentos donde el nivel de productividad es bajísimo, pero que pudiera ir disminuyendo con el tiempo y luego para una persona con discapacidad intelectual puede ser indefinida. Este tipo de reflexiones no ha existido nunca (...) y si se abordaran contarían probablemente con la oposición del propio sector de la discapacidad... (8: 39)

Quizá el planteamiento de este representante del sector gubernamental requiera de un importante esfuerzo gubernamental para poder medir el grado de productividad de cada persona con discapacidad dentro de cada CEE y además considerar la variable a través del tiempo de tal manera que la subvención se adapte conforme se va adquiriendo mayor habilidad. Tal vez, a fin de optimizar las subvenciones, sería más factible observar el grado de productividad y necesidades de los CEE, y en función de la obtención o no de las ganancias, limitar o elevar las subvenciones. Sin embargo, en este sentido, se manifiesta por parte del sector de las personas con discapacidad limitaciones importantes en cuanto a los recursos que se perciben:

- Si es una empresa (los CEE) hay ganancia, esa ganancia ¿de quién es?
- No siempre hay ganancia, la mayoría cierran a cero. Hay una fórmula de que los CEE se pueden constituir o bien dependiendo de las asociaciones o bien generando una sociedad anónima limitada. Pero en el caso de una sociedad anónima la mayoría de ellas no pueden repartir beneficios pues hasta que se multipliquen por el capital, hace inviable el reparto del edificio, para que todo quede en reservas del propio centro. Los Centros tienen carácter expansivo, si hay estamos dando trabajo a 30 hay que tratar de darle trabajo a 40, porque la balanza está desequilibrada, habrá 30,000 o 25,000 que están en CEE pero hay más del doble que están en los Centros Ocupacionales (32:37-38).

Dentro de los CEE, no solo las subvenciones son motivo de consideración sino el tema de la transición hacia la empresa ordinaria. Si bien esta cuestión se encuentra normativizada y se han dado ciertos avances en este sentido ya que son empresas generadoras de empleo para las personas con discapacidad, también existen limitaciones en cuanto a la transición a la empresa ordinaria que los informantes señalan como un tema importante y que es necesario retomar en este momento. El sector gubernamental reconoce este aspecto:

...han sido exitosos, han proliferado (...) pero hay un fin muy importante que no se ha cumplido y que estaba recogido en la LISMI (...), que era servir como una fase intermedia entre la inactividad y la integración en una empresa ordinaria (...) y esa última fase pues ha sido fracaso absoluto de los CEE, aunque es un fracaso no reconocido por la administración. Decimos que los CEE funcionan muy bien y ¡funcionan muy bien!, y valoramos el hecho de que crezcan, pero nunca valoramos la fase final (...) esa transición, y no la valoramos porque sabemos lo que va a salir, sabemos que no hay transición (8: 17)

La ley los definía de una manera, otra cosa es que redefinamos cuál es su papel” (8: 24).

En este sentido se añadirían otras interrogantes: ¿podrían algunas personas permanecer indefinidamente en el CEE?, ¿cuáles serían los criterios para que una persona pueda permanecer en un CEE?, ¿si un CEE realiza grandes esfuerzos ya sean económicos, pedagógicos, psicológicos... para formar y capacitar a sus trabajadores, es pertinente descapitalizarlo al enviar a sus mejores recursos humanos a la empresa ordinaria, que en el mercado es su competencia?

Estas preguntas surgen al considerar los planteamientos de los representantes del sector de la discapacidad.

En cuanto a la generalización que existe en la normativa de que las personas con discapacidad deben transitar hacia la empresa ordinaria, se podría matizar la legislación, dado que no todas tienen el mismo potencial: “... personas con un daño importante es muy difícil su integración en una empresa ordinaria, hay que seguir utilizando los recursos de los CEE, aunque su definición es un lugar de paso hacia la empresa ordinaria... (29: 56).

La transición representa una tensión importante para el CEE:

...el paso de las personas con discapacidad al empleo ordinario es difícil, por el mero hecho de que los CEE tienen dos objetivos fundamentales, uno es la creación de empleo para personas con discapacidad y otro es ser rentables, ser rentables, es decir, autofinanciables, que tenga beneficios y trabajar en un mercado compitiendo con las empresas ordinarias y compitiendo fuerte, en un mercado muy duro. Entonces, mmmh, aquí lo que no cuadra muy bien es que mis trabajadores en los CEE se tengan que ir a la empresa ordinaria cuando a mí me exigen que tenga beneficios y que me mantenga en el mercado, que trabaje, que sea competitivo. Entonces ¿qué personas con discapacidad tengo que tener en el CEE?, ¿las que tengan mayores discapacidades? Bueno ellos necesitan muchos apoyos. Mis trabajadores buenos, los buenos trabajadores, todo mundo intentamos retenerlos en nuestras empresas, y les tengo que poner yo en el mercado ordinario (...) para que después me hagan a mí la competencia, cuando a mí me exigen también que tenga beneficios, que sea competitivo.

Bueno, no sé, también ahí estaría en juego la libertad de los trabajadores, hay quien quiere mantenerse dentro de un CEE porque también es cierto que tienen más garantías o más comodidades para la discapacidad que tienen, siempre será mejor atendida si necesita rehabilitación en un CEE y eso en empresa ordinaria es más complicado, ¿vale? (...) El tránsito al empleo ordinario, que si bien aparece en la normativa, tiene sus dificultades también a la hora de compatibilizarlo con los objetivos que tienen los CEE (30: 26-29).

Otro informante de este mismo sector coincide, a grandes rasgos con el planteamiento anterior: “Los CEE tienen tres retos, que es un poco como la cuadratura de un círculo: por una parte se les pide que sean rentables, por otra que creen empleo y por otra que se desprendan de sus mejores trabajadores para pasarlos a la empresa ordinaria, lo cual no es fácilmente compaginable a pesar de las ayudas que existen” (32: 33).

Como punto número ocho, se podría considerar la falta de transición de los CEE hacia la empresa ordinaria se retoma la experiencia de un representante de los organismos de personas con discapacidad auditiva:

- “¿Cuántas personas logran llegar finalmente a la empresa ordinaria?
- Muy poco, no lo sé exactamente, pero puede estar en torno al 20%, podría ser, sin mucha vanidad” (31: 101-102).

En este sentido también se puede considerar como una muestra de la poca transición “los datos de contratos registrados en el SPEE (Servicio Público de Empleo Estatal) entre junio de 2005 y mayo de 2007 muestran que el número de contratos registrados correspondientes a enclaves laborales fue el siguiente: 87 para el periodo enero 2006 mayo 2006, 202 en el periodo junio 2006-diciembre 2006 y 141 en el periodo enero 2007-mayo 2007. Esta

información sugiere que las cifras son muy pequeñas...” (Rodríguez, García y Toharia. 2009: 76). Cabe recordar que los enclaves laborales son el mecanismo creado legislativamente para la transición laboral desde los CEE hacia la empresa ordinaria.

Otras limitantes que se señalan, en el ámbito de la contratación las mencionan el Fondo Social Europeo y la Fundación Once (s./f.), sustentados en las encuestas realizadas a los empresarios, donde señalan tres importantes barreras para la contratación: ausencia de necesidad, desconocimiento y desinformación y la percepción del colectivo. “La ausencia de necesidad real de contratar personal con discapacidad se configura como la primera y más importante barrera que frena la inserción laboral del colectivo (...) la discapacidad es una realidad invisible, que no aparece de manera espontánea como una posibilidad efectiva” (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s./f.: 43-44).

En cuanto a la desinformación se señala que afecta a cuatro niveles:

Desinformación acerca de la discapacidad en general y de los tipos de discapacidad que se adaptan al sector de actividad de la empresa (...)

Desinformación sobre dónde acudir para contratar a personas con discapacidad. Se desconocen las bolsas de empleo de las Asociaciones (...)

Desinformación acerca de los requerimientos de adaptación por parte de la empresa. Se desconoce la adaptación que ha de llevar la empresa a nivel de software, accesibilidad (...) para facilitar la contratación (...)

Desinformación de la obligatoriedad legal. Algunas de las empresas de más de 50 trabajadores que nunca han contratado personas con discapacidad desconocen la ley de integración o –aún conociéndola- no la cumplen porque consideran que es muy difícil que llegue la sanción por parte de la Administración (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s./f.: 46-47).

En cuanto a la percepción del colectivo,

...que parte del desconocimiento y de la desinformación acerca del mundo de la discapacidad y que, por lo tanto, se conforma a partir del prejuicio que existe sobre el colectivo (...) los más relevantes: Imagen reduccionista del colectivo. Desde el discurso general, se desprende la existencia de una idea preconcebida por la que se equiparan las diferentes tipologías de discapacidad exclusivamente con la discapacidad de tipo psicológica o mental (...) Escasez de perfiles cualificados (...) Percepción de un colectivo restringido a sectores y actividades concretas (...) existen nichos laborales más adecuados para los trabajadores discapacitados, en los que las funciones a realizar son de tipo manual, repetitivo y de poca complejidad y/o responsabilidad (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s./f.: 47-48).

En síntesis, en cuanto a las barreras existentes para la contratación, para “...las empresas que no han iniciado el proceso de contratación de personas con discapacidad, el colectivo representa una realidad invisible: que no surge como una posible alternativa para cubrir vacantes, a la que no se sabe dónde localizar, de la que existe un profundo desconocimiento en el que se fundamenta una imagen estereotipada y reduccionista” (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s.f. 49).

Como punto número nueve, se podría considerar, como parte de la presentación de los resultados sobre las políticas públicas para las personas con discapacidad, la labor que se ha realizado en el ámbito rural. Uno de los representantes del sector de la discapacidad lo señala: “en el entorno rural se requiere de una acción más personalizada, quizá en el entorno familiar, se requiere de que el municipio cree nuevos empleos en sus zonas, por ejemplo de limpieza, empleos verdes, empleos a su alcance, pequeños huecos que pueden hacer los municipios” (31:18). Esta problemática sí se reconoce por parte del sector gubernamental donde se plantea que es necesario tener una mayor incidencia:

Hay barreras que hay que remover, eso sin duda, esa diferencia se confirma con respecto a la población en general y sobre todo con la población rural. Se está trabajando sobre el impacto que se tiene en las personas con discapacidad (...), está considerado en la Estrategia Española de Discapacidad, está prevista una estrategia en el ámbito rural, es una cuestión importante pero que existen barreras, eso es innegable (10: 28).

Este tema, sobre el acceso al trabajo por parte de las personas con discapacidad en el ámbito rural, podría ser motivo de estudio a profundidad, pero por el momento solo se señala como un espacio donde se perciben problemáticas y retos importantes de inclusión laboral.

Como parte del punto número diez se considera el poco impacto que representa el Premio Reina Sofía. Como un incentivo extra, tanto para las empresas como para los CEE, se encuentra el Premio Reina Sofía que organiza el Real Patronato sobre Discapacidad desde el año 2009.

Es un premio a la actuación de las empresas en materia de inserción laboral, puede ser a un Centro Especial de Empleo, ya sea por emplear personas con discapacidad o por facilitar el puesto laboral (...) Pero la dotación del premio no es de contenido económico, pero como lo entrega la Reina,

como tiene ese caché, es entrega una estatuilla, es una estatuilla creada por un escultor, pero no hay aportación económica (11:13).

Si se retoma la opinión de los empresarios (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s/f), la principal motivación de la contratación es el cumplimiento de la normativa y los incentivos económicos. Entre sus motivaciones no figura el aspirar al Premio Reina Sofía, pero es una medida que se realiza desde el Real Patronato sobre Discapacidad como un apoyo en el ámbito laboral. Ante esta situación se considera necesario buscar una mejor estrategia para que el premio sea algo realmente deseable por parte de los empresarios.

La Estrategia Global de Acción para el Empleo 2008-2012 señala, como ya se mencionó, algunos lineamientos en los que se perciben alcances y limitaciones en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad que ahora se podrían confirmar o entender con mayor profundidad, así como añadir algunos otros elementos a través de lo expuesto, no sin considerar las aportaciones de los diferentes actores sociales involucrados así como de algunas investigaciones al respecto. Sin embargo, cabe considerar que a pesar de las limitaciones que se encuentran en la implementación de las políticas públicas, queda claro que hay una tendencia hacia la inclusión laboral; que el proceso está puesto en marcha y que oficialmente serán atendidas, pues se encuentran consensuadas en dicha estrategia, sin embargo existe el riesgo de no llegar a implementarse a un corto plazo:

- ... la Estrategia Global para el Empleo (...) ¿esto se cumple?, ¿realmente funcional?, ¿sí se coordinan?
- Pues a nivel nacional, yo creo que ha habido muy poca respuesta, efectivamente ese marco existe, pero las reuniones han sido muy poco frecuentes y además han hecho cosas luego a espaldas... (8:61-62)

Este riesgo que se detecta en uno de los representantes del sector gubernamental, también es expuesto por uno de los representantes del sector de personas con discapacidad:

- ...es que la estrategia que te han mandado (Estrategia Global de Acción para el Empleo 2008-2012) es una estrategia de muy buena voluntad, yo estuve en la negociación de esa estrategia (...) el contenido está muy bien (...), pero tiene un problema (...) esa estrategia se pactó en dos mesas diferentes, por un lado están los agentes sociales, es decir los sindicatos y

los empresarios y por otro trabajamos nosotros, entonces hubo un problema de engranaje pero por fin se consiguió un consenso y se aprobó la estrategia en una mesa común entre empresarios, sindicatos y se han añadido las comunidades autónomas y el CERMI, es decir, que para una reunión de esa estrategia, es mucho, unas 20 a 25 cabezas, es imposible (...) es un buen documento pero no se desarrolló.

- Pero está vigente.
- Sí, sí, está vigente pero llega en un momento en que no se le dan los resueltos previstos (...) la nueva estrategia hace referencia a la estrategia global, pero es posible que quede como un documento de buenas intenciones (...), pero vamos, la articulación y la ejecución de la estrategia ha sido bastante mala por parte del ministerio.
- ¿Qué problemática le ves de fondo, por qué no se ha podido implementar?
- Las reuniones como te digo eran imposibles de implementar, empezábamos a las nueve de la mañana y terminábamos por la tarde y esos no son pormenores (...) Sí que es cierto es un éxito que se reúnan, que nos reunamos, pero también es cierto que son términos muy poco operativos, había mucha confrontación, las diferencias entre las comunidades autónomas cada una con su partido político, los sindicatos también con sus políticas, los empresarios, el CERMI, entonces pues ha sido muy difícil, han sacado un par de cuestiones, pero que tampoco han sido de mucha relevancia (30: 167-177).

Además de las dificultades operativas que implica la implementación de la Estrategia Global para el empleo, se encuentra presente la dificultad de compaginar las distintas perspectivas de cada uno de los actores sociales. Consecuentemente, como esta estrategia se retoma en la Estrategia Española de la Discapacidad 2012-2020 y en la Ley de Adaptación de la Normativa, también se pueden ver afectadas.

Si bien existe la esperanza de que los puntos señalados en la Estrategia Global de Acción para el Empleo 2008-2012 se hayan retomado en la Estrategia Española 2012-2020, también es necesario considerar que esta última estrategia surge en un período en el que apremian las tensiones contextuales y que, tal como lo manifiesta el mismo representantes del sector de las personas con discapacidad, no permite un gran avance: “Lo único que hemos pretendido con la estrategia es que se mantenga lo que hasta ahora teníamos, no es en ningún caso mejorarlo, sino que se mantenga lo que teníamos (...), por lo menos quedarnos con lo que estamos, es muy importante, muy importante...” (30: 122-123).

Como síntesis de este apartado se considera que en España, el diseño e implementación de políticas públicas da muestras de avance, tal como se planteó a nivel institucional y a nivel de proceso y articulación entre organismos

para implementarlas, sin embargo se pueden percibir como parte de los resultados sobre las políticas públicas también ciertas limitaciones derivadas de la puesta en marcha del modelo establecido institucionalmente para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Algunas de ellas han sido consideradas en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad y otras más que se plantean, se han captado a través de los informantes clave.

Una de las cuestiones que se observaron a nivel gubernamental fue la falta de permeabilidad entre los distintos niveles de gobierno, dada la rigidez de la normativa estatal.

Ante la falta de efectividad en el cumplimiento de la cuota del 2% establecida en la legislación para las empresas que tengan más de cincuenta trabajadores, porcentaje que ha de ser cubierto por personas con discapacidad, se identifican unas tensiones entre las posturas de los representantes del sector empresarial que se definen como cumplidores de la ley y por otro lado las respuestas de los empresarios, quienes reaccionan a la contratación de las personas con discapacidad por obligación o por las subvenciones económicas, lo que refleja su falta de convicción sobre la inclusión y sus implicaciones en el cumplimiento de la cuota.

Esta situación se complejiza, al observar la postura que se puede encontrar todavía entre los representantes del sector gubernamental en la que se identifican cuestionamientos sobre la necesidad de esta política pública. El cuestionamiento se genera a raíz de la dificultad para identificar una visión holística de la persona con discapacidad, no focalizada en la limitación de la persona.

Como contraparte los representantes de los organismos con discapacidad señalan que es una política históricamente incumplida, con una baja sanción como respaldo, sin suficiente supervisión por parte del sector gubernamental, que incluso es insuficiente y que sería necesario aumentarla.

Se considera que parte de la problemática puede tener como raíz la falta de una adecuada valoración de la discapacidad, en la que se observa la inercia

de una concepción presente en los Centros Base fundada la consideración de las limitaciones de la persona y no de las capacidades. Es un proceso que requiere de la modificación de perspectiva que se alinea a los planteamientos de la CIF y que ya se está intentando implementar en el presente.

Se identifican algunos avances, en fase inicial, en cuanto a la creación de una plataforma desde el sector público, para establecer el contacto entre las personas con discapacidad que requieren empleo y los empleadores que buscan trabajadores con discapacidad. Aunadas, tanto la necesidad de cambio en la valoración de la discapacidad, como la reciente implementación de la plataforma de contacto entre personas con discapacidad y empresarios, puede estar influyendo en el bajo cumplimiento de la cuota del 2%.

En cuanto a las subvenciones a los CEE se considera que es necesaria la creación de subvenciones que los motiven a la transición, pero no se ha considerado la probabilidad de reducción del porcentaje total de personas con discapacidad laborando en los CEE ni la necesidad del cambio de perspectiva en el empresario para su efectividad.

Así también es importante observar que las subvenciones actuales, a pesar de que sean iguales para todo tipo de discapacidad, no son suficientes para que los CEE puedan dar empleo a una gran cantidad de personas con discapacidad que se encuentran en los Centros Ocupacionales y que podrían pasar a los CEE.

A pesar de la proliferación y del éxito laboral de los CEE, se identifican problemáticas en cuanto a la transición hacia la empresa ordinaria. La ley define a los CEE como lugares de tránsito hacia el empleo ordinario, sin embargo existen casos de personas con discapacidad que no pueden adaptarse al trabajo dentro de una empresa ordinaria, pero que con los apoyos necesarios en los CEE debería poder permanecer y que de hecho permanecen en los CEE.

Por otro lado los CEE enfrentan retos importantes para poder articular la rentabilidad, la competitividad, creación de empleo y la condición de que sus mejores trabajadores se vayan a laborar a las empresas privadas, aquellas que

en el mercado son su competencia. Son cuestiones que forman parte de sus propios objetivos y que resultan difíciles de implementar.

A partir de los datos proporcionados por los empresarios se detectaron otro tipo de indicadores importantes que están presentes y que limitan la contratación: la invisibilidad de las personas con discapacidad para el empresario ya que no son considerados como una alternativa para cubrir vacantes laborales; la dificultad para poder localizar a las personas con discapacidad que buscan empleo y el desconocimiento en que se fundamenta una imagen estereotipada y reduccionista de las mismas.

Como último indicador se considera que tanto de parte de los representantes del sector de la discapacidad como de los gobernantes, se reconoce la necesidad de prestar mayor atención en el ámbito rural para dar impulso al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Algunas de las limitaciones que enfrentan las políticas públicas que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentran retomadas en la Estrategia Global de Acción para el Empleo 2008-2012, sin embargo es una estrategia que por diversas dificultades operativas y de conciliación de perspectivas, no se ha podido implementar. Se han retomado de ella diversos aspectos en la reciente Estrategia Española de la Discapacidad 2012-2020, la cual surge en un contexto de crisis muy complejo no solo a nivel económico sino también político, ya que existe una tensión importante entre las legislaciones sustentadas en una perspectiva de derechos y por otro lado una política social que cada vez se aleja más del universalismo.

4.1.2 Indicadores de resultados sobre políticas públicas en México.

Para el caso de México habrá que retomar que como antecedentes institucionales, existe una limitación importante al no contar con una perspectiva totalmente de derechos en cuanto al aspecto laboral, ni con el sustento de políticas públicas que fomenten el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Tampoco cuenta con las herramientas estadísticas necesarias para el diseño e implementación de las políticas

públicas. Todo ello impacta de manera significativa en los resultados alcanzados. Al no existir políticas públicas sólidas, sino propuestas generales mencionadas en la legislación, tampoco existe un presupuesto asignado para respaldarlas. Con estos antecedentes el presente apartado pretende mostrar cuáles son las principales tensiones que existen a fin de tener una mayor claridad sobre lo que sucede para llegar a los resultados obtenidos.

Como punto de partida habrá que considerar que los organismos cúpula del sector empresarial se encuentran ajenos al proceso, aunque se han logrado establecer nexos con algunas empresas que de manera particular han alcanzado cierta sensibilización y dan acceso al trabajo a personas con discapacidad, no existe una postura definida de parte del sector.

Con respecto a los organismos gubernamentales se puede percibir que no existe un consenso sobre la creación de políticas públicas, concretamente sobre la exigencia de una cuota obligatoria tanto para el sector gubernamental como para las empresas privadas donde se asigne un porcentaje reservado para dar empleo a las personas con discapacidad.

Por parte de algunos de los representantes gubernamentales se hace hincapié en la necesidad de que existan políticas públicas: "... tienen que ser incentivos ligados a incentivos fiscales, subsidios, transferencias (...) aumentar los beneficios económicos cuando la iniciativa privada tiene personas con discapacidad incluidas laboralmente. Son mecanismos que tienden a garantizar la igualdad en el acceso al empleo en beneficio no solo para la persona con discapacidad, sino también para el que la emplea" (13: 38). Sin embargo por parte de otro de los representantes gubernamentales se señala un desacuerdo ante las políticas públicas o incentivos fiscales: "yo estoy en contra de los incentivos fiscales porque es pagar porque me admitan, como el Sam's Club, tiene uno que pagar por comprar..." (16: 171).

En los representantes de organismos de personas con discapacidad sí se reconoce la necesidad de tener un apoyo legislativo en ese sentido: "bueno, necesitamos apoyo y apertura en las leyes para que las empresas tuvieran la obligación de contratar a personas con discapacidad, que tuviéramos ese respaldo, no con una visión de asistencialismo, sino de derechos (...) no

queremos favores para nuestros chavos, queremos derechos” (38: 78-79). Se percibe también como un asunto a conquistar: “Tenemos que luchar. Por ejemplo, a mí las cuotas de que las empresas tengan que asignar un porcentaje de plazas laborales, pues sí es necesario” (40: 75).

A pesar de que se encuentra una mayor tendencia entre los distintos actores sociales involucrados, a favor de la implementación de cuotas obligatorias o de incentivos fiscales para la contratación de personas con discapacidad, lo cierto es que los legisladores no lo reflejaron en la normativa actual ni para la empresa privada, ni para la Administración Pública.

Con respecto al establecimiento de cuotas laborales reservadas para personas con discapacidad dentro de la Administración Pública, existe la propuesta y se solicita por parte de los organismos de personas con discapacidad, que haya un claro ejemplo social de apoyo gubernamental en este sentido: “el ejemplo sería indispensable, que todas las secretarías tuvieran un margen determinado para contratar gente con discapacidad de todas las discapacidades y no como programas asistenciales, sino un programa donde también se le exija al trabajador con discapacidad (...) debería de dar el ejemplo con un porcentaje alto (...) que se abrieran los espacios” (39: 56-57). Por parte de los representantes de los organismos gubernamentales se reconoce también esta carencia: “Dentro del sector público la apertura (para acceder al empleo por parte de las personas con discapacidad) es muy poquita, hay un trabajo importante a realizar en ese sentido” (24: 67).

Esta necesidad, de que dentro de la Administración Pública también se establezcan cuotas de empleo reservadas para personas con discapacidad, a pesar de que se encuentra ubicada por parte de todos los actores sociales no ha trascendido a nivel legislativo, al igual que la situación con respecto en las empresas privadas, por lo que su implementación todavía aparece poco probable.

Uno de los incentivos fiscales que actualmente se encuentra establecido en la normativa implica una reducción en el pago al Impuesto Sobre la Renta, sin embargo, ninguno de los entrevistados supo en el momento de la entrevista en qué parte de la legislación se encuentra estipulado, ninguno tuvo el dato

concreto de lo que representa, dato que por sí mismo es significativo: "... no recuerdo el artículo del código donde dice cuál es el beneficio del empresario al contratar a una persona con discapacidad y que tiene que ver en la reducción del porcentaje que pagan del ISR (Impuesto sobre la Renta), (...) hay un descuento en ese impuesto cuando el empresario cumple los requisitos ante Hacienda, aunque en realidad no es mucho el porcentaje" (15:54). Si el incentivo fiscal fuese relevante, sería ampliamente conocido, no solo entre los actores sociales involucrados, sino por parte también de la sociedad. Actualmente las agencias de integración laboral reportan que han trabajado sin el respaldo de ninguna obligatoriedad y encuentran respuesta de muchos empresarios y de grupos empresariales que ven el trabajo y las contribuciones que realizan a las empresas las personas con discapacidad, incluso se comenta el testimonio de un empresario: "...alguna vez un empresario me dijo: --'oye si tú tuvieras dos o tres como el mío (mi trabajador con discapacidad), ¡híjole! Yo tendría resuelta el área de producción y sin mayores problemas. Si no viene perengano, Emilio hace su trabajo y además hace el trabajo que le corresponde a los que no vinieron'..." (15:52).

Otro de los incentivos que se están implementando es el distintivo de Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo, es un reconocimiento a aquellas empresas en las que laboran personas con discapacidad. Son empresas sometidas a una revisión y que reciben el reconocimiento de manos del Presidente de la República (17: 23), es un premio a las buenas prácticas en materia de inclusión laboral a nivel nacional, pero que le hace falta mayor difusión... (21: 78).

Tener la obligatoriedad o no, crear incentivos fiscales, o hacer una labor de concientización social sobre el derecho a la inclusión laboral de las personas con discapacidad lleva a una pregunta: ¿Cuál sería la mejor manera para incentivar a los organismos cúpula empresariales y a los propios empresarios para que lleguen a contratar personas con discapacidad?, ¿es posible considerar que todos reaccionan de la misma manera ante las distintas medidas?, ¿será la combinación de las tres posibilidades que se han planteado una alternativa?, ¿cómo se podría presionar para que la Administración Pública realmente sea inclusiva?

El mecanismo a través del cual se han estado apoyando a las personas con discapacidad para acceder a la integración laboral, ha sido a través de las Agencias de Integración Laboral⁵, cuya capacidad es limitada en alcances geográficos, pues se concentra en el Distrito Federal y limitada en cuanto a cobertura en atención a las personas con discapacidad y en cuanto a recursos económicos. Aún de manera conjunta con los distintos esfuerzos que se desarrollan por parte de las asociaciones civiles, los alcances son limitados, con respecto a las necesidades laborales de este sector de la población: “Nosotros no podríamos, ni el gobierno o las distintas instancias atender esta gran demanda, sobre todo partiendo de las estadísticas sobre la población con discapacidad (a nivel internacional) que hay de personas con discapacidad” (41: 59). Entre las principales restricciones se identifican la falta de preparación de personas para atender las Agencias de integración Laboral, así como los recursos económicos necesarios: “ ... si aquí hay necesidades de apoyos, no solo económicos, en los estados es todavía más difícil porque faltan personas con formación adecuada, no digo que no las haya, pero deben ser muy contadas” (26: 73). Esta aportación muestra una debilidad importante a nivel de recursos humanos necesarios para impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad así como poca permeabilidad a nivel estatal de uno de los programas más importantes que se están realizando a favor del proceso.

En cuanto a los recursos económicos, es un tema que desde distintos ámbitos ha salido a la luz, en este caso para poder implementar un mayor número de agencias de integración laboral en el resto del país con recursos humanos y materiales necesarios. Es una limitante que, como ya se había mencionado, parte de la debilidad institucional en la que si bien las leyes pretenden alcanzar una perspectiva de derechos, no siempre lo logran como es el caso de la inclusión laboral, aunada a la falta de políticas públicas y la

⁵ Se considera que las Agencias de Integración Laboral, podrían llegar a ser parte de una verdadera política pública si se contara con mayores especificaciones en la legislación sobre sus objetivos, metodologías, mecanismos de evaluación, así como con la asignación de recursos para su implementación. Habrá que recordar que la labor de las Agencias no es una actividad nueva o que se hubiera implementado a raíz de la legislación, sino que ha sido una labor con una considerable trayectoria que ahora se retoma aunque de manera muy imprecisa en la legislación. También es importante considerar que como su nombre lo indica, su labor es de integración, no de inclusión, por lo que sería importante considerarlas como parte de una política pública dentro del proceso de inclusión.

falta de asignación de recursos estipulados en la normativa. Es un síntoma, no solo de la mala administración de los recursos, pues esta percepción está presente entre los entrevistados: “somos un país con el recurso material, físico, económico. A mí nadie me va a contar que somos un país pobre, si fuéramos pobres no mantendríamos a los ex presidentes de hace mil años, a sus hijos, a los hijos de sus hijos, tíos y primos...” (42: 56), sino también del status del Estado, limitado por las tendencias de su actual política social. En este último sentido uno de los entrevistados se pregunta: ¿en quién recae la responsabilidad de las políticas públicas?, la capacitación para el trabajo (se toma como un ejemplo), ¿es parte de una política pública?, ¿quién la debe hacer?, ¿los CAM? (Centros de Atención Múltiple, escuelas especiales), ¿o lo hace también las organizaciones civiles? En el ámbito laboral, ¿a quién le corresponde hacer la inclusión laboral, a las organizaciones civiles o al gobierno?” (20: 162).

Son cuestiones que hacen un llamado a la implementación de una clara política social, en donde si la cuestión es tratar de implementar una perspectiva de derechos, en la que el gobierno se ha de responsabilizar de que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al trabajo, implica que la sociedad civil participe en la toma de decisiones y en cuanto a la gestión de los recursos públicos. Si la idea es darle la responsabilidad al mercado, el costo caería en las familias y se generaría una contradicción con las recientes normativas nacionales e internacionales aprobadas en México. El problema, es que al parecer la aspiración política, a nivel público, de contar con una perspectiva de derechos, no se puede conciliar con una política social residual, lo que finalmente lleva a que las familias asuman el costo social de la discapacidad.

La implementación de los Programas Nacionales, también han sufrido las limitaciones en cuanto a la participación de los diversos organismos gubernamentales involucrados y en cuanto al acceso a los recursos económicos:

El Programa Nacional lo presentó el Presidente Calderón por ahí de junio del 2009 y el PRONADIS es 2009-2012, y sobre el trabajo es 2010-2012. Se ha seguido, se ha venido trabajando con el comité, se rinden informes trimestrales.

La verdad es que no logramos que todas las dependencias reporten (...) no hay información para ver cuánta gente está colocando la Secretaría del Trabajo, cuantas personas se benefician del FONAES, cuánta gente está formando para el trabajo la SEP, a través de los CECATIS, CONALEP, o los CAM laborales, etc. (21: 32).

Son limitaciones organizativas y de articulación que se pueden entender dadas las limitadas atribuciones del CONADIS para exigir respuesta a los diferentes organismos gubernamentales. En cuanto a las limitaciones de acceso a los recursos públicos, se observa que durante este período es la primera vez que se presenta un Programa Nacional a favor de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, sin embargo la puesta en marcha ha estado limitada por la falta de recursos:

...el año pasado no tuvimos fondos y este año mucho menos (...) queremos hacer un curso de capacitación a distancia para los trabajadores en la Administración Pública, pero todas estas metas están truncadas porque no hay recursos. Sacar un conteo de cuántas personas con discapacidad somos en la APF (Administración Pública Federal), llevamos años y no se hizo por cuestiones meramente administrativas (46: 57-58).

Para otro de los entrevistados, el tema de la asignación de recursos es colocar el asunto de la discapacidad en la agenda pública de manera adecuada, es decir que si se le coloca en salud, los recursos se canalizan a través del DIF y se destinan para la rehabilitación principalmente, pero no como una cuestión social (20: 41) de ahí, la necesidad de una apropiada definición de la discapacidad.

Como parte de estas circunstancias económicas habría que considerar que la inclusión laboral de las personas con discapacidad implica además un reacomodo en el mercado laboral, esta es una importante cuestión que deja al descubierto uno de los representantes del sector gubernamental:

... tenemos recursos limitados y para que un grupo de la población tenga acceso al empleo tiene que haber de alguna manera una movilidad en los demás grupos de la población para que este grupo tenga un espacio laboral (...) tiene que haber modificaciones en la forma de organización institucional, tiene que ver con criterios institucionales distintos, tiene que haber adecuaciones físicas, tiene que haber un costo que puede ser visto como una inversión, pero sí tiene un costo el abrir el espacio laboral (13: 36).

Es importante y necesario estudiar las implicaciones y el impacto de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el mercado laboral, ya que en ocasiones las agencias de integración laboral, "logran captar gente,

buscan donde colocarlas en un mercado laboral, que a veces no responde, es una de las grandes fallas, las personas con discapacidad tardan mucho en insertarse laboralmente” (16: 65); es necesario, además del estudio del mercado laboral, también la creación de una plataforma de contacto entre personas con discapacidad que buscan empleo y los empresarios que quieren contratar personas con discapacidad; este es un tema que apenas comienza a detectarse de parte de organismos de la sociedad civil (27: 104-106). Así mismo, existe una importante desinformación en el sentido de que “las personas con discapacidad, si bien necesitan trabajo, no sabían que tenían derecho al trabajo, y los empresarios, si bien necesitan mano de obra, no sabían que podían contar con personas con discapacidad. Esta brecha es la que habría que romper” (16: 66).

Además de estos elementos, existe una tensión entre quienes ven la inclusión laboral de personas con discapacidad como una inversión, pero también hay quienes la consideran solo un gasto:

Puede ser una inversión, a mí me parece que está vista como un costo, un costo que difícilmente quieren pagar tanto las empresas como las instituciones públicas u otro tipo de sectores (...) Sin embargo, las personas con discapacidad tendrían que ser incorporadas y eso debería de hacer más productiva a la sociedad en su conjunto (...) No se trata de que entren a trabajar las personas con discapacidad para que salgan otras, sino que su aportación haga más productiva a las empresas (13: 41-43).

Anteriormente no se tenía evidencia de las principales problemáticas de las personas con discapacidad y se asumía que era la cuestión de salud, pero actualmente se sabe que la principal demanda de las personas con discapacidad es el trabajo, ante aquella creencia, que en muchas ocasiones todavía prevalece, el tipo de empleo que se gestionaba para las personas con discapacidad eran empleos de “segunda categoría (...) empleos precarios (...) O se pensaba mejor en sustituirlos por transferencias económicas, pensando que al Estado le sale más barato, pero ésto sólo pensando en los beneficios del Estado, no de las personas con discapacidad al crear programas de empleo para ellas...” (13: 74-76). Generalmente, se tenía la creencia de que las personas con discapacidad eran vistas como portadoras de una enfermedad, como un asunto de rehabilitación, por lo tanto la política pública y la legislación iba enfocada a salud y no desde una perspectiva integral. Su principal

problema en la actualidad no se relaciona con la salud, sino con el empleo (13: 44).

Colocar el tema de la necesidad de dar empleo a las personas con discapacidad en la sociedad implica un gran esfuerzo, ya que por el momento, considerando las estadísticas de una de las organizaciones más importantes que capacitan para el trabajo a personas con discapacidad visual, solo un mínimo porcentaje logra acceder al mismo:

- Los muchachos que salen de esta institución, ¿logran acomodarse en algún empleo?
- Un dos por ciento.
- ¿De todos los que egresan al año?
- El dos por ciento. Nosotros aquí, aparte de capacitarles les damos diversas clases (...) a través de las cuales podrían tener algún ingreso si hubiera apoyo, podríamos tener microempresarios, muchos tienen muy buenas ideas, pero tampoco hay esa oportunidad.
- Y el FONAES (Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad), ¿lo conoces?, ¿tienen acceso?
- Sí puedes tener acceso al FONAES, ¡pero qué es lo que te pide! Tú puedes meter el mejor proyecto, pero si no tienes a alguien dentro, no, no te lo aceptan (...) Es muy duro y perdón que te hable con tanta sinceridad... (42: 45-53).

Actualmente la falta de acceso a los recursos económicos limita también la generación de estadísticas para observar y medir los alcances de los esfuerzos en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad:

- El INEGI tiene ciertas atribuciones, pero hay cosas que tiene que hacer las propias dependencias. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, pero no hay ningún componente de discapacidad, pero para hacer eso requieres, para meter una pregunta o diez preguntas, bueno, es una millonada, en una encuesta, ya no digas en el censo.
- ¿El dinero es entonces también una limitante?
- Sin duda... (22: 95-97).

Esta falta de información confiable, complejiza la toma de decisiones.

En otro sentido, se observa que en México se han detectado graves problemas de salud que están acrecentando el número de personas con discapacidad y no se han implementado las políticas públicas necesarias para atenderlas. Entre estas problemáticas de salud se identifican dos principalmente: la diabetes que provoca limitaciones visuales y físicas y la drogadicción, que provoca, entre otras, limitaciones en la capacidad visual:

En México ni las autoridades ni la sociedad están haciendo un estudio de lo que está pasando, todos estamos en la línea de padecer una discapacidad, todos, por una enfermedad. Actualmente no se está viendo que la diabetes es la primera causa de la pérdida de la vista en México. Está llegando a pasos agigantados que en poco tiempo se podrá considerar una pandemia porque la diabetes nos está llevando la ventaja y no estamos haciendo nada por el cuidado y entonces cada vez hay más gente que la está padeciendo a más temprana edad, y eso el gobierno no lo está viendo... (42: 11-12).

Dentro del sector gubernamental también se ha observado un aumento importante de la problemática debido a la diabetes:

Nosotros en el DIF tenemos 5 agencias de integración laboral (...) no son suficientes (...) el número de personas con discapacidad va en aumento cada día. Ahorita estamos atendiendo en este centro a personas amputadas por la diabetes mellitus (...) ese diagnóstico está creciendo mucho, no solo por los atendidos por diabetes, sino también por el sobrepeso, lo cierto es que hay amputadas muchas personas, jóvenes, en edades productivas, con este problema, en ese sentido ningún servicio de integración laboral va a ser suficiente. Yo creo que lo que ha sido insuficiente son estas políticas públicas para la atención integral de las personas con discapacidad, y tampoco son coordinadas, es decir, una persona puede ser atendida en el Instituto Nacional de Rehabilitación o en el IMSS entonces creo que faltan políticas públicas para la atención más coordinada de estos servicios (...) Definitivamente no es suficiente (las acciones que realizan las agencias de integración laboral) de tal manera que las instancias de la sociedad civil han creado sus propios establecimientos de donde ellos están proporcionando inclusión laboral, está también el Servicio Nacional de Empleo, pero ninguna de esos servicios es suficiente en tanto tampoco haya empleo formal para todas las personas con discapacidad. Hay como políticas que se tienen que ir trabajando a la par para poder darle trabajo a las personas con discapacidad (15: 41-42).

De esta cita se puede extraer información relevante. Muestra no solo la falta de acciones de parte del gobierno para atender el creciente número de personas con discapacidad, sino también la falta de coordinación a nivel de salud para atenderlas, así como la falta de políticas públicas que propicien el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, que cada día va en aumento.

El tema de la drogadicción es otra problemática social donde faltan estudios y políticas para detener el incremento de personas con discapacidad visual:

Hay chicos que ahora se están drogando y se les dice 'si tú sigues drogándote vas a quedar ciego' y no lo consideran, hace falta concientización, mucha mayor difusión de la problemática y que seamos directos: 'esto te va a pasar' ¿Por qué no bombardeamos en la televisión este tipo de cosas?, ¿por qué no hacemos spots previniendo sobre las consecuencias? y si ves una persona ya con discapacidad visual, ¿por qué no difundir la manera como

debemos apoyarla o de acercarnos a ella?, muchas veces no sabemos qué hacer con ellos (42:38).

Como se ha visto, la estructura institucional es un tema que se relaciona directamente con los alcances y limitaciones de los resultados. La falta de un respaldo institucional adecuado es una percepción que se encuentra presente en la mayoría de los entrevistados: “La ley (del 2011) es un refrito (es un término coloquial para hacer mención de que no hay grandes cambios con respecto a la ley del 2005), pero aquí no es tanto la reforma o no reforma, el problema es más bien cómo se aplica, podemos tener grandes ideas, muy buenas ideas (...) ahí es donde al final de cuentas no estamos dando el ancho en México” (42: 15). Pero, no solo la elaboración de una adecuada legislación garantiza el cumplimiento de la misma:

La creación de leyes no garantiza que vamos a resolver los problemas, son muchos factores, una parte es que estemos comprometidos, el tema legislativo, pero pues si la otra parte no hace bien su tarea, en ese caso el Poder Ejecutivo, el Judicial y la sociedad en su conjunto. También es importante que se den a conocer la ley y sus alcances, no los conoces, cómo los defiendes, cómo exiges que se cumplan. En eso hace falta caminar, todos somos parte del problema (5: 60).

La situación planteada sobre las políticas públicas y las limitaciones presentes en el proceso, van más allá de la creación de un adecuado respaldo legislativo. Si bien es esencial la creación de políticas públicas y la asignación de recursos, los indicadores de resultados planteados son parte del reflejo de una compleja concatenación de problemáticas de diversas índoles, ya sean institucionales, organizativas, políticas, económicas y/o sociales que dificultan el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México.

A manera de síntesis del presente apartado sobre las características e indicadores de resultados sobre políticas públicas, se considera que el hecho de que México no cuente en su estructura legislativa con un respaldo adecuado ya que no existen políticas públicas, ni la asignación de recursos económicos que fomenten el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, genera una suma de graves limitantes para el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A esta significativa limitación habría que añadir que los organismos cúpula del sector empresarial, representantes de aquel sector en el que se pretende incluir laboralmente a las personas con discapacidad, se encuentran ajenos a todo tipo de medidas relacionadas con el proceso y no participan como sector en el diseño de la legislación, ni son partícipe en la articulación con los distintos actores sociales que intervienen en el proceso.

Dentro del ámbito gubernamental, existe una leve tensión entre las posturas de los entrevistados que están a favor y uno de ellos que está en contra de las políticas públicas, como los incentivos fiscales o las cuotas de reserva para las personas con discapacidad. Sin embargo, para las organizaciones de personas con discapacidad con mayor participación, sí plantean la necesidad de un apoyo de este tipo para impulsar el proceso de inclusión laboral.

A pesar de una tendencia, en general favorable, hacia la creación de políticas públicas, los legisladores no lo reflejaron en las recientes normativas.

De la misma manera existe la petición de que sería necesario, como ejemplo para la sociedad, que el sector público implemente políticas de fomento al empleo de personas con discapacidad, sin embargo esta problemática tampoco ha sido retomada en las actuales normativas ni puesta en marcha por el sector público.

Los programas que existen actualmente, como es la reducción en el pago del ISR o el distintivo como Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo, son incentivos mínimos para el reto que implica la inclusión laboral.

Finalmente, de fondo está presente la pregunta sobre la mejor manera de crear políticas públicas para incentivar la contratación de personas con discapacidad, si a través de la obligatoriedad, de los incentivos, de la concientización social, o través de todas ellas en conjunto.

Actualmente las agencias de integración laboral son limitadas en capacidad, cobertura y recursos humanos y económicos. Su situación es reflejo de una debilidad institucional, en la que se pretende alcanzar una perspectiva

de derechos pero sin el apoyo de políticas públicas y la asignación de recursos.

Aunada a la mala administración de los recursos económicos, el status actual del Estado limitado por el enfoque de la política social actual, genera una tensión con la perspectiva de derechos que se pretende alcanzar de acuerdo a la legislación. Finalmente lleva a que las familias asuman el costo social de la discapacidad incrementado con ello su vulnerabilidad.

La implementación del actual Programa Nacional fue limitada por la falta de respuesta de los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el proceso ante la solicitud de un organismo, como es el CONADIS con poco peso dentro de la estructura de la Administración Pública Federal y poco acceso a recursos económicos.

La inclusión laboral, implica reacomodos en el mercado laboral para lo cual también se requiere de mayor productividad y de recursos económicos para facilitar las adaptaciones necesarias para el acceso al trabajo.

Existe una gran desinformación entre las personas con discapacidad en cuanto a su derecho al trabajo y en los empresarios sobre la posibilidad de cubrir sus vacantes con personas con discapacidad.

Se detecta la necesidad de una plataforma pública de contacto entre las personas con discapacidad que buscan trabajo y los empresarios que desean contratar personas con discapacidad.

Existe una tensión importante entre los actores gubernamentales sobre si el proceso de inclusión social y laboral se puede considerar como una inversión o como un gasto, aún cuando se ha asumido que desde la perspectiva de derechos, el gasto es necesario, más no desproporcionado, esto de acuerdo con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Desde distintos ámbitos se tienen detectados importantes problemas de salud que han aumentado el número de personas con discapacidad y ha

aumentado la necesidad de ser incluidas laboralmente; problemáticas que no han sido atendidas a través de políticas públicas.

Como parte de los resultados se pueden observar problemáticas y limitaciones importantes que van más allá de un adecuado respaldo legislativo. Los indicadores muestran una compleja articulación de problemáticas de índoles diversas entre las aspiraciones a implementar una perspectiva de derechos y los factores contextuales políticos, económicos y sociales que dificultan el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México.

Análisis comparativo

Tal como se abordó en el capítulo dos, tanto en España como en México se pueden encontrar elementos que coinciden en cuanto a la preocupación para incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad, tal es el caso de la creación y reformulación de la legislación con la finalidad de poder alcanzar una perspectiva de derechos propuesta por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ante esta situación ambos han ido implementando diversas medidas para avanzar en este proceso, sin embargo las trayectorias que se han seguido muestran algunas diferencias importantes.

Una de ellas es en cuanto a la implementación de políticas públicas a fin de impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Si bien en España se puede observar que hay una serie de limitaciones, estas forman parte importante de las diferencias, ya que denotan la puesta en marcha de las políticas públicas y una importante labor de toma de decisiones a nivel institucional así como la asignación de recursos para asegurar el avance de las políticas públicas. Sin embargo, también es necesario considerar que lo que está establecido institucionalmente, no ha sido totalmente alcanzado.

En este sentido se puede observar que México no ha dejado claro el diseño e implementación de políticas públicas por lo que se muestra en una

importante desventaja con respecto a los resultados alcanzados por la sociedad española.

En general se observa en España, que la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas, cuentan con diversas herramientas estadísticas, tanto públicas como privadas, que dan sustento a las argumentaciones y les permite avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. Situación que contrasta con el caso de México, donde las estadísticas son mínimas, lo cual dificulta la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. En este sentido es importante considerar la creación y el acceso a los datos estadísticos como una prioridad gubernamental para poder observar el cumplimiento de los derechos en general y del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en particular.

Por su parte, las cuotas laborales reservadas para las personas con discapacidad, tanto en la iniciativa privada como en el sector público, es una de las políticas que han sido analizadas dada la relevancia que representa para la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En España, existe la obligatoriedad para el sector privado de la asignación de un 2% de la plantilla laboral en las empresas de más de 50 trabajadores, reservada para las personas con discapacidad. Existe la obligatoriedad también dentro del sector gubernamental donde la cuota de reserva es más importante. Sin embargo, en los resultados sobre la implementación de esta obligatoriedad se observa una tendencia al incumplimiento de esta obligación:

Desde el sector empresarial, sus representantes se dicen responsables y cumplidores de la ley, pero sus agremiados reflejan diversas problemáticas para la contratación y responden principalmente ante la presión y los estímulos legislativos.

Por parte del sector gubernamental, aunque hay una tendencia en general favorable hacia las cuotas, se encontró una opinión en la que hay cierto cuestionamiento en cuanto a la necesidad de las políticas públicas bajo una errónea perspectiva de los derechos de las personas con discapacidad.

Y por otro lado, desde la postura de los representantes de las personas con discapacidad se observa una clara reivindicación sobre el incumplimiento de esta cuota de reserva de plazas laborales la cual se cataloga como una medida históricamente incumplida, situación que contrasta con la postura del sector empresarial.

A pesar de las limitaciones en la implementación de esta política pública en España, la ventaja es que existe en la normativa, algunos empresarios la identifican y su cumplimiento es una preocupación en la que los organismos que representan a las personas con discapacidad hacen constantes reivindicaciones.

Por su parte, en México, a pesar de que entre los distintos actores sociales se da muestra de una tendencia favorable a la implementación de políticas públicas de este tipo, la realidad es que no se ha reflejado a nivel institucional. El único actor social que se encuentra indiferente es el sector empresarial, ya que no solo se encuentra ajeno a los temas laborales o de políticas públicas para las personas con discapacidad, sino en general en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Por parte de los organismos gubernamentales hay indicios de parte de uno de los actores sociales de no estar a favor de las políticas públicas de este tipo, sin embargo, considerando la mayoría de las aportaciones, se observa que sí se percibe la necesidad de ellas para impulsar la igualdad en cuanto al acceso al empleo de las personas con discapacidad con respecto al resto de la población. Entre los entrevistados del sector de las personas con discapacidad es clara la demanda de este tipo de apoyos.

En España existen las cuotas laborales de reserva para las personas con discapacidad dentro del ámbito gubernamental, mientras que en México tampoco se han estipulado medidas legislativas de este tipo, aunque sí se encontraron evidencias en donde se considera que el sector gubernamental debería de servir de ejemplo para la sociedad, al contar con una cuota laboral de reserva, ya que se considera el principal responsable de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En España, del total de subvenciones que aporta el Estado al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, se identificaron mayores intervenciones en aquellas destinadas a los CEE dado el peso que representan en el conjunto de subvenciones. Sin embargo a pesar de las subvenciones presentes en cada una de las etapas del proceso, la transición hacia la empresa ordinaria representa un reto en este momento en el que se intuye, entre otros aspectos, la necesidad de un cambio de perspectiva sobre la discapacidad en el empresario y en la sociedad para su efectividad. También se hace mención del incremento de subvenciones a los CEE para incentivar la transición hacia la empresa privada así como un replanteamiento de sus funciones, en el sentido de que no necesariamente deberían de ser lugares de transición. Existe también la necesidad una reforma estructural para poder articular la rentabilidad, competitividad, creación de empleo y la transición de su capital humano más cualificado, como parte de los objetivos del los CEE.

A pesar de estas limitantes presentes en los CEE, no dejan de valorarse, por parte de todos los actores sociales, sus aportaciones en el ámbito laboral de las personas con discapacidad.

En México, no existen subvenciones de este tipo en la legislación para el fomento a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Los incentivos creados hasta el momento son mínimos y la labor de las Agencias de Integración Laboral que se realiza en el Distrito Federal es un programa limitado geográficamente y limitado en cuanto a recursos humanos y económicos.

Por su parte, se observa que tanto en España como en México para los empresarios, las personas con discapacidad no son fácilmente consideradas como posibles empleados a contratar.

Así mismo, en ambos casos existen dificultades en cuanto a la implementación de una plataforma pública de contacto para que puedan establecer relación las personas con discapacidad que buscan empleo y los empresarios que requieren contratar personas con discapacidad. En España se encuentran ciertos esfuerzos iniciales, pero aún con retos por alcanzar.

En este último caso se comienza a analizar la problemática laboral de las personas con discapacidad en el ámbito rural, mientras que en México todavía no se dan muestras de atención en este ámbito social.

Al ver las problemáticas que se enfrentan para la implementación de las políticas públicas en España, y al ver las tensiones presentes para la generación de las mismas en México, cabría considerar que es necesario replantear a fondo la necesidad de considerar las medidas obligatorias, los incentivos y la concientización empresarial y social sobre la necesidad de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, con base en una estrategia conjunta de las tres posibilidades y desde la perspectiva de derechos.

Un avance importante en España es que han logrado identificar la mayoría de las problemáticas laborales presentes con respecto a la implementación de las políticas públicas, dentro de la Estrategia Global para el empleo 2008-2012; sin embargo, por el momento las posibilidades reales de su implementación son limitadas a corto plazo, aún al haber sido retomadas por la Estrategia Española de la Discapacidad, con alcances hasta el 2020, dado el contexto de crisis actual.

En México no se tienen definidas rutas de acción a estas problemáticas. Los Programas Nacionales que se han creado para el apoyo de las personas con discapacidad, hasta el momento han carecido de presencia dentro de la Administración Pública Federal y apoyos económicos, por lo que tampoco se ven posibilidades reales de diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral.

En ambos casos y con base en las políticas públicas existentes o no, se puede percibir que el grado de bienestar de las personas con discapacidad muestra importantes diferencias con respecto a la población en general. Evidentemente esta desigualdad es más acentuada en el caso de México. Estas desigualdades se ven agravadas en ambos casos considerando el impacto de la política social que ha llevado a las limitaciones actuales del Estado y a la falta de asignación de recursos que propicie el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A través de la siguiente Tabla se puede observar, de manera general, la comparación entre ambos casos sobre los principales indicadores de resultados en cuanto a políticas públicas.

Tabla 14.

Análisis Comparativo de las Características e Indicadores de Resultados sobre Políticas Públicas en España y México.

Característica a comparar	España	México
Implementación de políticas públicas.	Sí.	No.
Uso estadístico como auxiliar de las políticas públicas.	Sí	No
Status de las cuotas laborales de reserva para las personas con discapacidad en la empresa privada	Establecidas en la legislación. Tendencia al incumplimiento.	A favor de ellas en la mayoría de los actores sociales. No consideradas en las legislaciones
Postura de los organismos del sector empresarial sobre las cuotas de reserva	Se reconoce la obligación legal y los que la cumplen es en función de la presión y/o los estímulos establecidos en la ley.	Ajenos al proceso.
Postura de los organismos gubernamentales.	Tendencia en general a favor. Indicios de cuestionamientos sobre la necesidad de las políticas públicas, ante una errónea perspectiva de la discapacidad.	Tendencia en general a favor. Indicios de cuestionamientos sobre la implementación de las políticas públicas, poco digno, el pagar por permitirles trabajar.
Postura de los organismos de las personas con discapacidad	A favor de las cuotas de reserva laboral.	A favor de las cuotas de reserva laboral
Status de las cuotas laborales de reserva en las Administraciones Públicas	Establecidas e implementadas, pero con cierta tendencia al incumplimiento.	A favor de ellas en la mayoría de los actores sociales. No consideradas en las legislaciones.
Subvenciones destinadas al fomento del proceso de inclusión laboral	Sí	No
Status del acceso al empleo de las personas	Subvencionado. Aportaciones importantes por	No subvencionado. Limitaciones importantes de

con discapacidad	parte de los CEE al empleo de personas con discapacidad, aunque con limitaciones significativas en cuanto a la transición a la empresa ordinaria.	las Agencias de Integración Laboral en cuanto a cobertura geográfica, al acceso a recursos económicos y humanos.
Implementación de plataformas de contacto entre personas con discapacidad y empresarios	Limitado pero en proceso	Muy limitado
Capacidad de identificación de las problemáticas en cuanto a la implementación de las políticas públicas	Sí, pero actualmente con limitadas posibilidades de implementación.	No hay indicios de su creación en los Programas Nacionales hasta ahora puestos en marcha.
Desigualdad con respecto al bienestar (acceso al empleo) del resto de la población, aún con la existencia de políticas públicas.	Sí.	Sí, muy acentuada.

Fuente: elaboración propia (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión documental y bibliográfica.

4.2 Análisis comparativo de resultados sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral en España y México.

En el presente subcapítulo no se pretende hacer un estudio sobre la crisis económica que se generó a partir del 2008⁶, sino más bien observar, brevemente, cómo la crisis ha impactado en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad desde la perspectiva de los informantes clave, tanto en España como en México y a partir de ahí intentar establecer el análisis comparativo.

⁶ Algunos autores que se pueden consultar para profundizar en el estudio de la crisis económica actual sería los siguientes: Krugman, P., 2009; Krugman, P., 2012; Stiglitz, J., 2009; Stiglitz, J., 2010; Stiglitz, Joseph E., 2012.

El estudio sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral, muestra algunos indicadores de la magnitud de la influencia del contexto internacional, así como de la política social adoptada de los países y ante éstos, la vulnerabilidad de los derechos de las personas con discapacidad, específicamente en cuanto al derecho al trabajo. Cabe señalar que lo que se presenta por el momento, no es suficiente para dar resultados definitivos en tanto que la crisis todavía no ha sido resuelta.

4.2.1 Indicadores de resultados sobre el impacto de la crisis y sus repercusiones en el proceso de inclusión laboral, en España.

...llevamos un par de años que no insertamos a nadie, ¿vale?, porque las condiciones del mercado están muy mal, económicamente, no hay empleo (...) la exigencia es mucho mayor cuando la oferta de empleo es tan poca y la demanda es tan alta. El empresario coge al mejor, quiero decir que están trabajando, los ingenieros están trabajando como peones, para que te hagas una idea, entonces no van a contratar una persona con discapacidad si tienen personas muy preparadas en el mercado que no tienen trabajo. Esa es la dificultad que tenemos ahora mismo... (28: 245).

La crisis económica y la crisis de mercado laboral en España se han interrelacionado en una espiral descendente a la que todavía no se le ve un resultado final. Esta crisis se encuentra además exacerbada por la actual política social que ha tomado España.

El planteamiento arriba señalado es reflejo de una de las situaciones más críticas que se encontró entre los diferentes representantes de los organismos de personas con discapacidad. Se trata de la discapacidad intelectual, la cual, si en condiciones económicas normales es el tipo de discapacidad que muestra mayores dificultades de inclusión laboral, en tiempos de crisis, como la que se está padeciendo, es la que más impacto ha tenido. Pero además de no poder insertar a nuevos elementos dentro de la empresa ordinaria, se ha generado un retorno a los CEE de algunos de los que se habían logrado establecer en algún empleo: "...hace unos años muchos de estos chicos estuvieron insertados laboralmente, claro, luego llegó la crisis y perdieron el trabajo. Por ejemplo Jorge estuvo en un laboratorio de medicina (...) estaba media jornada, estuvo más de un año y ¡claro!, el laboratorio cerró y prácticamente 300 personas se fueron desafortunadamente a la calle..." (28: 272).

Sin embargo los CEE, principalmente de las Confederaciones de Asociaciones de los distintos tipos de discapacidad, no lucrativos, han realizado un gran esfuerzo por mantener el empleo de las personas con discapacidad. Desde la perspectiva de uno de los actores sociales más importantes en el ámbito de la discapacidad, se explica de la siguiente manera:

...por poner un ejemplo: una comunidad pequeña, con unos padres que se asocian que quieren que sus hijos trabajen y montan una empresa-asociación, un CEE (...) entonces las asociaciones, el movimiento asociativo, lo que está haciendo es poner todo de su parte para que los CEE no desaparezcan (...) a pesar de la situación que estamos viendo aquí en España, no ha habido cierres de CEE de importancia... (30: 36)

La presión contextual ha sido muy fuerte, y si bien no se ha presentado un cierre masivo, la situación podría agravarse conforme pasa el tiempo, "... es una preocupación muy grande, por lo menos queremos mantener el empleo. La situación económica es preocupante, pero aún así queremos mantener el Estado de bienestar alcanzado hasta el momento..." (30: 199).

Unas de las medidas que se han implementado para evitar el desempleo en los CEE es la reestructuración de la planilla laboral, es decir,

...que la gente gane menos, que trabaje menos, pero que se reparta ese trabajo entre todos. Si el taller producía 8,000 horas al mes, ahora va a producir 6,000, pero no se echan (...) siempre es mejor ganar menos que no ganar nada. Porque tampoco es una empresa en que los directivos de la organización se estuviesen llevando 100 millones a casa y echando gente, ese no es el caso, porque no tienen ánimo de lucro... (32: 75-78).

Para la mayoría de los entrevistados del sector de la discapacidad, considera que las personas con discapacidad han resentido un mayor impacto de la crisis en comparación de la población en general, en algunos casos, como ya se ha planteado, de manera muy crítica. Sin embargo, con respecto a la situación de los ciegos, las consecuencias de las crisis se perciben igual que para el resto de la población:

La crisis nos afecta ni más ni menos que al resto de las personas (...) Si una empresa está despidiendo gente o no está contratando porque no tiene dinero, tampoco nos contrata a nosotros, pero no es un factor que influya en concreto en los discapacitados, no es por un motivo tal, es un factor más entre tantos y punto (...) Sí que se nota, hay menos contrataciones (...) pero eso está pasando con todo el mundo... (37: 85)

Una vez más, en este caso ante la crisis, se refleja la desigualdad en el bienestar que existe entre los ciegos y el resto de los tipos de discapacidad.

Una de las cuestiones en las que coinciden todos los representantes de los diferentes tipos de discapacidad es que en estos tiempos de crisis, la persona no quede inactiva: “David ha estado en CEE, Pachi también, hay un grupito que ha estado en CEE pero que no se ha mantenido su puesto por la crisis de mercado, pese a esto pues ahí estamos, insistiendo para que sigan trabajando, que no pierdan el ritmo y que se sigan preparando para cuando surja esa posibilidad...” (28: 272). Este es el punto de vista desde la discapacidad intelectual. Desde la perspectiva de la discapacidad auditiva se considera: “... es una situación de crisis en la que está involucrada toda Europa y por supuesto España. Es difícil conseguir empleo, por lo tanto lo que vas a hacer es crear las condiciones: con los que están desempleados toca la formación. Si no puedo conseguir empleo, vamos a invertir más en sensibilizar a las empresas para que contraten...” (31: 16).

Pareciera como una regla: ante la crisis económica y laboral, toca formación...

La formación ha sido una de las causas que ha generado dificultades en el acceso al empleo de las personas con discapacidad y esta regla pareciera una buena medida, sin embargo, es posible suponer que ante la falta de empleo de la población en general, también se tienda a buscar la formación, lo que puede seguir marcando brechas importantes entre unos y otros.

Esto no quiere decir que no haya que reforzar el nivel de preparación. Uno de los informantes clave del sector gubernamental considera que “Es necesario resolver el problema de la formación (...) de hecho los trabajadores con discapacidad, con alto nivel de formación, tiene un nivel de desempleo muy bajo...” (8: 29).

En España, el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se encuentra fuertemente subvencionado por el Estado y en este momento, en el que existe una grave crisis, los apoyos y el cumplimiento con estas subvenciones se han ido agravando conforme pasa el tiempo y el retraso

de los pagos dificulta más el refinanciamiento de los créditos. Ante esta situación se muestran distintas perspectivas. La postura del sector gubernamental es que no es que no se quiera pagar las deudas con el sector de la discapacidad, sino que no hay recursos:

Desde el CERMI sí que se está haciendo campaña de que las comunidades autónomas paguen las deudas que tienen y eso me parece bien, que tratemos de, pero evidentemente no es algo que las comunidades estén haciendo por voluntad propia, no están pagando porque no tienen caja (...) Las administraciones están en una situación difícil y los centros CERMI también cuentan cosas para hacer el problema más grave... (8: 55-56).

Pero dentro de este mismo sector gubernamental, para los organismos que encabezan las acciones gubernamentales de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, se hace referencia a que si hay la necesidad de los recortes económicos, se hagan con responsabilidad, no en los sectores más vulnerables:

...la austeridad, los recortes, obviamente pueden afectar a muchos ámbitos, pero ahí sí, cualquiera que sea el gobierno habrá de recortar, pero siempre habrá de hacerlo con responsabilidad y manteniendo las políticas públicas que son absolutamente esenciales (...) sin duda, hablando de gasto, hay otras cuestiones más superfluas que se pueden recortar. El gasto social y nuestra dependencia son absolutamente prioritarias (10: 34).

Evidentemente desde la perspectiva de los representantes del movimiento asociativo es injustificado el hecho de que se pretendan hacer recortes presupuestarios en el ámbito laboral de la discapacidad y coinciden con la postura gubernamental anteriormente citada, en el sentido de que si ha de haber recortes que se lleven a cabo en aspectos menos sensibles para la sociedad.

Conforme pasa el tiempo la situación se están percibiendo cada vez más crítica, en la empresa privada no hay mayores posibilidades laborales, la visión de los empresarios es la siguiente: “estamos en una época de crisis económica brutal, por lo tanto las empresas están concentradas en sobrevivir, por decirlo de alguna manera, sobre todo las Pymes y las medianas, las grandes pues la llevan un poco mejor (...) es una crisis muy dura a nivel de empleo y a nivel económico...” (25: 43). El empleo en los CEE no es mejor, el retraso del pago de la deuda de las administraciones se complejiza cada vez más. El día 30 de

octubre del 2012 el boletín *cermi.es* semanal, No. 53, publicó una nota al respecto:

El CERMI recuerda al ministerio que dirige Fátima Báñez la extensa agenda política que la discapacidad tiene en materia de inclusión laboral y que necesita ser reactivada con iniciativas valientes y ágiles para evitar la destrucción masiva del empleo y la pérdida de lo conseguido en este ámbito las últimas décadas.

Entre las medidas de urgencia, el CERMI reclama el mantenimiento del volumen de recursos destinados a las políticas activas de empleo de personas con discapacidad, ya que han demostrado ser eficaces para generar puestos de trabajo, como han acreditado los informes de evaluación de la propia Administración (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2012a).

En el boletín *cermi.es* semanal, No. 56, se observa el incremento en el grado de inconformidad que se ha alcanzado, de tal manera que el movimiento asociativo ha lanzado una convocatoria para manifestarse activamente, no solo a raíz de la problemática laboral, sino en general por la inconformidad de la política social del gobierno actual:

La mayoría de los CERMIS Autonómicos han comunicado su adhesión a esta marcha, así como entidades de la discapacidad del ámbito nacional (...)

Tal y como expone el CERMI Estatal, ante la inquietante situación por la que atraviesan las personas con discapacidad y sus familias, agravada por la crisis y las decisiones políticas, en todos los ámbitos y planos, de regresión de derechos y de debilitamiento del precario nivel de cohesión y protección sociales alcanzado por España, el movimiento de la discapacidad ha pasado a una estrategia de contestación activa que persigue otorgar más presencia en la agenda política de lo referido a la inclusión de las personas con discapacidad y contrarrestar con medidas de toma de conciencia y acciones directas la deriva de retroceso a lo que nos estamos viendo abocados.

Esta estrategia activa de contestación, denominada SOS Discapacidad, se mantendrá mientras perdure lo más agudo de esta crisis, pero dada la proximidad del Día Internacional de las Personas con Discapacidad -3 de diciembre-, se ha decidió dar inicio a la misma coincidiendo con esta fecha simbólica (CERMI, 2012b).

Ante las evidencias presentadas se puede observar una evolución compleja tanto de la crisis económica como de la crisis de empleo iniciales, que se han visto exacerbadas por la política social actual que está llevando España y que atenta contra la consecución de los derechos de las personas con discapacidad. Habrá que seguir dando seguimiento para observar los resultados finales. ¿Cuál será el impacto real de la crisis en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?, ¿el movimiento asociativo

de personas con discapacidad podrán alcanzar la reivindicación de sus derechos ante las decisiones gubernamentales de una política social a favor del mercado?

Este breve apartado se puede sintetizar al considerar los siguientes aspectos:

El impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad ha sido desigual dependiendo del tipo de discapacidad. El sector más afectado ha sido el de la discapacidad intelectual. Se reporta una falta de transición de los CEE hacia la empresa ordinaria desde hace dos años y se dan testimonios del retorno de varios de los trabajadores a los CEE debido al cierre de empresas.

En la mayoría del sector se reporta que ha habido una mayor afectación si se compara con el resto de la población. Los menos afectados, han sido las personas ciegas. Se reporta una situación en igualdad de condiciones al resto de la población.

Se han realizado esfuerzos importantes por mantener el empleo en los CEE, entre otras medidas se considera el apoyo de los padres de familia y la reestructuración de la plantilla laboral: distribución del trabajo y del ingreso, pero sin desempleo.

Una regla que parece generalizada ante la crisis económica y de empleo es la formación. Las personas con discapacidad con alto nivel de formación, tienen un nivel de desempleo más bajo.

El proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad es fuertemente subvencionado por el Estado que ante la crisis actual se ha hecho evidente el incumplimiento. La discusión se centra en que el gasto se ha de realizar con responsabilidad eliminando gastos superfluos y no afectar a uno de los sectores más vulnerables.

La falta de pagos se ha agravado, las tensiones que inicialmente estaban enfocadas a la cuestión laboral se han ampliado, la inconformidad se

ha generalizado y hay evidencia de organización del movimiento asociativo a nivel nacional para exigir el respeto a sus derechos.

Ante esta situación se considera que la crisis económica, aunada a la crisis laboral, se ha exacerbado por la política social actual en detrimento de los derechos de las personas con discapacidad.

4.2.2 indicadores de resultados sobre el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral, en México.

Dadas las características de los organismos de personas con discapacidad es difícil poder especificar el impacto de la crisis por tipo de discapacidad; tal solo se pueden tener ciertas referencias sobre este hecho de una manera general y limitadas a lo que sucede en el centro del país.

Es en esta región donde se están dando los indicios más claros del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México. Los esfuerzos se han concentrado en el fomento y articulación entre las diversas agencias de integración laboral, tanto públicas como privadas. En estas últimas se pueden encontrar diversas organizaciones de la sociedad civil que promueven la inclusión o integración laboral de personas con discapacidad.

El Comité del Trabajo del CONADIS ha gestionado una red de intercambio de información entre estas agencias, tanto sobre las vacantes, como en relación a las personas con discapacidad que buscan empleo. Es una naciente plataforma de información y de relación entre ambos sectores.

Con estos antecedentes los indicadores más representativos sobre el impacto de la crisis son los que revela uno de los representantes del sector gubernamental que forma parte del Comité del Trabajo del CONADIS.

Dentro de la red se identificaron dos caminos para dar cuenta de la situación. Uno es a través de lo que se reporta por los integrantes de la red y otro sobre lo que reportaron las empresas que cuentan con el distintivo de Empresa Incluyente (21: 125)

En cuanto al reporte de la red se señala lo siguiente:

...es una de las cuestiones que hemos discutido (...) Sí detectamos a nivel de la red que bajó significativamente en el 2009 y parte del 2010, pues disminuyeron significativamente el número de vacantes que se estaban abriendo para el sector de las personas con discapacidad (...) hubo meses en que no tuvimos ni una, aunque bueno tampoco manejamos cientos, esto es a nivel micro, (en la región), pero a nivel macro seguramente la situación debió haber sido similar (...) las personas de la sociedad civil nos plantearon que ante la crisis estaban prescindiendo mucho de personas con discapacidad en las empresas, bueno esto no lo sé de cierto pero tampoco tengo motivos para dudar de esa aseveración (21: 128).

En cuanto al informe que se obtuvo de las empresas que cuentan con el distintivo se manifiesta lo siguiente:

A partir del distintivo y del seguimiento que hacemos, sí nos manifestaron las empresas cuestiones como 'hicimos todo a nuestro alcance', porque algunas presentaron reducción de personas importante, pero procuraron no tocar a su personal con discapacidad o en alguna situación de vulnerabilidad. Otros decían 'no puedo incrementar mi plantilla de personas con discapacidad, pero mantuve', o 'tuve un recorte impresionante, pero a este personal no lo toqué'. Eso es muy bueno, la mayoría de las empresas que tienen el distintivo hicieron lo posible por no tocar su personal con discapacidad, pero también hubo casos en los que nos mostraban la visión contraria (21: 129).

Son percepciones que pueden reflejar tendencias pero que no es posible identificar en realidad el número de personas con discapacidad que perdieron su empleo, lo que sí se puede considerar es que si en períodos normales la integración o la inclusión laboral es problemática, el hecho de que no haya contrataciones o la pérdida de empleo de las personas con discapacidad, es un impacto significativo por lo que representa el que vuelvan a ser contratadas.

A partir de mediados del 2010 la situación empezó a volver a su ritmo normal: "esto ha ido recuperándose, y observamos que ha habido una recuperación porque hemos manejado mucho más vacantes que en ese período que fue muy crítico, se han vuelto a acercar nuevas empresas que dicen 'quiero empezar con una sola vacante' para contratar a personas con discapacidad (...) Sí nos hemos dado cuenta que ya pasó el peor bache de la crisis, un bache que fue fuertísimo" (21: 131-132).

Desde otro ámbito, uno de los representantes legislativos hace referencia a la crisis tomando como punto de partida la discriminación:

...las personas no están de acuerdo en que se le dé prioridad, en una época de crisis o de desempleo, el que se le dé prioridad a una persona con

discapacidad de trabajar, cuando no está cubierta la demanda laboral del total de la población sin discapacidad. O sea, le estás quitando la oportunidad al que no tiene discapacidad. Eso tiene que ver mucho con la percepción de cómo concebimos al discapacitado, le estás haciendo un favor, lo estás viendo desde una percepción de paradigmas que nos hemos hecho los seres humanos en torno a la discapacidad (...) pensamos que no tienen capacidad simplemente por el hecho de verse reducidas sus capacidades físicas, auditivas, visuales o intelectuales, pensamos que no tienen talento por tener estas disminuciones y por lo tanto que no son productivos por estas disminuciones (4:16).

Esta percepción medicalizada y parcializada que prevalece en amplios sectores sociales en la actualidad sobre las personas con discapacidad, dificulta en condiciones normales su participación en el trabajo, pero ciertamente en tiempos de crisis complejiza el proceso.

A pesar de que el país intenta recuperarse de esta etapa de crisis, la perspectiva de otro de los entrevistados deja de manifiesto que aún en ocasiones en los que la situación económica reporta crecimiento, no necesariamente es proporcional en cuanto al incremento en el acceso a los derechos:

...sobre la crisis, es una situación en la que todo se hace más difícil, pero no siempre que ha habido crecimiento económico se ha favorecido un contexto democrático y al revés, en ocasiones sí coincide que en etapas de crecimiento el que haya una tendencia a favorecer un contexto democrático. Mientras no sepamos aprovechar una crisis para reorganizarnos, pues esto no cambiará. Una crisis puede revertir, se reducen los recursos, pero al mismo tiempo el trabajo se hace con menos recursos, se modifica y pueden salir otras perspectivas (24:68).

Lo que se puede vislumbrar a través del planteamiento de este informante es la articulación entre la necesidad del crecimiento para la obtención de los derechos y para alcanzar la democracia, pero relacionado a este planteamiento se considera que también es necesario que el producto de ese crecimiento se distribuya favorablemente para propiciar ese proceso de obtención de derechos y aquí es cuando se requiere de la adopción de una política social universalista que lo favorezca. Puede haber crecimiento y generación de riqueza para unos cuantos, no necesariamente para incrementar el bienestar de la mayoría.

Lo que sí es importante reafirmar, como también lo muestra este informante clave, que dentro de lo conflictivo de las crisis económicas, es necesario aprovechar la oportunidad del aprendizaje, concretamente en cuanto

al impacto en la consecución de derechos y de la optimización de procesos productivos y de los recursos económicos.

A manera de síntesis se puede considerar que el impacto de la crisis en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México ha sido significativo pero que da muestras de recuperación. Esto representa que además de una fuerte tendencia a la exclusión, ésta se agrava con la crisis. Perder los pocos avances que se pueden encontrar significa un aumento en la tendencia a su exclusión, que es muy difícil revertir dada la discriminación y la perspectiva medicalizada de la discapacidad que prevalece en la sociedad y que se manifiesta en el hecho de que se les dé prioridad en el acceso al trabajo a las personas sin discapacidad.

El contexto de crisis actual revela con mayor claridad el impacto en el proceso de consecución de derechos en general y específicamente en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. El crecimiento no siempre está interrelacionado con los derechos, éste puede ser solo en beneficio de unos cuantos y en general de los que más tienen; de ahí la necesidad de políticas sociales universalistas que propicien la distribución del fruto del crecimiento, con especial énfasis entre los sectores excluidos de la sociedad.

Análisis comparativo

El contexto de crisis revela algunos indicadores sobre las desigualdades en su impacto entre los distintos sectores de la sociedad y entre los distintos tipos de discapacidad.

En España se pueden encontrar mayores evidencias de esta desigualdad entre los distintos tipos de discapacidad que en México, sin embargo, considerando las escalas pertinentes, en ambos países el impacto en el proceso de inclusión laboral de la discapacidad ha sido significativo.

En el caso español se pueden encontrar mayores evidencias en cuanto a la desigualdad del impacto entre la población en general y la población con

discapacidad, en donde ha sido mayor en este último caso, situación que en México todavía no es posible identificar.

Los esfuerzos que se han realizado por mantener los empleos de las personas con discapacidad al ver limitadas o detenidas las subvenciones de las Administraciones son significativos y cuentan con el apoyo del movimiento asociativo de personas con discapacidad que actualmente se encuentran en proceso de manifestación activa ante las disminuciones en el nivel de bienestar alcanzado para este sector. En México no se dan evidencias de este tipo de esfuerzos articulados en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Para los españoles, se percibe como una norma implícita que ante la falta de empleo, sobre todo en este contexto de crisis, lo que corresponde es la formación. En el caso mexicano esta posibilidad no se manifiesta en ningún ámbito.

Si bien en el caso español la crisis significa un problema económico importante por las subvenciones que se realizan para fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, en México, la crisis no repercute en este sentido, con o sin crisis el proceso de inclusión laboral no cuenta con recursos económicos para su fomento.

Las dificultades políticas, económicas y laborales en las que se encuentra España han repercutido para que la crisis se prolongue más en el tiempo y se vayan agravando las condiciones de pago a las subvenciones y el fomento al proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. En México, específicamente en el centro, aunque se dan muestras de haber alcanzado un ritmo normal en el proceso a partir de mediados del 2010, éstos no son parámetros contundentes para observar el impacto real así como las posibilidades de recuperación del empleo.

En ambos casos se puede considerar que la crisis económica se ve exacerbada ante las políticas sociales que han seguido tanto España como México en detrimento de los derechos de las personas con discapacidad en general y específicamente en cuanto a su derecho al trabajo. En el caso

español la situación es más sensible dado el porcentaje de desempleo al que se ha llegado.

En la siguiente Tabla se pretende mostrar los resultados de la comparación.

Tabla 15.

Análisis Comparativo de Resultados sobre la Crisis y su Impacto en el Proceso de Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad en España y México.

Característica a comparar	España	México
Desigualdad en el impacto de la crisis entre la población en general y la población con discapacidad	Sí. Mayor entre las personas con discapacidad.	Sí. Mayor entre las personas con discapacidad.
Desigualdad en el impacto de la crisis entre los distintos tipos de discapacidad	Sí, menor impacto entre los ciegos.	No hay datos al respecto
Esfuerzo por parte del movimiento asociativo a favor de la defensa de sus derechos, a raíz del impacto de la crisis.	Sí	No
Ante la crisis y la falta de empleo, la formación es un recurso necesario	Sí	No
Impacto de la crisis sobre las subvenciones al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.	Sí	No, porque no hay subvenciones al proceso.
Exacerbación de la crisis por las políticas sociales implementadas en la actualidad	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave y revisión documental y bibliográfica.

4.3 Análisis comparativo de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad, en España y México.

El presente subcapítulo surge como resultado de una llamada generalizada por parte de todos los actores sociales que participaron en la presente investigación, tanto para el caso español como el mexicano, ante la necesidad de un cambio cultural que propicie la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, un cambio que en el fondo implica un avance hacia la perspectiva de los derechos humanos y que requiere del diseño e

implementación de políticas públicas para atender esta problemática sociocultural⁷.

Sin embargo, a pesar de ser una problemática social de gran importancia, hay una coincidencia por parte de algunos académicos de que es un tema poco estudiado (Steenland, 2006, Barbier, 2008). En este sentido Luis Moreno diría que

Existe una dimensión cultural y axiológica en el desarrollo de los sistemas de bienestar, generalmente despreciada en los análisis imperativos (...) La autopercepción de necesidades y estilos de vida diferentes influye de sobre manera en la configuración de las opciones estratégicas de los principales actores o coaliciones de actores favorecedoras del desarrollo del bienestar social en el desarrollo y considerado por los distintos actores sociales (2009: 15)

Para Barbier (2008), hace falta delimitar las configuraciones de las representaciones colectivas, tanto cognitivas, normativas o culturales que están directamente vinculadas a las prácticas colectivas y a las instituciones, y que afecta en las decisiones en el campo de la protección social.

Es así como a través de este subcapítulo se pretenden mostrar algunas implicaciones en las que se hace manifiesta esta necesidad de cambio cultural con respecto a las personas con discapacidad que afecta su bienestar y que transversalizan todo el proceso de inclusión: desde la manera como se permea a nivel individual, familiar, de movimiento asociativo de personas con discapacidad, en el sector empresarial, así como en las instituciones y organismos públicos.

⁷ No cabe duda que los estudios sociales interdisciplinarios ofrecen alternativas a las problemáticas sociales actuales. En este caso, el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se enfrenta a una problemática cultural que ha de ser resuelta a fin de poder hacer efectivos sus derechos. En este sentido es importante considerar las aportaciones de los teóricos sobre los estudios culturales que hacen con respecto a la ciudadanía cultural y que definen las políticas culturales en donde se observa una "tendencia a incluir bajo este concepto el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social (...) Las políticas culturales pueden ser un tipo de operación que asuma esa densidad y complejidad a fin de replantear los problemas identitarios como oportunidades y peligros de la convivencia en la heterogeneidad. En esta perspectiva, la función principal de la política cultural no es afirmar identidades o dar elementos a los miembros de una cultura para que la idealicen, sino para que sean capaces de aprovechar la heterogeneidad y la variedad de mensajes disponibles para convivir con los otros" (García, N., 2000).

El presente estudio se limita a hacer visible la problemática y la necesidad de crear políticas públicas desde el enfoque de las políticas culturales. El diseño y la estrategia para elaborar estas políticas es un estudio que por el momento se deja como una posibilidad para realizarla en futuras investigaciones.

En términos de Steensland (2006), en lugar de hablar de un cambio cultural se hablaría de la necesidad de un cambio en las “categorías” culturales. En su estudio, dicho autor, retoma a DiMaggio, quien considera los esquemas culturales como constructos cognitivos que dan forma a los mecanismos culturales (1997). Steensland (2006) los considera relevantes en la medida que proporcionan plantillas de categorización cultural⁸.

Estos supuestos teóricos pueden ayudar a entender, la manera cómo las personas con discapacidad están categorizadas desde distintas perspectivas y que dependen de ciertos constructos cognitivos que están interiorizados en la sociedad y que hoy se busca movilizarlos para propiciar una nueva categorización, un cambio cultural, que permita la inclusión laboral.

Por su parte, metodológicamente hablando, ¿es posible medir este cambio cultural para presentarlo como resultado en el presente capítulo? Por lo pronto, se limita a plantear algunas características e indicadores cualitativos que hacen referencia a los alcances de la problemática obtenidos en cada caso. Sin embargo, a grandes rasgos, el cambio cultural⁹, no deja de representar hasta hoy, en mayor o menor medida, un desafío si se consideran los diversos ámbitos implicados.

⁸ Estas categorías, Steensland las considera como parte de un continuo proceso que se basa en la imbricación de decisiones, acciones y acuerdos institucionales. Para el autor, este tipo de imbricación crea las condiciones para lo que Bourdieu describe como *doxa*: “La *doxa* originaria es esa relación de adhesión inmediata que se establece en la práctica entre un *habitus* y un campo al cual está acordado, esa muda experiencia del mundo, como algo que se da por sentado y que el sentido práctico procura. La creencia en actos, inculcada por los aprendizajes primarios... (2009: 111)

⁹ El cambio cultural es un término que se acogió en el presente apartado, considerando las expresiones de los informantes para referirse a esta problemática, pero teóricamente se puede relacionar con las aportaciones conceptuales anteriormente citadas de Steensland, B. (2006) cuando habla de “categorías”, de DiMaggio, P., (1977) que utiliza el concepto de “esquemas”, Bourdieu, P. (2009) a través del concepto de “*habitus*”; o de Goffman, E. (1963) en su estudio sobre el “estigma”. Desde estos referentes se podría hablar de cambios culturales bajo el paradigma de las categorías, esquemas, *habitus* o de eliminar el estigma que afecta a las personas con discapacidad, que si bien no son conceptos sinónimos, hacen referencia al tipo de adscripción teórica que se está asumiendo.

4.3.1 Características e indicadores de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en España.

El cambio cultural que favorece la puesta en marcha de una serie de transformaciones en las estructuras sociales alineadas a la perspectiva de derechos, obedece a un cambio conceptual y a su vez este cambio conceptual favorece el cambio cultural, es decir, que ambos cambios están intrínsecamente relacionados. Desde la perspectiva conceptual se observa en el caso español un deslizamiento paulatino desde el concepto de integración, como una categoría cultural, hacia el concepto de inclusión, como la nueva categoría a la que se aspira, que como ya se ha mencionado anteriormente, hace referencia, en palabras de uno de los principales líderes de las personas con discapacidad, a un término “donde incluir es formar parte de, que conlleva a que sea de los nuestros, mientras que la integración parece como que bueno está ahí, lo aceptamos...” (32: 113) Esta tendencia hacia una perspectiva conceptual de inclusión y/o de derechos, es el indicador más importante de cambio cultural puesto que en función de esta tendencia es que se orienta, o se debería de orientar, toda la práctica de los distintos actores sociales involucrados en el proceso.

La importancia del cambio cultural es significativa para la sociedad española y la considera como una de sus prioridades en la Estrategia Global de Acción para el Empleo. En el Objetivo 1 de la Estrategia, se hace especial referencia tanto a la necesidad de remover barreras socioculturales, físicas e incluso legales a nivel general que dificultan el acceso al empleo, así como la necesidad de generar cambios culturales¹⁰, específicamente en el sector empresarial, lo cual implica tener un mayor acercamiento y generar mayor sensibilización a través de campañas de fomento al empleo. (Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009).

El inicio de este cambio cultural y conceptual, tiene como punto de partida a cada una de las personas con discapacidad. Si bien es cierto que en

¹⁰ Desde una perspectiva teórica lo que se está planteando en dicha Estrategia, es la puesta en marcha de una política cultural que favorezca el proceso de inclusión laboral.

España se pueden encontrar grandes avances en torno al cambio de perspectiva de las personas con discapacidad, a través de lo cual han alcanzado un grado de organización muy significativa que les ha permitido consolidarse como actores sociales, también es verdad que existe todavía un porcentaje de la población con discapacidad que no ha logrado alcanzar este cambio de perspectiva y que permanece ajena al proceso de inclusión laboral.

Este cambio, desde el punto de vista de los informantes, requiere de un trabajo individual para dejar de percibirse como un sujeto de la caridad, de la asistencia o de la atención médica, a una concepción de sí mismo con ciertas limitaciones pero también con capacidades, como ciudadano, con derechos y obligaciones para participar en la sociedad. De manera muy coloquial, la necesidad y posibilidad de este cambio individual, lo plantea uno de los actores sociales del ámbito legislativo, con discapacidad motriz, de la siguiente manera:

...yo ya llevaba mucho tiempo, ya estaba rehabilitado (...), en este hospital les transmitía a los chicos que me preguntaban si esto tenía solución, y yo les decía sí, sí. Si consigues sacar la silla de la cabeza y ponerla debajo del culo estás curado. Yo ya había conseguido sacar la silla de la cabeza y ponerla debajo del culo. Entonces me llamaba la atención estar vinculado al mundillo, pues no está demás saber cómo funciona, qué novedades existen, desde sillas de ruedas, qué investigación se está haciendo, y así fue como me introduje en la asociación y de ahí entré en la dinámica laboral... (1:12).

Después de todo, las limitaciones son generalmente parciales y habrá que considerarlas como tal. La discapacidad limita una parte de la persona, no su totalidad. El cambio individual consiste precisamente, en que la persona pueda valorarse más allá de la limitación.

Para este mismo actor social, una responsabilidad para lograr el cambio cultural, es dejarse ver en su ámbito laboral, mantener la interacción en la sociedad y alcanzar una valoración como persona en su totalidad por parte de la sociedad:

¿Cuál es mi apuesta? Proyectarme socialmente, que me vean mucho, que nos vean, a uno en la política, a otro en la universidad, a otro en el campo trabajando, a otro en una empaquetadora (...) que vean que no te he mordido ni te he pegado, que con el contacto, me conozcas y entonces te resultaré más o menos atractivo, o un tío pesado que habla mucho, pero me juzgas a mí, no a mi silla de ruedas, por eso digo, conóceme, ¡conócenos! y en cuanto más nos conozcas, miras las espirales positivas... (1:95-96)

... que nos vean que somos como cualquier ser humano, trabajadores, no trabajadores, sin vergüenzas, cara duras, simpáticos (...) pero no hay que descalificarlo por ser discapacitado, eso ya no vale (...) Si tengo una capacidad de establecer una conversación, puedo desarrollar un trabajo y veme aquí (...) ¡hombre si ya tres veces mi partido me propone en las listas! Hombre, la primera puede ser por caridad, la segunda por cariño y porque le da pena dejarme tirado, pero ya la tercera ya no es cumplido, me vuelve a presentar, ¿no habrán valorado mi trabajo para volverme a presentar? (1: 47)

Sin embargo, aunque el proceso personal es tan importante como la interacción con la sociedad, por sí misma, la acción personal, no es suficiente para lograr un cambio cultural, ha de trascender e interactuar con el resto de las estructuras sociales, empezando por la más básica de estas estructuras que es la familia.

Hoy en día la familia, de la misma manera como se presenta a nivel individual, puede representar todavía un factor limitante para el proceso, sobre todo en el caso de las personas con discapacidad intelectual:

...cuando el chaval acaba a los 20 años con la educación, y a la familias se les pregunta: ¿qué prefieres?, ¿que tu hijo vaya a trabajar a un CEE o a una empresa ordinaria o que pase a una plaza pagada por el Estado en un Centro Ocupacional, con una ocupación con sus programas de terapias, pero digamos sin obligación laboral y contractual y encima compatibilizándolo con una pensión económica (...) las familias tienen su lógica y yo entiendo, muchas veces no quieren que sus hijos trabajen. No, no. Quieren la seguridad, históricamente es así y lo entiendo (28:43).

Así como esta respuesta de parte un representante del sector de la discapacidad, se pueden encontrar sistemáticamente, en los distintos actores sociales que “hay una cierta resistencia por parte de las familias” (28: 43), ya no de una manera tan radical como hace unos 20 o 30 años, pero que aún persiste: “Yo creo que hemos pasado esa etapa más negra; hace años (...), cuando una familia tenía una persona con discapacidad en casa, pues se quedaba en casa. Entonces tampoco había mucha formación. Ahora eso no se da, bueno, mucho menos, ha sido un tema importante...” (30: 181) y habrá que considerarlo como tal, pues podría significar una de las barreras primarias, hacia la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Algunos entrevistados perciben una diferencia importante a nivel generacional entre las familias con hijos con discapacidad que ya son adultos, en las que se hacen más evidentes los temores a su autonomía y por otro lado,

las familias jóvenes que “piensan de otra manera” (32:40) en quienes ya se percibe que no es suficiente el que estén bien cuidados en una institución de salud o educativa: “...sí hay una notable diferencia entre padres de una cierta edad y padres jóvenes que dicen ‘yo a mi hijo le saco chispa’ (32: 47).

Hoy, el reto más importante, desde la perspectiva de uno de los representantes de las personas con discapacidad, es que ellas puedan finalmente superar el escepticismo de las familias, de muchos profesionales y de la sociedad en general, sobre los planteamientos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad:

Hoy la persona con discapacidad se ha de situar al centro de las decisiones y hacer lo posible porque ella misma tome sus propias decisiones, eso conlleva a que la persona tome parte activa de los procesos. Eso supone una revolución, pues supone dotar a la persona con discapacidad de muchos más apoyos y esfuerzo por parte de las familias y los profesionales que supone apostar por la autodeterminación (...) o que tenga poder para decidir por sí misma. Es pasar de todo para el discapacitado pero sin el discapacitado, a todo para el discapacitado con el discapacitado (...) la toma de decisiones la debe hacer el propio discapacitado, no su familia (...) Y yo lo veo aquí con frecuencia, cuando le pregunto al hijo, me contestan los padres. Y yo les decía que le estaba preguntando a la persona con discapacidad, pero bueno, esa constitución es culturalmente difícil (32: 46).

Este cambio cultural, hacia una perspectiva de inclusión y de derechos, es una problemática social a la que se está prestando atención, pero que no se ha acabado de superar. Desde el movimiento asociativo de personas con discapacidad se realizan diversas actividades con las personas con discapacidad y con sus familias, como por ejemplo, el ir:

...desarrollando escuelas para padres, intentando meter todo ese proceso cultural y esas ideas de cambio. Se está debatiendo la presencia de la gente con discapacidad intelectual, por ejemplo, en determinados núcleos de toma de decisiones, quizá no en las asambleas todavía, pero dentro de los grupos de trabajo que suelen estar integrados por cuatro elementos: el elemento técnico, el elemento político, padres y madres y la propia persona con discapacidad (32:49).

Es un proceso de cambio contra aquello que los distintos actores sociales definen desde distintos ámbitos y bajo distintos conceptos que se encuentran cubiertos bajo el paradigma cultural: miedo, vergüenza, invisibilidad, falta de preparación o capacidad, estereotipos sociales, ignorancia o falta de conocimiento, de inclusión o barreras sociales, culturales y físicas

entre otras. Algunas de las evidencias que ofrecen diversos actores sociales sobre el manejo de este tipo de conceptos podrían ser:

El principal problema de las personas sordas es por el fruto del desconocimiento y de la escasa información sobre la verdadera realidad que les rodea. Se supone que existen muchas barreras que dificultan la incorporación de la persona sorda al mercado laboral, pero en nuestro caso los empresarios se han negado a hacer contrataciones porque dicen que son adaptaciones costosas, por problemas de comunicación con el trabajador (...) siempre es un poco de miedo... (33:25).

Hoy en día ya no depende de la discapacidad, sino de la capacidad que tenga el individuo, pero como cualquier persona, no todos tenemos las mismas capacidades para poder trabajar en los mismos sitios. Yo creo que lo que habría que poner en la mesa es eso: vamos a estudiar a este individuo y vamos a ver qué necesidades y qué capacidades tiene para poder acceder a una empresa, pero eso es para todo mundo, no porque tenga discapacidad intelectual, por ejemplo, se tiene que quedar todo el tiempo en un CEE, la persona con discapacidad intelectual tiene unas capacidades que puede desarrollar en una empresa ordinaria (34:42).

...otro problema es la estereotipación, hay colectivos más estereotipados, la enfermedad mental, es muy complejo insertarlos, ¿sabes? (35: 23).

...fue muy comentado, porque por primera vez en la historia de España había un diputado en silla de ruedas (...) El Congreso de Diputados (...) no es accesible y fue el comentario periodística de que había que remover obstáculos y tal (...) fue un revuelo popular (...) hubo que romper no solo las barreras físicas, sino barreras mentales... (1: 30).

A pesar de que todavía se encuentran presentes diversas problemáticas sobre la percepción hacia las personas con discapacidad, el movimiento asociativo ha tenido un papel relevante en el proceso de cambio cultural hacia una perspectiva inclusiva y de derechos:

El movimiento asociativo ha posibilitado tres cosas fundamentales: un cambio en las actitudes sociales, cambios a nivel legislativo y cambios en la creación de servicios para la gente con discapacidad. El cambio ha sido definitivo, hoy nos parece mucho más normal ver gente con discapacidad en la calle, antes los veías como bichos raros; la gente poco a poco va teniendo conciencia de que esas personas tienen los mismos derechos que los demás. Sin embargo es importante todavía mantener esfuerzos de discriminación positiva, de generar medidas legislativas que potencien las posibilidades de trabajar (...) Cambiar actitudes no es fácil, cuesta, pero estamos ante una cuestión de reivindicación de derechos humanos... (32: 90-91)

Así como el movimiento asociativo ha incidido en el proceso de cambio cultural en cada individuo, en la familia y en la sociedad en general, también lo ha ido realizando específicamente para favorecer el proceso de inclusión laboral dentro de la empresa, sin embargo, considerando los avances y

limitaciones en materia legislativa, se considera el proceso de sensibilización directa con los empresarios como la herramienta básica hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Este proceso de sensibilización consiste básicamente en dar a conocer las posibilidades que tiene la persona con discapacidad de realizar un trabajo y de dar a conocer los incentivos que proporciona la legislación. El poner a la persona con discapacidad en contacto con empresario para que llegue a conocer las capacidades de las personas con discapacidad y que finalmente crea en él y en sus capacidades para desarrollar un trabajo, es lo que puede llegar a sensibilizarlo y a cambiar su percepción cultural para favorecer la contratación laboral.

Entre los esfuerzos que se realizan para propiciar este cambio de perspectiva entre los empresarios se mencionan por parte de las asociaciones de personas con discapacidad algunas medidas concretas: “se hacen folletos divulgativos, comentando a las empresas sobre las ayudas, bonificaciones en la seguridad social que se tienen. ¡Vamos! Impulsar un poco a las empresas a que contraten. Se intenta hacer el acercamiento, pero es muy complicado, la gente sigue teniendo muchos temores y desconocimiento sobre la discapacidad” (37: 35)

La sensibilización es un esfuerzo por tratar de introducir en el mercado laboral a las personas con discapacidad, atendiendo a sus capacidades y su nivel de formación, dentro de la empresa. Sin embargo a pesar de que el proceso de sensibilización hacia las empresas ha sido lento, hoy se han encontrado otros sustentos para favorecer la inclusión:

La sensibilización lleva mucho tiempo para que el empresario pueda entenderlo y luego viene además la parte de la adaptación del puesto de trabajo. Hoy en día la imagen de la Responsabilidad Social Corporativa valora como positivo que una persona en silla de ruedas, por ejemplo, esté en una recepción, y esto denota que es tan competitivo como cualquiera y esto demuestra que es una empresa sensible, digamos que es responsable socialmente. Se valora este cambio en las empresas que han hecho un esfuerzo y que han empezado a contratar personas con discapacidad, pues poco a poco vamos logrando que la discapacidad se convierta en un valor social (31:13)

Poco a poco el movimiento asociativo ha influido de manera significativa para propiciar un cambio cultural de manera progresiva en cada uno de los actores sociales y lo ha implementado no solo de manera directa con un buen porcentaje en cada persona con discapacidad, en cada padre de familia, en cada empresario o con los distintos actores sociales, sino también de manera general gracias a las proyecciones mediáticas que se realizan y a las constantes campañas de publicidad que promueven el empleo. Esta serie de lineamientos se encuentran alineados a la perspectiva de la Convención, específicamente sobre el Artículo 8 en cuanto a la toma de conciencia¹¹. Esto lo refleja el testimonio de uno de los representantes del sector legislativo:

Una de las funciones que he tenido la ONCE desde que se creó, ha sido el darle una proyección social a la discapacidad, hoy en día realiza una difusión mediática que ayuda a fomentar el empleo, la accesibilidad, la ayuda y colaboración a la inclusión laboral, que es uno de los fines de la organización, La inclusión laboral es la mejor manera de que formen parte de la sociedad y para que la sociedad empiece a relacionarse con nosotros con naturalidad, que hables conmigo, que no hables con mi silla, que soy una persona normal que tiene una limitación y que seguro que tú tienes otras que no se ven (1: 20).

Junto a la inclusión laboral, como la mejor manera para la inclusión social y propiciar el cambio cultural, no deja de estar presente de manera paralela la inclusión educativa, en la que han alcanzado importantes logros, tal como ya se ha mencionado en apartados anteriores, pero sobre la relevancia de la inclusión laboral también coinciden los comentarios de un representante de las personas con discapacidad:

Nosotros lo que planteamos es que el vehículo para incorporarse en las mismas condiciones, para incluirse, es a través del empleo, porque a través del trabajo se está en pleno derecho de consumo, ocio, de inclusión económica y cultural. A través del empleo hay una inclusión real. Anteriormente estábamos llenos de muchos estereotipos, de paternalismos y de no saber cómo abordarlos, se veía la dificultad de la persona y su capacidad. Hoy hemos ido capacitando técnicos con conocimientos más objetivos que van haciendo puentes entre las personas con discapacidad y el sector empresarial. ¿Cuál es la metodología? Crear las condiciones, habilidades y capacidades en las personas con discapacidad y que requiere el mercado en su momento, o los que nosotros vemos que es conveniente crear (31: 12).

¹¹ En la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el citado Artículo, se hace referencia a las obligaciones del Estado en materia de Toma de conciencia, lo cual lleva al cambio cultural al que se ha hecho énfasis en el presente apartado. Si bien el Estado español no ha incidido directamente en todos los ámbitos que propone la Convención, éstos se han ido desarrollando de manera indirecta a través del movimiento asociativo que recibe apoyo del Estado. Más adelante, cuando se estudia el caso mexicano se presenta el Artículo de la Convención sobre este tipo de medidas.

Sin embargo a pesar de los grandes esfuerzos del movimiento asociativo y de los logros alcanzados, la problemática cultural que se encuentra en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad es todavía evidente, a nivel social, tal como se mencionaba en el capítulo anterior, cabe recordar que el sector empresarial requiere de una atención especial dada la baja sensibilización que presenta con respecto a las personas con discapacidad, que influye en tal medida que la contratación se lleva a cabo más que por convicción, por el estímulo de las subvenciones existentes o por el cumplimiento de la ley: “El cumplimiento de la LISMI responde a una ‘imposición legal’ más que a una concienciación social y empresarial sobre la inserción de personas con discapacidad” (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, 2009: 47); “La motivación legal es la principal razón para la contratación de personas con discapacidad en las empresas de más de 50 trabajadores (...) 62.2%” (Fondo Social Europeo y Fundación ONCE, s.f.: 41), lo cual es un indicador de la falta de cambio cultural más allá de los que están en contacto directo con las personas con discapacidad, en donde están presentes constructos cognitivos interiorizados en la sociedad que no han logrado ser removidos, con las repercusiones que esto significa para el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad..

El planteamiento de uno de los representantes de los CEE lo expone de la siguiente manera:

- ...la legislación es difícil que se cumpla.
- ¿Por qué?
- Por el rechazo clásico a la discapacidad, al igual que no se cumplen integralmente las demás leyes que obligan incluso al propio Estado a proporcionar trabajo y no lo cumplen y no pasa nada, hay leyes para que todo se haga accesible y no se cumple totalmente y no pasa nada.
- ¿Por qué no ocurre nada?
- En mi opinión, por el rechazo inconsciente que hay de la discapacidad, un temor ancestral que el ser humano tiene hacia la enfermedad, al dolor a la muerte y que ve reflejado en una persona con discapacidad. Vamos, tú preguntas:
 - ¿Usted está de acuerdo en que las personas con discapacidad trabajen?
 - Hombre, ¡claro que sí!
 - Y, ¿qué trabajo para usted?
 - Hombre, que en mi trabajo la persona con discapacidad, este, digamos...
 - ¿Usted está de acuerdo que la persona con discapacidad se enamore y se case?

- Hombre, ¡claro que sí!
 - Oiga y ¿usted está de acuerdo que se case con su hija?
 - Hombre, con mi hija no.
 - Entonces, ese estar de acuerdo y que la persona con discapacidad haga todo, pero lejos de mí, que vaya a una cafetería pero no a la mía, a un museo pero no al mío... ¡Mmhh!
- A lo largo de la vida nos han echado de cafeterías, hoteles, campings, o han tratado de echarnos, porque damos mala imagen (...) ¿Y por qué sucede esto, por qué no protestamos? Porque la discapacidad es algo que está atragantado en el interior del ser humano y todo mundo tiene miedo, un miedo absurdo porque cuando se supera, cuando convives con ellos, te das cuenta de la gran riqueza que la discapacidad puede aportar a la sociedad, ¿no? ¡Pero la sociedad no lo sabe! (29: 29-35)

La problemática cultural es todavía una tensión manifiesta que atraviesa, tal como lo plantea este representante del sector de la discapacidad, todos los ámbitos incluyendo la puesta en práctica, de manera plena, de las instituciones.

Este mismo informante, más adelante en su entrevista deja ver otra gran problemática relacionada con la posibilidad de alcanzar el derecho:

- ¿Qué ha ocurrido con la ley de dependencia? Que la ley asegura a esa persona que tiene un derecho universal a que se le busque un lugar y se le dé un recurso, es un derecho, pero no hay cultura de ir al juez. Llegará el momento en que lo hagamos, que sea una ley tan rigurosa como la sanidad, pero todavía no hay una conciencia de reivindicar los derechos como cualquier otro grupo (...)
- ¿Qué falta para ponerse de acuerdo y exigir ese derecho?
- Hacen falta dos cosas, una que se ve y otra no se ve. La que se ve, son los recursos, la economía, se puede medir. Y la que no se ve es el cambio cultural profundo en todos y para ese cambio tenemos que reivindicar la belleza de la discapacidad, la discapacidad es un valor. Hace falta reivindicarlo en los padres, en los profesionales, en todos los ámbitos (...) tenemos que ser capaces de cambiar culturalmente esa idea que tenemos de que la discapacidad es algo trágico... (29: 89-92).

La falta de justiciabilidad o exigibilidad judicial de un derecho, el poder reivindicar y exigir ante un juez el cumplimiento por parte del Estado de un derecho, es todavía una meta por alcanzar en materia de discapacidad y es un indicador de las limitaciones en el cumplimiento de un derecho, no basta con que se desarrollen las leyes si no hay un respaldo tanto judicial como económico que lo posibilite y un cambio cultural en la sociedad que lo impulse.

Sin embargo a pesar de las limitaciones presentes, es necesario señalar que al menos se ha logrado compartir el costo social de la discapacidad, ya no es solo responsabilidad de la familia, sino que ya el Estado asume importantes responsabilidades.

En torno al respaldo económico necesario para propiciar el cumplimiento de la legislación y los derechos de las personas con discapacidad, uno de los representantes del sector legislativo coloca en el centro de la problemática el papel del Estado:

Digamos (...) que han existido dos modelos de Estado, el abstencionista liberal en el que se consideraba que el Estado no debería de intervenir para nada, que las relaciones entre los ciudadanos se regía por lo que estaba en el Código Civil, donde el Estado tenía que mantenerse al mínimo: el ejército, la policía, cosas así, a lo mínimo es el modelo abstencionista.

A principios del siglo XX se llega a la conclusión de que la sociedad dejada a los meros mecanismos del mercado conduce a la desigualdad, entonces es necesario que el Estado intervenga para proteger a los más débiles. En términos generales, se da la creación de un Estado intervencionista, papá Estado que debe cuidar a sus hijuelos. Pero es un Estado que gasta mucho y por lo tanto tiene que recaudar más.

El problema ahora es que vivimos una época en que nos hemos endeudado de tal manera que corremos el riesgo de que papá Estado quiebre y esto sería gravísimo. Se ha hecho un arreglo para que el Estado sea solvente y una de esas medidas han sido los acuerdos entre los partidos de gastar solo lo que se recabe, porque luego llegan los distintos partidos y lo que encuentran son una cantidad de pagarés y todo hipotecado para 25 años y eso inmoviliza las posibilidades de intermediación. Actualmente la política de endeudamiento es lo que se ha introducido actualmente en la Constitución que luego hay que desarrollar en una futura ley que bueno, provocará una reducción, pero es necesario no gastar lo que no se recauda. Porque en ese sentido tenemos la ley del 2006¹², (La Ley de Dependencia) que es una ley grandilocuente, ¡jolin!, es increíble!, ¡es como tener un brazo biónico! y luego tenemos que es falso, no es real, no se puede cubrir todo el gasto que implica, entonces hay que ser más medidos en lo que prometemos, ese es un requisito indispensable sobre la sostenibilidad del sistema (3: 124-128).

Hoy en día España se encuentra ante una tensión ante la presión social por avanzar o por lo menos mantener el bienestar alcanzado, pero sin el gasto excesivo que se realizó y el endeudamiento al que se llegó y que hoy converge con una coyuntura de crisis económica.

Sin embargo, la problemática económica para poder dar cumplimiento a un derecho respaldado institucionalmente, que en el presente caso es sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se considera que no solo se limita a la capacidad de poder regular el endeudamiento de las administraciones y no crear compromisos sociales sobre algo que no se pueda llevar a cabo, sino que además es necesario considerar las posibilidades reales

¹² El entrevistado hace referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

de mayor o menor incidencia que el Estado pueda tener ante las presiones del mercado internacional y en función de la política social que se ponga en práctica en cada administración gubernamental. Cuando en España se diseñó el Estado de bienestar, las presiones del mercado internacional no eran tan evidentes como resulta ser ahora, de tal manera que se podían tomar decisiones nacionales para hacer valer los derechos, pero hoy en día, esas decisiones se complejizan ante las dinámicas económicas internacionales y crean tensiones ante las necesidades de cumplimiento de los derechos humanos.

En síntesis, en España, hay avances importantes, aunque hay también una llamada generalizada por parte de todos los actores sociales sobre la necesidad de un cambio cultural más profundo dentro de la sociedad que propicie la transición hacia la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, un cambio que lleve hacia la plena adopción de la perspectiva de derechos y de los lineamientos establecidos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Si bien se identifica una transición paulatina desde la integración hacia la inclusión, tanto a nivel conceptual como a nivel práctico, todavía se encuentran algunos indicadores, como parte de los resultados, en los que prevalecen algunas limitaciones, comenzando desde las mismas personas con discapacidad y sus familias, lo que los coloca en una posición vulnerable con respecto a la obtención de sus derechos, en este caso, concretamente a su derecho laboral.

Actualmente es un reto para las personas con discapacidad poder superar el escepticismo que todavía existe, incluso en ellas mismas, en algunas familias, en distintos actores sociales, así como en la sociedad en general, para poder lograr el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El movimiento asociativo cobra especial centralidad al abordar esta problemática social e impulsar el proceso de cambio cultural que es necesario establecer, no solo en cada una de las personas con discapacidad, sino

también en sus familias y en la sociedad en general; no solo en a nivel laboral, sino en todas las dimensiones de la sociedad.

A través del movimiento asociativo se ha logrado institucionalizar el proceso y obtener los cambios culturales actualmente presentes en la sociedad española, además de obtener los servicios sociales con los que hoy en día cuentan las personas con discapacidad, es decir, que de alguna manera el costo social de la discapacidad se comparte básicamente entre el Estado y la Familia, logros que son dignos de reconocimiento, pero que sin embargo no han sido suficientes. En la sociedad en general y en el ámbito laboral, específicamente, todavía hay importantes indicios de la falta de sensibilidad entre los empresarios, es decir, de conocimiento y contacto con las personas con discapacidad, que les permita creer y valorar sus capacidades laborales y que se traduzca finalmente en el empleo para las personas con discapacidad.

Hace falta, en la sociedad española, trabajar para acabar con la ignorancia, los miedos, las barreras físicas y culturales que todavía impiden el pleno acceso a los derechos de las personas con discapacidad y del cumplimiento, en su totalidad, de la legislación.

El cambio cultural es un proceso en el que habrá que considerar además, la falta de justiciabilidad del derecho al trabajo de las personas con discapacidad y el respaldo económico necesario. En este último sentido, se podría cuestionar la potencialidad otorgada al Estado a través de la política social asumida recientemente, de tal manera que le permita poder avanzar en la consecución de los derechos de sus ciudadanos.

4.3.2 Características e indicadores de resultados sobre los cambios culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en México.

El énfasis sobre el cambio cultural que se requiere en México para incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad, es recurrente en cada uno de los actores sociales y en algunos casos muy intenso.

Ya sabemos qué sucede en las familias donde hay personas con discapacidad, terminan las hermanas o las mujeres siendo las que pagan el costo social del cuidado de los chicos con discapacidad, están en un tema de

encierro, en el tema de cómo los volvemos normales a través de la rehabilitación y entonces esto se concentra en el tema de la salud. Hace falta una revisión del diseño estructural para que la Convención pueda tener una situación que pueda generar transversalmente una política pública... (12: 17).

Cuando uno visita a familias necesitadas, te das cuenta de que ocultaban al niño o a la niña con discapacidad, lo tenían medio escondido, sentían como que era una maldición, entonces no había que mostrarlo. Les parecía vergonzoso porque no se fueran a reír de ellos y entonces se les comentaba que hay programas de rehabilitación, que pueden ir a la escuela (...)

¡Cómo desde la familia hay muchos problemas! No se habla del tema, no hay acercamiento con el gobierno, a los programas... (5:19).

En este testimonio de un representante del sector gubernamental se pueden observar cómo es que se requiere en México de un nuevo esquema cultural diseñado desde la perspectiva de derechos que permita el cambio de percepción hacia las personas con discapacidad, de tal manera que puedan ser ciudadanos autónomos con acceso a los servicios sociales y con la posibilidad de una participación económica como fruto de su trabajo. También se puede constatar que el costo social de la discapacidad recae en la familia, es decir, que se confirma una vez más la implementación de la actual política social de México y mientras esta política prevalezca, difícilmente se podrán hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

Tanto en la primera como en la segunda parte de la cita, se da cuenta de la postura medicalizada con respecto a las personas con discapacidad como sujetos que hay que tener en encierro, privados de la interacción con la sociedad, en procesos de rehabilitación hacia la normalidad. Es parte de una cultura muy distante a la inclusión y al acceso a los derechos humanos. Pero también en la segunda parte de la cita llama la atención la incapacidad de acudir a los programas públicos, que aunque son muy limitados, existen. La postura de las personas con discapacidad por lo general, puesto que hay excepciones, es muy pasiva ante las cuestiones sociales y de derechos, lo que posibilita el que sigan oprimidas por las estructuras sociales que los conceptualizan desde otras perspectivas.

El sector de la población que tiene un miembro con discapacidad en su familia por lo general no cuenta con las suficientes herramientas para poder enfrentar la discapacidad, y no solo se trata de recursos económicos, sino de

recursos sociales, psicológicos, educativos y culturales necesarios para enfrentarla:

...cuando nos acercábamos a aquellas familias, madres que recién se enteran que sus hijos tienen una discapacidad, la primera reacción es de rechazo. Viene un duelo en los padres y en muchos casos nos encontrábamos con madres solas a raíz de tener un hijo con discapacidad. ¡Es lamentable!, ¡estas mujeres se quedan solas! Habría que darles un reconocimiento a las familias y a las mujeres que luchan, que no se detienen para sacar adelante a sus hijos. En ellas se empieza la posibilidad de encontrar su desarrollo integral, de esa inclusión, no solo teniendo las leyes. Ahí empieza la lucha, en torno al hogar, dependiendo del compromiso de cada mujer, de cada padre de familia para sacar adelante estos hijos (5:80)

La perspectiva de esta legisladora es sensible, tiene conocimiento y contacto con las problemáticas de la discapacidad, pero estas personas y las mujeres que cuidan y que luchan por sacar adelante a sus hijos, necesitarían mucho más que los reconocimientos, necesitarían leyes más allá de las que se tienen en la actualidad. Requieren de políticas públicas y acciones concretas para garantizar el cuidado y para poder hacer valer los derechos de las cuidadoras y los derechos de sus hijos. Ciertamente, ante la discapacidad se requiere de un esfuerzo conjunto por parte de la persona misma, de sus familias y la sociedad, pero se necesita que ellos lo sepan y que exijan de manera organizada lo que la sociedad les debe. Se requiere de dotar a la sociedad de una mayor conciencia de la perspectiva de derechos, así lo declara uno de los representantes del sector gubernamental: “El país tiene una visión muy asistencial, muy paternalista y tutelar, muy poco garantista y muy poco reconocedora de derechos o que incluso de que se pongan a exigir, que se puedan hacer justiciables” (13:26). Este último aspecto del derecho, parece encontrarse en la actualidad, por lo que ofrece el entrevistado, en un punto muy lejano en el horizonte. Sin embargo, habría que añadir, que no solo se requiere de generar una conciencia de derechos, sino también una conciencia de responsabilidad y de las obligaciones que se tienen como ciudadanos de participar de manera muy cercana con los organismos gubernamentales para la resolución de los diversos problemas sociales.

Concretamente, en el ámbito laboral, las organizaciones civiles que trabajan con las personas con discapacidad, así como los distintos actores sociales, ubican a la familia o a los padres, en ocasiones muy renuentes a la

integración o a la inclusión laboral de sus hijos o por el contrario, que abusan del trabajo de ellos. Una evidencia al respecto es la que hace un directivo de una de las organizaciones más representativas de la discapacidad quien comenta que en ocasiones es más difícil convencer a la mamá de que su hijo vaya a trabajar, más que ni a los mismos empresarios (38: 64), es una actitud en ocasiones sobreprotectora (38: 27). Pero también se dan casos de familias donde se presenta el abuso a las personas con discapacidad:

Carmen, es muy lista y cuando ve que un chico que trabaja y no trae ni sus zapatos como debiera, los llama y les pregunta:

- ¿Por qué no te has comprado zapatos?
- No, pues porque mi mamá me quita todo el dinero.

Se le manda llamar a la señora y ¿qué onda? El chico está trabajando, no es posible que traiga sus zapatos así, su ropa... (38: 65).

Ante estas situaciones extremas, la atención a la familia de la persona con discapacidad es necesaria, así lo reconoce también la misma entrevistada: “una de nuestras tareas principales es trabajar con los padres de familia; que se permitan la oportunidad de perder el miedo y que apoyen a los chicos de la mejor manera para que participe en la sociedad” (38:28) y se confirma desde la parte gubernamental: “... la familia es un motor para que la persona con discapacidad se desenvuelva, crezca, sea independiente, sea productiva, se integre, o exactamente todo lo contrario (...) por eso tratamos de hacerlos partícipes, corresponsables...” (15: 99).

En el preámbulo de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se hace especial mención a la familia:

X) Convencidos de que la familia es la unidad colectiva natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a recibir protección de ésta y del Estado, y de que las personas con discapacidad y sus familiares deben recibir la protección y la asistencia necesarias para que las familias puedan contribuir a que las personas con discapacidad gocen de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

Por su parte, el trabajo que realizan las asociaciones a lo largo del país, como ya se había presentado, es limitado y se encuentra todavía muy desarticulado, por lo que su influencia tanto en las personas con discapacidad, en la familia y la sociedad en general es muy limitada, por lo que haría falta en este sentido, la creación de políticas públicas pertinentes. Una descripción de

lo que es posible encontrar en el centro del país, en donde se concentran los principales esfuerzos por un cambio cultural y transitar hacia una perspectiva de derechos es todavía muy desalentadora:

A lo mejor no tenemos una persona ciega cerca de nosotros y no nos importa que pase con ellas. Sales a la calle y la gente no ayuda para cruzar la calle, para dar una indicación. Hemos tenido el caso de una persona, que con toda la alevosía, la aventaron hacia el metro y se cayó. Afortunadamente un ángel que corrió, bajó la luz, el metro se detuvo, la sacaron, se fracturó un brazo.

Las estaciones del metro no están diseñadas para las personas con discapacidad, o las rampas están obstruidas, las coladeras sin tapas, el transporte no está diseñado, no puedes llevar un perro en el camión porque te bajan, los vigilantes no están preparados, por ejemplo en el metro, si llevas un perro no te dejan pasar, pero si es tu guía entonces ¡imagínate! (42:12-13).

De este testimonio ¿qué se podrá pensar sobre la necesidad de un cambio cultural para que las personas con discapacidad sean incluidas socialmente?, ¿qué se podrá pensar sobre la necesidad de cambio sobre la accesibilidad universal?

Más adelante, esta misma entrevistada, directora de una de las asociaciones más importantes a nivel nacional que atiende a ciegos, continúa:

... en México los estigmatizamos, decimos que no sirve para nada. Ciego: en casa. Ciego: pide limosna. Ciego: vende discos en el metro. Ciego, vende dulces. ¿Pero qué hay de toda esa gente preparada que tiene una carrera terminada... tenemos mucha gente que ha sido abandonada por su familia, mucha gente que perdió el empleo por el hecho de haber perdido la vista. Les truncan esa esperanza que tienen ante una vida diferente.

Cuando llegan a la institución nosotros les ayudamos en esa parte psicológica a superar el duelo, se les da autoestima, seguridad, que vuelvan a tener esperanza de vida, de desarrollo, se les capacita nuevamente para el trabajo. No es fácil. ¿Y? Te quedas en el espacio porque no encuentras una empresa o un lugar que te tienda la mano (...) México debería estar haciendo un frente real a este tipo de problemáticas, no está poniéndole interés, se está ignorando que ellos son parte de nuestra sociedad y merecen las mismas oportunidades (42: 16-19).

Las consecuencias de una percepción cultural no inclusiva hacia las personas con discapacidad tienen repercusiones importantes a nivel personal y a nivel social pues se les está privando de sus derechos humanos, pero desde el ámbito socioeconómico, hay consecuencias importantes ya que al privarlos de la posibilidad de inclusión laboral, se generan menores aportaciones a la economía del país.

Habrá que reconocer que muy lentamente el sector de las personas con discapacidad va saliendo de la invisibilidad, en parte gracias a la difusión a nivel nacional que se realiza desde 1997 en México a través del Teletón. Una vez al año se recuerda que tenemos personas con discapacidad en esta sociedad por medio de esta jornada que emprenden los medios de comunicación. Sin embargo la difusión que se ha realizado sobre las personas con discapacidad no sale del cuadro médico, no promueve una perspectiva inclusiva. “El paradigma no ha penetrado, tenemos años de cultura de Teletón y no salimos del tema de salud” (12: 11). Además, la difusión que se realiza pareciera tener como sustento el propiciar un sentimiento de lástima para obtener recursos para su rehabilitación. Uno de los representantes de las personas con discapacidad, con discapacidad motriz, hace una significativa reflexión sobre este tipo de sentimientos muy comunes hacia las personas con discapacidad:

La lástima es el sentimiento más insultante y vejatorio que existe. La lástima siempre se ejerce de arriba hacia abajo, del que se cree menos fregado, hacia el que cree más amolado; la lástima no es un sentimiento incluyente, sino que es un sentimiento vertical y denigrante. ¡Hay, pobrecito! Pobrecito. ¡Esa actitud y esa palabra deberían de eliminarse del vocabulario! Para empezar, si es pobre económicamente hablando, cito, ¡más humillante! Si soy ciego que me digan ciego y no cieguito (...), y si nos dicen persona con capacidades diferentes, ¡bueno!, ¿Qué te diría?... (40: 56).

Sin embargo, a pesar de las críticas que se le puedan hacer, la labor del Teletón ha sido significativa y ha contribuido al menos con la problemática de la rehabilitación para los niños de México. Uno de los legisladores plantea su aportación de la siguiente manera:

Tenemos que hacer ese cambio de cultura y ha de ser poco a poco. Y uno dice, bueno y ¿por qué no cambia de perspectiva el Teletón? Hay que considerar que el Teletón no es el Estado, él te está ayudando a resolver o medio resolver con una parte que tú como Estado tienes que atender, que es con la parte de la rehabilitación. Son una organización no gubernamental y no les toca a ellos resolver la problemática. La problemática nos toca resolverla a todos: a los legisladores, al poder ejecutivo, al judicial, a la ciudadanía, a los medios de comunicación a los investigadores, porque todos somos corresponsables de la marginación que viven las personas con discapacidad (4: 35).

Se capta en este testimonio que el Teletón está ayudando al Estado a cumplir con su responsabilidad y ésto, ¿qué podría significar?, ¿estará propiciando más la irresponsabilidad del Estado?, o, que dada la política social

actual, ¿el Estado mexicano realmente no puede soportar el costo social de la discapacidad?, ¿es un reflejo de las posibilidades de organización de la sociedad civil y de colaboración para el bienestar de la sociedad?

El Teletón es la organización de la sociedad civil más grande de apoyo a las personas con discapacidad en México, su aportación es en el área médica, su enfoque no es de derechos, ni tiene planteados entre sus objetivos el crear un movimiento asociativo de personas con discapacidad que luchen por la obtención de sus derechos.

Ante la falta de un movimiento asociativo, las asociaciones y las agencias de integración que se dedican a la inclusión son muy pequeñas, con poco impacto en la sociedad, por lo que el cambio cultural hacia la inclusión laboral consecuentemente también es de un impacto mínimo. Uno de los actores sociales desde el sector gubernamental considera que

...el movimiento de personas con discapacidad tiene una limitante importante por la falta de un empoderamiento suficiente para poder tener las condiciones de exigibilidad al Estado. Lo coloco esto porque el papel del actor social sí pesa, como pesó en su momento el movimiento de las mujeres, por ejemplo (...) ha sido una lucha donde la sociedad civil empuja y el Estado responde y los organismos internacionales apoyan... (12: 11-12).

Hoy en día la apuesta social para propiciar un cambio cultural está enfocada a la parte de salud y a la parte educativa, no a la laboral. Esta postura la sustentan los distintos actores sociales.

Desde la opinión de uno de los legisladores se considera que “si desde kínder, primaria y demás, conviviéramos con las personas con discapacidad, seríamos otros ciudadanos, porque los veríamos como parte de nosotros...” (4: 60) y esto facilitaría incluirlos laboralmente.

Desde la perspectiva de las personas con discapacidad: “La ley actual favorece la creación de la conciencia, la educación, pero no es una solución definitiva. Lo que será una solución definitiva es que la sociedad realmente tomemos conciencia y que seamos incluyentes” (40: 77).

Desde la postura del sector gubernamental, considerando la distribución del gasto, para el empleo no hay ni una partida: “...si tú ves el presupuesto que armaron los diputados, la gran mayoría se va para salud y otra partecita para

educación” (23: 83). Considerando la actividad de las asociaciones civiles: “casi todas las fundaciones y asociaciones civiles se siguen enfocando al tema educativo o salud y dejan la vertiente de empleo, y la vertiente productiva. Sigue siendo un problema cultural muy fuerte y que tenemos que cambiar de paradigma” (23: 82).

Si el principal recurso se destinó a la salud, es importante considerar la percepción que se tiene del sector salud con respecto a las personas con discapacidad:

Realmente el sector que menos ha trabajado en materia de derechos humanos es la Secretaría de Salud; es la que más quejas recibe en Derechos Humanos por una mala atención a las personas con discapacidad, o sea a los propios doctores (...) En los estados está peor (...) Las ONGs piden mucho que los médicos tengan capacitación, no saben cómo tratarlos. Y el primer contacto que tiene una persona con discapacidad en su vida, en el nacimiento, son los médicos y si el médico le dice al papá: ‘tu hijo no sirve’. Eso sucede: ‘Señora, su hijo no sirve para nada, embarácese de nuevo, tenga otro hijo’. ¡Todo eso es el sector salud! Necesita adecuarse a la nueva perspectiva. El tema está medicalizado... (45: 129-131).

Dentro del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

...el área médica es la más fuerte (...), desgraciadamente todavía nos está opacando mucho el enfoque médico y esto se permea a los centros. Los coordinadores son médicos, mi directora es médica. Sí es importante, pero ¿de qué te sirve rehabilitar una persona si no tiene la capacitación para el empleo? (...) nos falta todavía, por muy que queramos manifestar que ya tenemos un arreglo social con base en la Convención, pues nos falta, falta mucho (...) tenemos que hacer mayor sensibilización con los médicos, porque qué crees, se les olvida canalizarlos al área de evaluación para el trabajo, o porque ellos no creen en la inclusión laboral (14: 30).

El tema de la salud es un aspecto importante en el que se pueden identificar diversas problemáticas¹³ y que podrían ser motivo de estudio a mayor profundidad, pero por el momento solo se consideran algunas menciones importantes que se presentaron y que dan pautas para identificar áreas de trabajo en cuanto al cambio cultural necesario en esta área.

Retomando el asunto del énfasis educativo que se le ha dado a la problemática, dentro el sector gubernamental se considera que:

¹³ Otra problemática que se plantea por parte de los entrevistados es la fuerte influencia de los sindicatos del personal médico y paramédico que no permiten los cambios necesarios para introducir esta nueva perspectiva, “hay personal que tienen muchos años de trabajar y a la mejor se quedó en ese esquema de dejar pasar, dejar de hacer muchas cosas, ¿no?...” (14: 49-50).

No es un problema de leyes, es un problema de cultura (...) Tenemos leyes demasiado blandas, no se respetan, es muy difícil hacer valer una ley. Llevamos dos leyes y ¿cómo le vamos a hacer para hacerlas valer? (...). Hay que empezar por implementar programas educativos. Cuando estos niños crezcan, ya van a estar familiarizados porque están en escuelas regulares de integración educativa. Cuando tengan 25 años, va a ser natural, como un compañero con discapacidad en la escuela, lo voy a ver en el trabajo (16: 75-77).

¿Esto implica que se tiene que esperar hasta que los niños de hoy tengan 25 años para empezar a ver un cambio cultural y que se empiece a generar la inclusión laboral de las personas con discapacidad?, ¿cuáles serán las razones por las que no se crean políticas públicas paralelas a la problemática educativa, pero para la atención de la problemática laboral?

También desde la parte gubernamental, hay una posible respuesta:

Logramos construir una Convención en donde 650 millones de personas con discapacidad en todo el mundo pueden salir beneficiadas, aquí en México la construimos y aquí en México no la sabemos usar (...) la construcción de escenarios de derechos humanos es nuestra responsabilidad (...) pero no puedes mover a todo un país con un equipo de cuatro gentes, no se puede. La SEP nos ha apoyado muchísimo, la Secretaría del Trabajo, pero no es suficiente..." (16:82)

...además de recursos, es voluntad política (16: 119)

...llevamos 10 años luchando por un modelo incluyente, pero es un modelo de cambio de estructuras que no quieren cambiar (16: 124).

El asunto es éste, hoy tenemos la oportunidad de la Convención (16: 143).

Ante una panorámica general pareciera presentarse, ante la problemática de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, un círculo vicioso en el que los individuos no cambian porque no cambia la estructura y la estructura no cambia porque no cambian los individuos. Así también "el hecho de que esté reconocido en la ley no quiere decir que va a suceder en la práctica porque tenemos esos estereotipos muy arraigados" (13: 30).

A nivel conceptual, el uso del término de inclusión es correcto por parte de la mayoría de los actores sociales, pero en la práctica, la integración cobra centralidad y se reduce a un porcentaje desconocido, muy posiblemente poco significativo. Como bien menciona una representante de un organismo que impulsa la preparación para el trabajo de las personas con discapacidad: "la

gente aprende rapidísimo lo que es política y conceptualmente lo correcto y te das cuenta en los discursos de los políticos o a nivel educativo (...), todos esos cambios a nivel normativo. Sí, ¡qué rápido los tomaron!, pero usted vea, ¿cuántas personas con discapacidad están trabajando?” (20: 50).

El cambio cultural que lleve a la inclusión laboral de las personas con discapacidad es un proceso que se ha iniciado de manera lenta sobre todo en la parte de salud y educativa y que no ha alcanzado en gran medida la parte laboral. “Estamos empezando procesos de inclusión muy tarde y reconfigurar la estructura social y urbana, la perspectiva laboral, el transporte público, va a tener un costo enorme porque hubo una despreocupación radical” (13: 47).

Bajo estas circunstancias es muy difícil que los empresarios opten de manera espontánea por dar empleo a las personas con discapacidad. Hasta ahora el empresario no es capaz de enfocar su mirada en la capacidad de la persona sino que “se detiene en el aspecto mediático de sus limitaciones” (40: 71). Hay un gran desconocimiento de las posibilidades laborales de las personas con discapacidad en la sociedad. Algunos consideran que la única alternativa es sensibilizar: “sensibilizar a través de campañas masivas, sería una forma de lograr influir en la sociedad (...), poder hacerlo en las escuelas, a todos los niveles, empezar desde casa con los niños pequeños, enseñándoles patrones de ayuda, de respeto, colaboración” (42:23-24).

Ciertamente se requiere de una gran labor de sensibilización, pero la problemática en México rebasa todas las estructuras sociales, las cuales se encuentran sistemáticamente interrelacionadas y que en conjunto limitan el avance hacia una perspectiva de derechos y hacia la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Después de todo lo expuesto, convendría recordar lo que plantea la Convención de los Derechos de las Personas:

Artículo 8

Toma de conciencia

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

- a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;
- b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;
- c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

2. Las medidas a este fin incluyen:

- a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:
 - i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;
 - ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;
 - iii) Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral;
- b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;
- c) Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente Convención;
- d) Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas (Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006).

Al poner estos lineamientos en forma de pregunta y con los antecedentes planteados se podría tener un contraste entre los resultados presentados y los desafíos por alcanzar:

¿El Estado mexicano ha adoptado medidas inmediatas, efectivas y pertinentes sobre la toma de conciencia que propicie un cambio cultural hacia la perspectiva de derechos?, ¿qué tanto se ha hecho, por parte del Estado para sensibilizar, incluso a nivel familia, para que tome mayor conciencia respecto a las personas con discapacidad y fomentar el respeto a sus derechos y su dignidad?, ¿qué tanto ha luchado contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto a las personas con discapacidad?, ¿qué tanto ha promovido la toma de conciencia respecto a las capacidades y aportaciones de

las personas con discapacidad?; sobre las medidas planteadas, ¿ha puesto en marcha y se mantienen campañas efectivas de sensibilización pública?, ¿se ha fomentado en todos los niveles del sistema educativo una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad?

Sintetizando, se puede considerar que en México como parte de los indicadores de resultados hacia un cambio cultural que propicie la transición hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se encuentra en una fase inicial si se consideran las expectativas con respecto a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el que prevalece un gran desconocimiento por parte de las personas con discapacidad y de sus familias sobre sus derechos, por lo que habría que considerar con mayor énfasis la puesta en marcha de políticas públicas enfocadas a atender esta problemática sociocultural.

Como parte de la falta de cultura inclusiva en la sociedad con respecto a las personas con discapacidad, el costo social de las mismas lo asume la familia con lo que la sociedad se ve privada de las aportaciones culturales y políticas, pero también las aportaciones económicas que puedan hacer estas personas y sus cuidadoras al país.

La familia no cuenta con las suficientes potencialidades como para hacer frente a los retos que implica la discapacidad, lo cual provoca en muchas ocasiones su desintegración. Las asociaciones civiles ubican a los padres en algunos casos como muy renuentes a la inclusión laboral por causas de sobreprotección, en el otro extremo, como explotadoras del trabajo de las personas con discapacidad. De tal manera que la familia se coloca como la primera instancia entre la inclusión o la exclusión de la persona con discapacidad.

Derivado de estas limitaciones en las personas con discapacidad y sus familias, el movimiento asociativo de personas con discapacidad es limitado, por lo que su incidencia en el cambio de perspectiva, a su vez en las personas con discapacidad y sus familias, resulta irrelevante.

Ante estas problemáticas se hace necesaria la implementación de políticas públicas dirigidas a las familias con un integrante con discapacidad, así como para el fortalecimiento y empoderamiento del movimiento asociativo que favorezca el cambio cultural que se requiere.

A su vez el impacto cultural que han logrado hacer las pocas asociaciones que atienden las problemáticas laborales de las personas con discapacidad, así como las agencias de integración laboral, ha sido limitado en el resto de las estructuras sociales.

A estos indicadores, se suma la falta de justiciabilidad del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Poco a poco las personas con discapacidad han logrado salir de la invisibilidad. Los principales esfuerzos se concentran todavía en la salud y en la educación. En la primera predomina una postura medicalizada. La segunda se constituye como la principal apuesta para el cambio cultural la cual implica, que de acuerdo con los planteamientos señaladas, que habrá que esperar una generación para empezar a ver los resultados. La inclusión laboral como factor de cambio no se considera como una alternativa paralela y a corto plazo.

Conceptualmente la inclusión es un término que se ha acogido por parte de los actores sociales, pero en la práctica la integración se ha realizado aunque con un impacto no cuantificable.

Esta serie de limitaciones culturales propician que el empresario difícilmente pueda ver más allá de las limitaciones de las personas con discapacidad y que opten de manera espontánea por la inclusión laboral. En este aspecto hace falta un amplio trabajo de sensibilización.

Análisis comparativo

Los cambios culturales presentes en cada uno de los ámbitos sociales, son indicadores importantes para observar los alcances y resultados obtenidos en cuanto al acceso a los derechos, que en este caso se refiere al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Si bien se puede observar que en ambos casos existen retos por alcanzar atendiendo a los lineamientos de la Convención, también existe entre los actores sociales la percepción de que es necesario trabajar por el cambio cultural donde se pueda ver asimilada y puesta en práctica la perspectiva de derechos y de inclusión, sin embargo, habrá que considerar que hay una escala importante de diferencias en cada caso.

En el caso español, a nivel de personas con discapacidad y sus familias se puede observar que existe un cambio cultural significativo que se hace evidente en el nivel de consolidación del movimiento asociativo, que a su vez retroalimenta a las familias y a las personas con discapacidad y que les permite influir en la toma de decisiones a nivel social. Esta situación contrasta de manera importante con la situación de las personas con discapacidad y las familias mexicanas que cuentan con un integrante con discapacidad, en los que se hace evidente las limitaciones que actualmente padecen y que se manifiesta ante la ausencia de un movimiento asociativo que las represente como actores sociales, las articule y las retroalimente dentro de una dinámica de derechos.

Otra de las diferencias importantes que se pueden observar en cuanto al impacto que ha representado el movimiento asociativo español es que su actividad ha propiciado el posicionarse como actores sociales que influyen de manera considerable en el cambio cultural de los distintos actores sociales que intervienen en el proceso, mientras que en México este proceso no se ha visto generado ante la falta de consolidación de un movimiento asociativo de personas con discapacidad.

Además de los cambios alcanzados a nivel cultural en el caso español, éstos han repercutido de manera favorable en el grado de bienestar en la población con discapacidad y sus familias con lo cual se contribuye a la distribución del costo social de la discapacidad, ya no centrado únicamente en la familia. En el caso mexicano se observa que actualmente el costo social de la discapacidad lo asume básicamente la familia.

Al observar la larga trayectoria del movimiento asociativo español, se puede dar cuenta del impacto en la obtención de derechos, dadas las políticas sociales puestas en marcha por parte de los distintos gobiernos. En este

sentido en cuanto más se han alejado de las políticas sociales de tipo universalistas, más se ha visto limitado el proceso de inclusión laboral y la obtención de los derechos en general de las personas con discapacidad. Este proceso de altas y bajas o de avances y limitaciones, es más difícil de observar en México dadas las limitaciones en la organización de las asociaciones de personas con discapacidad y la inicial puesta en marcha del proceso.

Por lo tanto se considera que en España, el papel del movimiento asociativo ha sido central para alcanzar los cambios culturales que propicien una tendencia favorable hacia la obtención de derechos de las personas con discapacidad al influir en los distintos ámbitos y sectores de la sociedad. Este proceso no se ha podido consolidar aún en el caso mexicano.

El ámbito empresarial, si bien en el caso español es necesario intervenir con un amplio trabajo de sensibilización, en el caso mexicano ha de ser todavía mucho más acentuado a fin de avanzar en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En España, la apuesta de cambio cultural que se necesita para alcanzar la inclusión social está puesta principalmente en la inclusión laboral de las personas con discapacidad y de manera paralela en la educación. En México la principal apuesta está centrada en la educación.

A pesar de los avances señalados en el caso español la falta de justiciabilidad de los derechos laborales de las personas con discapacidad es una limitante que comparte con el caso mexicano.

A través de la siguiente Tabla se puede identificar la comparación sobre los Cambios Culturales implicados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España y México.

Tabla 16.

Análisis Comparativo de Resultados sobre los Cambios Culturales implicados en el Proceso de Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad en España y México.

Característica a comparar	España	México
Percepción entre los actores sociales sobre la necesidad del cambio cultural hacia una perspectiva de derechos y de inclusión.	Sí.	Sí
Implementación de cambios culturales respecto a la propuesta de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Sí, aunque prevalecen resistencias.	Sí, en fase inicial.
Influencia del movimiento asociativo en las personas con discapacidad y sus familias para generar un cambio de perspectiva.	Sí, con amplia cobertura, pero aún con limitaciones.	No, por la falta de consolidación de un movimiento asociativo.
Influencia del movimiento asociativo, en los demás actores sociales.	Sí, aunque falta realizar un mayor esfuerzo en el sector empresarial.	No, porque él mismo no se ha consolidado como actor social.
Impacto del movimiento asociativo en el cambio cultural y en cuanto al bienestar alcanzado para el sector de personas con discapacidad.	Sí, con avances evidentes, pero actualmente en tensión por la política social actual.	No hay evidencias de un cambio cultural, falta consolidar la perspectiva de derechos en la sociedad. Mayor tensión por su política social actual.
Principales medidas estatales a través de las cuales se ha apostado con mayor incidencia para propiciar el cambio cultural.	De manera conjunta entre la inclusión laboral y la inclusión educativa.	En fase inicial a través de la inclusión educativa.

Fuente: elaboración propia. (2013). A partir de información obtenida de los informantes clave e información documental y bibliográfica.

Conclusiones.

A pesar de la extensión del presente estudio, no se considera exhaustivo, ya que quedan varios temas pendientes por profundizar, tal como se señaló en la introducción y como se fue comentando a lo largo del mismo, pues a medida que la investigación se fue realizando, surgieron nuevas preguntas. Sin embargo con respecto al objetivo central, y las preguntas de la investigación, se considera que se cumplió a grandes rasgos con lo planteado.

A través de los capítulos dos, tres y cuatro, se retomaron los conceptos teóricos como sustento para mostrar las características de las instituciones, organismos y los resultados alcanzados. Estas características a lo largo de la historia se han ido modificando y han permitido que se vaya permeando la perspectiva de derechos a nivel estructural, para favorecer el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Así también, de acuerdo con estas características se han podido establecer los análisis comparativos que muestran los avances y limitaciones que se han presentado tanto en España como en México.

Con estos elementos desarrollados, se da respuesta a las preguntas secundarias y se tienen los recursos necesarios que responden a la pregunta central de investigación: ¿Por qué España, en comparación con México, ha logrado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948?

Al retomar los análisis comparativos, la respuesta a la pregunta de investigación se encuentra en los tres niveles de características presentados y que a continuación se exponen como síntesis y parte de la conclusión del presente trabajo.

A nivel institucional existen semejanzas en los casos estudiados, pero la más importante es que ambos han mostrado su interés por implementar leyes a favor de las personas con discapacidad y por permear en ellas la perspectiva

de derechos. Sin embargo es a través de las diferencias en donde se pueden observar las razones por las que España ha alcanzado una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Primeramente, en el análisis comparativo a nivel institucional, se encontró que España cuenta con una trayectoria legislativa¹ que se inició con mucho más anticipación que en México, por lo cual ambos países llegan con diferencias importantes en cuanto al proceso de inclusión laboral en el momento en el que ratifican la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año 2007.

España en ese momento ya contaba con una larga trayectoria de atención a las personas con discapacidad, vía la asistencia por parte del Estado. El cambio hacia la perspectiva de derechos se inicia a 1968, cuando los organismos de personas con discapacidad empiezan a exigir su implementación y se inicia la transición hacia la consolidación institucional de las políticas necesarias para implementar esta perspectiva tanto en el ámbito social como laboral. A partir de 1978, cuando se crea la Constitución Española, desde una perspectiva de derechos; ya incluye la atención a las personas con discapacidad, es decir, que a la fecha cuenta con una trayectoria de 35 años de trabajo por parte de los distintos actores sociales por instaurarla. Este trabajo, repercute favorablemente en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En México se observa que la adopción de la perspectiva de derechos en su Constitución, es un hecho muy reciente pues solo cuenta con un año de haberse realizado esta importante Reforma Constitucional, de tal manera que en los distintos actores sociales se observa todavía un debate entre quienes pretenden atender las problemáticas de las personas con discapacidad a través de la asistencia o desde la perspectiva de derechos.

Un avance significativo que ha alcanzado España es haber logrado diferenciar e institucionalizar la atención a las personas con discapacidad, dependiendo de sus posibilidades: para aquellas con graves limitaciones, se

¹ Sobre este punto se puede dar seguimiento en la Tabla 6.

contempla su atención por la vía de la asistencia y a su vez, a través del proceso de inclusión social y laboral, para quienes tienen menores limitaciones; ambas circunstancias consideradas como derechos. En México la atención vía la asistencia es muy reciente y focalizada y todavía no se ha logrado establecer a nivel legislativo la división entre la atención para las personas con discapacidad con graves limitaciones a través de la asistencia y las que pueden ser sujetas de inclusión laboral.

En el proceso de consolidación de la perspectiva de derechos en España se observa como central, la participación del movimiento asociativo de las personas con discapacidad, que supieron aprovechar el contexto nacional hacia la transición democrática después de la dictadura franquista, mientras que en el caso de México, cuando se dieron las posibilidades de implementar la democracia , después de 70 años de gobierno por parte de un mismo partido, el sector de las personas con discapacidad se encontraba todavía muy desarticulado.

Otro de los aspectos que ha favorecido el proceso en España, ha sido que el movimiento asociativo de personas con discapacidad ha estado mediando a fin de que España adquiriera diversos compromisos internacionales alineados a los derechos humanos. El peso de los lineamientos de la Unión Europea en este sentido, también han sido importantes para darle impulso al proceso a nivel nacional.

Por su parte, en México la influencia y la participación en diversos compromisos internacionales de parte de los organismos de personas con discapacidad no ha sido tan intensa como en el caso español, sin embargo sí se logró la adopción de la medida más importante que se tiene en la actualidad, incluso México fue quien propuso ante las Naciones Unidas la creación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En este sentido resulta paradójico que México con una limitada participación en los compromisos internacionales haya propuesto la creación de una Convención, en ese caso parecería más lógico que la propuesta la hubiera realizado España.

Si bien es evidente el interés actual por permear en la legislación los lineamientos de la Convención, en ambos casos se observan limitaciones tanto por intereses partidistas como económicos. Mientras que en España solo se incrementan medidas ya establecidas y no se añaden nuevas políticas para atender las problemáticas actuales a nivel laboral, en México el último intento por alinear la legislación, no alcanzó a tocar el tema laboral y se siguen promoviendo medidas de integración laboral.

De cada una de sus legislaciones, se emana la creación de organismos de gobierno para que coordinen el proceso de inclusión social y laboral; para México la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad es todavía una novedad, pues es un organismo en proceso de consolidación, mientras que España se cuenta con tres distintos organismos con una mayor trayectoria: El Real Patronato sobre Discapacidad, El Consejo Nacional de la Discapacidad y la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre Discapacidad, que trabajan por la transversalización de las perspectiva de derechos tanto en los diferentes organismos gubernamentales como a nivel social. Dentro de estos organismos la participación ciudadana a través del movimiento asociativo, ya se encuentra avalada institucionalmente como un actor social consolidado. Este tipo de participación organizada de las personas con discapacidad todavía se encuentra muy desdibujada en el caso mexicano.

La participación del sector empresarial español se encuentra activo en el diseño de la legislación y se dice a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, mientras que en el caso mexicano la participación empresarial no está considerada a nivel legislativo.

Aunque gran parte de la legislación española se encuentra obsoleta conceptualmente, pues no hace referencia en su mayoría a la inclusión, y requiere de una actualización en ese sentido; su punto de referencia en cuanto a la perspectiva de derechos está especificado desde la creación de la Ley de Integración de los Minusválidos en 1982, lo que le otorga cierta actualidad. En México, conceptualmente, su reciente legislación lo que refleja es una transición entre conceptos actuales con referencia al paradigma de derechos como la inclusión, pero que se entrelazan con conceptos de integración y de

tipo asistencial. Cabe recordar que la principal diferencia entre la inclusión y la integración laboral que se ha adoptado en el presente estudio,² se sitúa en que la inclusión implica la transformación social a través de la eliminación de todo tipo de barreras que impidan la participación de las personas con discapacidad en el trabajo, mientras que la integración deja a la persona con discapacidad la responsabilidad de adaptarse al contexto existente para la realización del mismo.

A través de las evidencias que ofrecen tanto las legislaciones como los informantes clave de cada uno de los países, se puede observar que hay un contraste importante en cuanto al respaldo que existe para poder implementar o impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de políticas públicas³.

En España se da cuenta en la legislación de un modelo articulado de diversas políticas públicas⁴ que favorecen el proceso en diversos contextos, es decir, tanto en el empleo público como privado. Este modelo hace referencia a una estructura de organismos que abarcan desde los Centros Ocupacionales, los Centros Especiales de Empleo, la promoción de los Enclaves Laborales y el Empleo con Apoyo; las cuales son medidas que con cierta gradualidad, de acuerdo a las posibilidades laborales de la persona, se van incrementando habilidades y posibilidades organizacionales hasta llegar a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario.

Por su parte en México, en su legislación, sólo se hacen recomendaciones generales que no se concretizan en políticas públicas en materia laboral, ni se observa la existencia de alguna clasificación entre el empleo ordinario y el empleo protegido.

Dada la trayectoria implementada por parte de España, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad llega para impulsar el paradigma de derechos y el proceso de inclusión social y laboral de las

² Retomada no solo de los organismos internacionales, sino considerando las definiciones que ofrecieron los distintos informantes clave de ambos países.

³ Ver Tabla 7.

⁴ Para ampliar el tema, consultar Gráfico 1.

personas con discapacidad, en México su adopción, suscita un debate que está marcando el inicio de la adopción de la perspectiva de derechos.

Las políticas públicas enfocadas a dar impulso al empleo de las personas con discapacidad en España coinciden con las perspectivas de la Convención, se muestra una articulación entre las políticas públicas nacionales con las perspectivas asumidas a nivel internacional. Esta lógica no se presenta en México y más bien se encuentra un desfase entre los lineamientos internacionales y las acciones concretas a nivel nacional en materia laboral, mientras que la Convención hace referencia a una serie de medidas enfocadas a la inclusión laboral, la última legislación sigue abordando la problemática laboral desde la integración.

A través de la legislación se puede constatar, en el caso español, la participación de los distintos actores involucrados en materia laboral: organismos del sector gubernamental, empresarial y de personas con discapacidad que se han de articular para elaborar las distintas Estrategias laborales a fin de poder hacer valer la legislación y las políticas públicas. Esta articulación de los distintos actores, no se hace tan evidente en el caso mexicano, lo que se manifiesta es una pequeña articulación con algunos organismos de personas con discapacidad y los legisladores en turno.

Finalmente, en cuanto a la asignación de recursos para poder implementar las políticas públicas⁵, también se encuentran razones importantes para observar una tendencia favorable en el caso español sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. En este caso, las partidas económicas que establece la normativa, están claramente definidas para respaldar cada una de las políticas públicas. Existen distintos tipos de subvenciones dependiendo si el trabajo se va a desarrollar en el empleo público, ordinario, o en el empleo protegido, donde el apoyo económico acompaña el proceso en cada una de sus etapas.

Esta situación contrasta con el caso de México en cuanto a la manera en que se asignan los recursos. En su legislación no se hace mención de políticas

⁵ Consultar Tabla 8.

públicas ni de un monto destinado para ellas. La responsabilidad de obtener recursos es de las Secretarías de Gobierno, incluyendo la de Hacienda, donde se deja ver claramente que la perspectiva de derechos queda desdibujada y las prioridades no van en función del cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. De acuerdo al planteamiento de la situación que ofrecen los informantes clave, se revelan problemáticas estructurales de gran importancia que hacen un llamado a la Reforma del Estado, así como a la necesidad de implementar la reciente Reforma Constitucional en ese proceso.

Además de las subvenciones para el fomento al empleo, en España se encuentran diversos mecanismos públicos para el financiamiento del movimiento asociativo de personas con discapacidad como son el 3% que destina la ONCE para la Fundación ONCE, la parte proporcional del 0,7% del ISR o el acceso al Fondo Social Europeo. En México no existe este tipo de subvenciones que contribuyan a la gobernanza, ni la existencia de un movimiento asociativo de personas con discapacidad consolidado.

A pesar de las distintas subvenciones que acompañan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España, no son suficientes para incluir laboralmente a todas las personas con discapacidad⁶. Además, las posibilidades para extender el bienestar a las áreas que aún faltan por cubrir, concretamente para poder implementar la Ley 39/2006 del 14 de 3 diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, son un desafío actual y motivo de reivindicación del sector ante las reducciones presupuestales que se han realizado en últimas fechas en ese ámbito⁷.

En México la falta de asignación de recursos a través de políticas públicas repercute de manera importante en cuanto al bienestar de las familias que cuentan con alguna persona con discapacidad y de ellas mismas, ya que el costo del riesgo social es subvencionado por las familias con la consecuente

⁶ Para ampliar esta información se puede consultar el capítulo 2, subcapítulo 2.3, apartado 2.3.1 sobre la *Asignación y acceso a los recursos económicos en España para la implementación de programas y/o políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.*

⁷ Al respecto, las evidencias se pueden encontrar en el capítulo 2, subcapítulo 2.1, apartado 2.1.1 sobre la *Trayectoria y perspectiva de derechos en las leyes promulgadas sobre las personas con discapacidad. Caso español.*

desigualdad en su atención que ello implica. La falta de asignación de recursos en México para fomentar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, hace que a su vez los organismos públicos se vean limitados en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones estipuladas institucionalmente. Esta problemática ha llevado también al cierre de diversas asociaciones civiles y algunas otras han sobrevivido por las donaciones que realizan particulares o grandes empresas, es decir, finalmente de la caridad o filantropía. En otros casos estas asociaciones han logrado sobrevivir por las ayudas asistenciales del Estado, que siempre son muy limitadas. Esta serie de problemáticas impacta en la atención a este sector y por lo tanto también en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Las instituciones españolas dan muestras de avances importantes sobre el proceso de inclusión laboral, fueron creadas en una etapa en la que su estado de bienestar era generoso, sin embargo los riesgos sociales con los que se diseñó hace poco más de 30 años, no corresponden ahora totalmente con las nuevas problemáticas sociales y laborales para las personas con discapacidad y de sus familias. Ante estas transformaciones se hace necesaria una reestructuración institucional que logre conciliar a su vez la atención a las nuevas situaciones sociales y la alineación a la perspectiva que establece la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por su parte en México, el momento en el que se crean sus instituciones es aquel en el que su Estado de bienestar, que no ha logrado consolidarse, tiende a residualizarse cada vez más, por lo que los lineamientos asumidos en la Convención parecen confrontarse con la realidad, y finalmente el costo de los riesgos sociales que implica la discapacidad lo sigue asumiendo la familia.

Considerando estas características institucionales con las que cuentan cada uno de los países, el estudio sobre el proceso para llevar a cabo lo que estructuralmente se ha definido, permite observar la participación y articulación de los diversos organismos involucrados tanto legislativos, gubernamentales, empresariales así como de personas con discapacidad, para cumplir con sus objetivos. En este proceso de articulación de los organismos, también se encuentran diferencias que marcan una tendencia favorable en España y que

influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, aunque esto no significa que no tengan también limitaciones y problemáticas.

En cuanto al proceso que siguen los organismos legislativos⁸, se considera que constitucionalmente ambos países han establecido los procedimientos a través de los cuales se pueden llevar a cabo las transformaciones o la creación de nuevas normativas, que permitan una mejor convivencia entre sus ciudadanos. Si bien se encuentra especificada cómo ha de ser la articulación entre los distintos organismos, tanto legislativos como gubernamentales, en el caso de España la principal responsabilidad recae en los organismos gubernamentales, mientras que para México, en los organismos legislativos.

Institucionalmente no se observan problemáticas en ninguno de los dos casos, sin embargo sí se pueden identificar diferencias y problemáticas en cuanto a la implementación de la legislación por parte de los organismos responsables. Es decir que mientras en España los procedimientos relacionados con el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad se llevan a cabo de una manera más apegada a los lineamientos establecidos en la ley, en México estos procedimientos se concentran en los organismos legislativos y dejan prácticamente al margen a los organismos gubernamentales y buena parte de los demás actores sociales.

En España, a través de los organismos gubernamentales se asume la coordinación entre los distintos actores involucrados en la temática así como la participación ciudadana, tanto de parte de los organismos de personas con discapacidad como de los organismos empresariales, en la que existe un diálogo que posibilita la evolución o iniciativa de nuevas normativas.

En este sentido, en el caso mexicano, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, organismo gubernamental que representa a su vez a los demás organismos gubernamentales así como a los representantes de asociaciones civiles, no es considerado en la elaboración de las normativas que les afectan. Más que hablar de una articulación entre ambos, se detecta

⁸ Ver Tabla 9 si se desea dar seguimiento.

una imposición por parte de los organismos legislativos, de tal manera que la participación ciudadana y la participación gubernamental no es una prioridad, en materia de discapacidad, para los organismos legislativos.

Para la elaboración de las leyes en México se solicitó la participación de algunas asociaciones civiles, con limitada representatividad del sector, ya que el sector de la población con discapacidad no se encuentra organizado ni estructurado a nivel nacional. Tampoco se detectó la participación del sector empresarial.

La participación del sector de las personas con discapacidad en la elaboración de normativas se ha identificado en dos momentos con pocas posibilidades de influencia: a través de la colaboración en la Junta de Gobierno del CONADIS, en la que solo tienen voz y no voto y de manera directa con los representantes de la comisión legislativa encargada de los asuntos de discapacidad.

Para el caso español, la participación del movimiento asociativo de personas con discapacidad, el cual sí cuenta con una estructura organizativa a nivel nacional, se identifica en diversos momentos, pero de manera más significativa durante la propuesta y elaboración de los anteproyectos de ley, dentro de los ministerios y en la etapa de comparecencias tanto en el Congreso como en el Senado.

Sobresale en el caso español la creación de una comisión especial, dentro del Congreso del Estado, que atiende la problemática de las personas con discapacidad y funciona como un vínculo de comunicación activa a través del cual fluyen las propuestas y las negociaciones institucionales. En este sentido en el caso mexicano, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado, concentra la atención de los diversos grupos de la sociedad que ven afectados sus derechos, entre otros a las personas con discapacidad. Se trata de una comisión que está sobrecargada de responsabilidades, lo que necesariamente repercute en las limitaciones y deficiencias en la atención a este sector de la población.

Mientras que en el caso español las tensiones entre los legisladores son suscitadas por las distintas perspectivas en cuanto a las políticas sociales, que finalmente dan mayores o menores posibilidades de protección social y bienestar a las personas con discapacidad así como la obtención de sus derechos, en México las tensiones entre los legisladores se ubican a otro nivel y se generan por la falta de una perspectiva de derechos uniforme entre los legisladores, pues hay quienes todavía pretenden atender al sector desde una visión asistencial por parte del estado y otros que defienden la perspectiva de derechos, situación un tanto incongruente dado que la referencia común entre ellos debería ser el paradigma de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En cuanto al proceso que siguen los organismos gubernamentales⁹ a fin de incluir laboralmente a las persona con discapacidad también se encuentran semejanzas y diferencias.

Primeramente cabe señalar que los españoles han logrado implementar un sistema de valoración de la discapacidad que se encuentra en fase inicial de transición, de los lineamientos especificados por la OIT a través del Convenio 159, con una visión desde la integración, hacia los lineamientos establecidos por la OMS a través de las CIF, con la perspectiva de la inclusión acorde con la Convención. Los centros de valoración de la discapacidad, los llamados Centros Base, que son los centro oficiales de valoración, se encuentran implementados en todos el territorio nacional y están conformados por equipos interdisciplinarios.

En el caso de México los Centros de Valoración también se encuentran alineados a las especificaciones del Convenio 159, pero por el momento no se observan indicadores de una transición hacia los lineamientos establecidos por la CIF, están geográficamente concentrados en el centro del país y cuentan con una limitada articulación a nivel interdisciplinar.

En el caso de la valoración de la discapacidad por parte de los españoles, la cual, según sus baremos se considera a partir del 33%, tiene

⁹ Si se desea, se puede consultar la Tabla 10.

implicaciones en cuanto que genera el acceso a ciertos derechos y subvenciones más allá del nivel laboral que se encuentran establecidos en la legislación, tal como se comentó anteriormente. En el caso mexicano, la valoración no señala un límite entre quienes tiene discapacidad y no tiene implicaciones socioeconómicas.

En cuanto a los datos obtenidos de la valoración de la discapacidad en ambos casos, éstos son utilizados por los organismos correspondientes para gestionar el empleo, la diferencia se encuentra en que en España este proceso ya se encuentra implementado en todo el territorio; mientras que en México se encuentra solamente en la ciudad de México.

Las personas con discapacidad en España, pueden acceder a distintas modalidades de empleo formal, ya sea en la empresa pública o privada o a través del sistema protegido; en México las personas con discapacidad difícilmente pueden acceder a un empleo formal en el sector público o privado y no hay un sistema protegido de empleo.

Según datos de la Federación Española de Asociaciones de Centros Especiales (FEACEM), a pesar de los esfuerzos que realiza España a nivel institucional y a través de las políticas públicas, el porcentaje de personas con discapacidad que labora en la empresa ordinaria es menor al que labora en el empleo protegido. Este último se encuentra articulado principalmente en función de las distintas Confederaciones de personas con discapacidad y encabezado por la FEACEM, responsable de canalizar las problemáticas laborales, primero a nivel de autonomías y posteriormente a nivel nacional.

Las políticas públicas para fomentar el empleo protegido, como preparación para la inclusión laboral en la empresa ordinaria, así como el tener una estructura como la FEACEM para canalizar socialmente sus problemáticas, no se lleva a cabo en México. El principal mecanismo que se ha implementado en el último caso, para favorecer el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, y que se encuentra avalado institucionalmente, ha sido a través de agencias de integración laboral, las cuales primordialmente se

centran en la integración y de una manera muy limitada a la inclusión y por el momento, su implementación se encuentra limitada al Distrito Federal.

La estructura de articulación entre los diversos organismos gubernamentales responsables de la inclusión laboral de las personas con discapacidad da muestras de mayor consolidación en España que con respecto a México. En el primer caso el impulso desde el sector gubernamental lo realiza la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre Discapacidad, y muy de cerca el Movimiento Asociativo de Personas con Discapacidad. En México tanto el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, como organismo responsable de la articulación de los distintos organismos gubernamentales, presenta dificultades de operacionalización, de recursos financieros, de recursos humanos y legislativos, es decir, una serie de limitaciones que no permiten la transversalización de la discapacidad en los organismos gubernamentales y que lo ubican en una fase inicial de consolidación, pero con la responsabilidad de dar respuesta a una problemática rezagada históricamente.

Una de las principales problemáticas que enfrentan las personas con discapacidad en ambos países para acceder al empleo es la educación, sin embargo la escala de la misma es muy diferente en cada caso. En España la educación tanto para primaria como secundaria es inclusiva para el 80% del total de la población con discapacidad a nivel nacional; en México, el 80% de las primarias del Distrito Federal son inclusivas y no hay secundarias inclusivas en el país. El principal problema educativo en España se encuentra en la educación media superior, es decir el bachillerato, ya que para acceder a la universidad sí se cuenta con políticas públicas especiales en cuanto a la reserva de plazas. En México el acceso al bachillerato también es una gran problemática y no hay políticas de fomento a la educación a nivel universitario.

En España se presentan diferencias educativas entre los distintos tipos de discapacidad donde el sector de las personas con limitaciones visuales son los que tienen mayores posibilidades educativas, incluso a nivel universitario, mientras que las personas con discapacidad intelectual son quienes presentan

las menores posibilidades. En México no se registró a ningún tipo de discapacidad con cierta ventaja educativa.

En ambos casos se detecta como problemática importante el abandono escolar.

En menor proporción en España, con respecto a México se ubica la problemática en cuanto a la formación del profesorado, la atención a generaciones anteriores, así como la falta de educación continua para los profesionistas con discapacidad. Cuantitativamente no existen datos precisos al respecto en ninguno de los casos.

Esta serie de problemáticas educativas que marca distancia con respecto a la población en general, acarrea dificultades, tales como el poder acceder a empleos de mejor remuneración, en el caso de España el Servicio Público de Empleo reportó para el tercer trimestre del 2012 que el mayor número de personas con discapacidad se encuentra trabajando como empleados de ventas de apuestas, con el 62.23 %, le sigue el 6.80% como conserje de edificios y el 4.63 de auxiliares de vigilancia cuyos ingresos no se ubican dentro de los empleos mejor remunerados. En el caso de México donde la escala de la problemática es mayor, implica seguramente que el empleo al que pueden acceder les genere escasos ingresos. En el caso mexicano no se cuenta con cifras concretas para mostrar más claramente las diferencias.

En cuanto a las características del proceso que se sigue desde la perspectiva del sector empresarial¹⁰ se encontraron evidencias de que la participación de este sector en España es activa en cuanto a la elaboración de las normativas, sin embargo en la práctica se constató una inconsistencia en el proceso, ya que no se llega al pleno cumplimiento de la normativa en la última fase que es la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la empresa ordinaria, dada la limitada transición desde los Centros Especiales de Empleo hacia la empresa ordinaria.

El sector empresarial español cuenta con una amplia estructura organizativa a nivel nacional a través de la cual se lleva a cabo la toma de

¹⁰ Ver Tabla 11.

decisiones. Sin embargo a pesar de que oficialmente asumen las responsabilidades en materia laboral de las personas con discapacidad, las Confederaciones de personas con discapacidad ponen de manifiesto que la inclusión depende del trabajo de sensibilización directa con los empresarios, lo cual da muestras de una incongruencia en cuanto a la aceptación de los lineamientos que han adoptado como actores sociales.

En el caso de México la participación del sector empresarial no se ha detectado ni a nivel de actores sociales para la elaboración de las normativas, ni en la puesta en práctica del proceso por parte de sus agremiados.

En ambos casos se coincide en que la labor que se realiza para la inclusión laboral de las personas con discapacidad es ardua y debe ser realizada con mediaciones de los organismos de personas con discapacidad para favorecer la sensibilización, lo cual no refleja la aceptación de acuerdos institucionalizados, ni la perspectiva de inclusión que debería de existir en el sector empresarial.

En este último sentido cabría matizar un poco, ya que tanto en un país como en otro existen empresas realmente comprometidas e inclusivas que no requieren incluso, del estímulo de políticas públicas, principalmente en el caso mexicano, donde hay pocas empresas, como el caso de CEMEX como empresa inclusiva, que son un referente de buenas prácticas y que avalan las habilidades y las ventajas laborales que ofrecen las personas con discapacidad en la empresa.

Dadas las dificultades con las que se enfrenta España para acceder al empleo ordinario en la empresa privada, la principal actividad laboral de las personas con discapacidad se ha desarrollado en los Centros Especiales del Empleo, donde una de las principales tensiones que se ha generado y que al parecer limitan el tránsito hacia la empresa ordinaria es la que se da como consecuencia de la puesta en práctica de las políticas públicas. Ambos compiten en el mercado, sin embargo unos cuentan con el apoyo gubernamental, lo cual les permite compensar las dificultades que como empresa tienen al estar constituidos por el 70 % de personas con discapacidad.

En México este tipo de tensiones no se pueden identificar debido a la ausencia de políticas públicas. Este tema, establecer o no políticas públicas a nivel institucional, ha sido motivo de discusión a nivel legislativo, sin embargo a través de la actual Reforma Laboral, no se da cuenta de cambios sustanciales.

Otro ámbito en el que se encuentran diferencias importantes es en cuanto al acceso al empleo ordinario en el sector público por parte de las personas con discapacidad. En el caso español se da cuenta de un esfuerzo realizado desde la elaboración de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en el título VII, de la integración laboral, que ha marcado toda una trayectoria de experiencias, de avances y limitaciones. En México, las posibilidades en cuanto al acceso al empleo público se encuentra en fase de estudio. De acuerdo con los informantes clave se tiene planeado levantar un registro de las personas con discapacidad que se encuentran laborando en el sector público para conocer el porcentaje de empleados con discapacidad y las condiciones en las que desarrollan su trabajo. Sin embargo hasta la fecha no se ha concretizado el estudio.

Las características en cuanto a la articulación de los organismos de personas con discapacidad de cada caso, también dan pautas para responder a la pregunta de investigación¹¹.

Ante una larga trayectoria de trabajo en torno a las problemáticas laborales de las personas con discapacidad, en España se ha logrado una articulación interna que tiene como base la participación de padres de familia y de personas con discapacidad a través de asociaciones civiles que constituyen a su vez Federaciones a nivel de autonomías y Confederaciones nacionales, algunas de estas últimas con una trayectoria de aproximadamente 75 años como es el caso de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

Este tipo de articulación que se ha dado, generalmente está constituida en torno a los tipos de discapacidad, pero han logrado constituir un único movimiento asociativo con representación a través del Comité Español de

¹¹ Consultar Tabla 12.

Representantes de Personas con Discapacidad, una estructura sustentada en la participación ciudadana, pero con recursos públicos para apoyar su manutención.

Por su parte en México, los organismos de personas con discapacidad han mostrado poca organización para demandar la atención de sus problemáticas sociales y laborales de las personas con discapacidad. Existe una sola Confederación, la Confederación Mexicana a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A.C., que representa a este sector y se constituyó en 1978, es decir, con una trayectoria de 35 años. Los demás tipos de discapacidad no han logrado consolidar una organización con estructura y representación a nivel nacional. Esta limitada capacidad de organización muestra la poca representatividad con la que cuenta el sector a nivel nacional y que repercute en la falta de capacidad para consolidarse como actor social.

En este proceso, el apoyo económico por parte del gobierno mexicano para poder implementar su estructura, desarrollar sus actividades y poder participar como actores sociales, no existe, éste se ha llevado a cabo, en la Confederación que existe, gracias al apoyo de los padres de familia y con base al trabajo de la misma Confederación.

Las diferencias planteadas en cuanto a la constitución de una estructura como movimiento asociativo, y la capacidad de consolidación como actores sociales marcan importantes diferencias que finalmente le ha dado a los españoles una mayor posibilidad de participación como actores sociales y poder avanzar en la obtención de sus derechos, específicamente a nivel laboral. Sin embargo esta capacidad negociadora de los españoles se ha visto limitada ante las problemáticas actuales que se enfrentan a raíz de la crisis del 2008 y la política social actual.

Desde una perspectiva general de los organismos legislativos, empresariales, gubernamentales y de personas con discapacidad que intervienen en el proceso de inclusión laboral, se pueden detectar una serie de avances y limitaciones, sin embargo en el caso de España sobresale la poca permeabilidad de la perspectiva de la discapacidad en el sector empresarial,

pero también como punto a focalizar, por parte del movimiento asociativo de las personas con discapacidad, la necesidad de rediseñar una estrategia para poder acceder finalmente a los empresarios, más allá de sus organismos cúpula.

En México, la panorámica que se ofrece indica que se requiere de dar pasos firmes en todos los sentidos, pero con mayor énfasis en la consolidación de un movimiento asociativo de personas con discapacidad.

Entre los indicadores cualitativos sobre los resultados, se encontraron elementos relevantes que contribuyen a dar respuesta a la pregunta de investigación. Estos indicadores se refieren a tres aspectos: a las políticas públicas implementadas, el contexto de la crisis que inicia desde el 2008 y algunas implicaciones culturales que transversalizan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Dentro de los indicadores de resultados sobre las políticas públicas en España¹², se encontró que no todo lo que está estipulado institucionalmente se encuentra alcanzado, pues finalmente, como ya se planteó anteriormente, a pesar de que la legislación plantea por ejemplo la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la empresa ordinaria, ésto no se cumple en su totalidad en la realidad, pero a pesar de ello se considera que existe un avance importante en comparación con México, donde todavía no se ha dejado claro el diseño e implementación de políticas públicas, por lo que sus resultados en cuanto al avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se ve significativamente más limitado en comparación con España.

En el caso español se observa que la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas, cuenta con soportes estadísticos, a través de encuestas o reportes trimestrales por parte del Servicio Público de Empleo, que dan sustento a las argumentaciones y permite tener más clara la dimensión de los objetivos a cumplir. Esta situación en el caso de México, donde no existen estadísticas sobre el aspecto laboral, dificulta de manera significativa la toma

¹² Dar seguimiento a través de la Tabla 13.

de decisiones y poder llegar finalmente al cumplimiento de los derechos laborales de las personas con discapacidad.

Uno de los temas más relevantes en cuanto a las políticas públicas es sobre las cuotas laborales del 2% para las empresas privadas y del 7% para las empresas públicas de más de 50 trabajadores donde el movimiento asociativo de las personas con discapacidad señala que en España hay una tendencia “histórica” al incumplimiento de esta obligación y que los empresarios responden más ante la presión y los estímulos legislativos, que ante la adopción de una perspectiva inclusiva hacia este sector de la población. En México, a pesar de que los distintos actores sociales muestran una perspectiva favorable hacia la adopción de una política pública semejante, la realidad es que no se ha alcanzado a reflejar a nivel institucional, y se demanda de parte de los empresarios como del sector de personas con discapacidad el hecho de que los propios organismos gubernamentales sirvan de modelo para los demás sectores, en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En el caso español, el punto principal de tensión que limita la transición hacia la empresa ordinaria se encuentra entre los Centros Especiales de Empleo y las empresas, públicas y privadas, en donde se plantean por parte de los distintos actores sociales una serie de hipótesis en torno a la posible explicación de la poca transición laboral de parte de las personas con discapacidad. Entre las que se identifican, se encuentra la necesidad de un cambio de perspectiva del empresariado y de la sociedad en general hacia una perspectiva de derechos; la necesidad de incrementar las subvenciones a los Centros Especiales de Empleo como incentivo para la transición; el replanteamiento de los objetivos de estos centros de trabajo en donde no necesariamente deberían de ser empresas de transición, sino que quedara abierta la decisión al trabajador con discapacidad y finalmente, la necesidad de una reforma estructural a nivel laboral para poder articular la rentabilidad, competitividad, creación de empleo y transición de su capital humano más cualificado, de los Centros Especiales de Empleo.

A pesar de estas tensiones presentes en el proceso de inclusión laboral dentro del empleo protegido, sus aportaciones y reconocimiento es significativo.

En México, por su parte, no existen como política pública los centros de trabajo especiales para personas con discapacidad, ni subvenciones o incentivos económicos para fomentarlos.

Se observa por medio de encuestas en España, así como a través de las entrevistas a los actores sociales, que las personas con discapacidad no son consideradas como posibles empleados a contratar por parte del empresariado cuando se tiene una vacante.

Existen además dificultades de articulación entre organismos públicos, privados y de personas con discapacidad para la implementación de una plataforma pública en la que se pueda establecer la relación entre las personas con discapacidad que buscan empleo y los empresarios que desean emplear personas con discapacidad. Sin embargo en España, en este último sentido sí hay esfuerzos iniciales, pues están tratando de implementar una base de datos generada desde los Centros de Valoración para que el Servicio Público de Empleo pueda tener información de las personas con discapacidad que buscan empleo y ponerlo en contacto con el empresario que quiere contratar a una persona con discapacidad.

En este último caso, se empieza a analizar la problemática laboral de las personas con discapacidad en el ámbito rural para que puedan acceder a un empleo desde sus hogares, situación que en México todavía no hay indicios de actividad alguna.

Un avance importante en el caso de España es que se tienen identificadas algunas de las problemáticas laborales presentes en la actualidad, con respecto a la implementación de las políticas públicas y se encuentran consideradas en la Estrategia Global de Acción para el empleo 2008-2012; sin embargo, debido al contexto actual de crisis, las posibilidades reales de implementación son limitadas a corto plazo. Las acciones están más centradas en contener los recortes y atrasos presupuestales que en promover nuevos

apoyos. Por su parte, México no tiene definidas rutas de acción ante la problemática, el último Programa Nacional creado para las personas con discapacidad, no llegó a impactar de manera considerable dentro de la Administración Pública Federal, entre otras causas por las transformaciones legislativas que suscitaron la reconfiguración del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, por lo que sus posibilidades de implementación fueron limitadas ante el actual cambio de Administración.

El contexto de crisis¹³, revela algunos indicadores sobre las desigualdades en su impacto. En España se pueden encontrar mayores evidencias gracias a que cuenta con información estadística con la que se ha trabajado para medir su impacto, situación que en México no se pueden observar las afectaciones cuantitativamente hablando.

El impacto de la crisis en el ámbito laboral, se ha reflejado en el caso español, sobre todo en el retraso de los pagos de las subvenciones por parte de las Administraciones Autonómicas a los Centros Especiales de Empleo, sin embargo, el esfuerzo que está realizando el movimiento asociativo es importante a fin de que el bienestar que han logrado alcanzar hasta el momento, no se vea impactado para lo que se han visto obligados a buscar financiamientos bancarios. En México, no hay este tipo de problemáticas a raíz de la crisis puesto que las subvenciones no existen y a su vez los esfuerzos conjuntos de las organizaciones de las personas con discapacidad en defensa de sus derechos, tampoco se pudieron evidenciar.

Para los españoles existe una norma implícita: ante la falta de empleo corresponde mayor formación a las personas con discapacidad. En el caso mexicano esta posibilidad no se manifiesta.

Las dificultades políticas, económicas y laborales en las que se encuentra España han influido para que la crisis se prolongue más y se vayan agudizando las problemáticas por el retraso en el pago de las subvenciones y a la fecha no hay muestras de recuperación en el ámbito laboral. En el caso de México, particularmente en el centro del país, aunque se dan muestras

¹³ Consultar Tabla 14.

cualitativas de haber alcanzado un ritmo normal en el proceso a partir de mediados del 2010, los elementos con los que se cuentan no son contundentes para observar el impacto real y el índice de recuperación del empleo para personas con discapacidad.

En ambos casos se puede observar que la crisis económica se ve exacerbada ante las políticas sociales que han seguido tanto España como México, en detrimento de los derechos laborales de las personas con discapacidad.

Como parte de los resultados, llama la atención la preocupación generalizada en ambos países por la necesidad de un cambio cultural¹⁴ que les permita instaurar la perspectiva de derechos en sus sociedades, que repercuta de manera favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El factor cultural cobra importancia en la configuración de las estrategias que influyen y que pueden o no, favorecer el desarrollo del bienestar social.

Este cambio cultural requiere de las transformaciones de las perspectivas en distintos niveles: individuales, familiares, de la sociedad en general y de sus actores sociales para poderse implementar.

En el caso español se encontraron evidencias de este cambio cultural en todos los niveles mencionados aunque también existe una serie de limitaciones en cada uno de ellos que impactan en el proceso, pues todavía hay resistencias al cambio de perspectiva. En el centro de este cambio cultural se encuentra al movimiento asociativo como el principal actor para propiciarlo, sobre todo a nivel individual, de familias y de actores sociales, aunque se cuestiona un tanto el impacto real en la sociedad en general, incluyendo al empresariado. En México este proceso todavía se encuentra en niveles mínimos de avance, dadas las escasas acciones gubernamentales, deficiencias legislativas y la notoria ausencia de un movimiento asociativo que lo impulse desde la perspectiva de derechos, entre otros.

¹⁴ Si se desea, consultar Tabla 15.

En cuanto al sector empresarial español, la necesidad de un cambio cultural se refleja a través del amplio trabajo de sensibilización que se ha de realizar para lograr la inclusión laboral, en el caso mexicano este trabajo de sensibilización ha de ser todavía mucho más acentuado para poder avanzar en el proceso de inclusión.

La apuesta para el cambio cultural en España está centralizada principalmente en la educación y de manera paralela en la inclusión laboral; en el caso de México, solo en la educación. Haría falta considerar la implementación de políticas culturales, en mayor o menor medida según el caso, para propiciar el cambio en la sociedad en general.

En otro sentido, el cambio cultural que existe en España se refleja en los niveles alcanzados de bienestar en las personas con discapacidad y sus familias, que aunque éste no está plenamente logrado, contribuye en la distribución del costo social de la discapacidad, ya no centrado exclusivamente en la familia. En el caso mexicano se observa que actualmente el costo social de la discapacidad lo asume básicamente la familia. Esta situación concuerda con el tipo de régimen de bienestar dual que actualmente se encuentra en México con un deslizamiento paulatino hacia la residualización.

Finalmente, al observar la larga trayectoria del movimiento asociativo de personas con discapacidad en España por la lucha de sus derechos y la instauración del cambio cultural, se puede concluir que en cuanto más se han alejado de las políticas sociales de tipo universalistas y tiendan hacia las política social liberal, más se ha visto limitado el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Este proceso de altas y bajas en la inclusión laboral, es más difícil de observar en México dadas las limitaciones en la organización de las asociaciones de personas con discapacidad y la reciente institucionalización de las normativas en un contexto de política social con una tendencia residual.

De acuerdo con los resultados obtenidos y en referencia a la pregunta de investigación se encuentran diferencias importantes con respecto a España, ya que aún con las limitaciones que presenta, hay elementos para lograr una

mayor tendencia en el proceso de inclusión laboral que se pueden observar a nivel de instituciones, de articulación de los organismos involucrados en el proceso, así como en los resultados mismos. Si bien es verdad que la mayoría de las personas con discapacidad se encuentran laborando en los Centros Especiales de Empleo, de manera no inclusiva, también es cierto que como trabajadores, esto les permite tener una participación económica activa, así como también mayores posibilidades de autonomía y de igualdad con respecto a la población en general.

El principal reto que se encuentra para los españoles sería en el sentido de poder llegar finalmente a la meta planteada legislativamente en su modelo de transición hacia la empresa ordinaria. Es en este espacio en donde convergen las limitaciones culturales todavía presentes, la falta de cumplimiento total de la normativa y las presiones contextuales internacionales del sistema económico. La empresa es el lugar donde se da la principal tensión entre las dos corrientes de pensamiento: la perspectiva de derechos y la perspectiva neoliberal.

En el caso mexicano los resultados muestran amplias áreas de trabajo. A nivel legislativo hace falta consolidar en las normativas la perspectiva de derechos alineadas a la Convención, el establecimiento de políticas públicas y recursos que las vuelvan viables, articular el trabajo gubernamental que permita transversalizar la perspectiva de la discapacidad en los distintos actores sociales involucrados así como en la sociedad, propiciar la formación de la estructura organizacional del movimiento asociativo de personas con discapacidad que le permita actuar a favor de su propia constitución como ciudadano, portador de derechos y alcanzar ese cambio cultural hacia una perspectiva de derechos que den pautas al desarrollo de las políticas públicas necesarias desde esta perspectiva para impulsar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En ambos casos el contexto de crisis, que limita el avance de su bienestar y los cambios culturales necesarios para instaurar una perspectiva de derechos, representan en mayor o menor medida desafíos importantes para ambas sociedades.

Considerando una perspectiva global de los resultados obtenidos en los tres niveles de análisis, institucional, de procesos y resultados, desarrollados anteriormente y al ponerlos en la balanza con respecto a la respuesta teórica a la pregunta de investigación, es decir, a la hipótesis, se puede considerar que ciertamente, tal como lo demuestra la historia y la teoría de la ciudadanía, es a través de las instituciones, organismos y programas o políticas públicas donde se refleja la conceptualización y la política social que una sociedad adopta y que influye en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Para lograr una tendencia favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 se requiere de la alineación de las instituciones, organismos y programas o políticas públicas a la perspectiva de derechos. Esta situación se refleja en ambos casos, aunque guardadas sus respectivas proporciones de alcance.

En este proceso, para alcanzar la perspectiva de derechos en los distintos niveles, es clave la participación organizada y representativa del sector de las personas con discapacidad. En el presente estudio, esta tendencia se ve claramente reflejada en el caso del movimiento asociativo de personas con discapacidad en España y se pudo constatar en los distintos niveles de análisis presentado.

En el caso mexicano esta situación también se identifica. La participación de las organizaciones de las personas con discapacidad ha permitido logros, como lo es la ratificación de la Convención, aunque en menor escala con respecto a España, pero también apuntan a la relevancia de la participación organizada de la sociedad civil.

Para poder lograr una tendencia favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se consideraron teóricamente algunos aspectos como la transformación de las instituciones, para lo cual se planteó la creación o adecuación de los actuales recursos legislativos nacionales donde se refleje la perspectiva de la Convención de los Derechos

de las Personas con discapacidad, el establecimiento de políticas pública así como la asignación de recursos para su implementación.

De acuerdo con los resultados obtenidos, en ambos casos se cuenta con la creación de instituciones y se encuentran en proceso de transformación los recursos legislativos hacia la perspectiva de la Convención, sin embargo en el caso español sí se logra el establecimiento de políticas públicas y la asignación de recursos para respaldarlas, situaciones que en el caso de México no se presentan, lo cual limita, en el último caso, el avance del proceso de inclusión de las personas con discapacidad.

Para poder participar activamente en el proceso legislativo, no solo es necesario contar con una estructura de representación que avale las propuestas del sector y les permita establecer articulaciones a nivel de los diversos actores sociales que intervienen en el proceso, sino que además el sector de las personas con discapacidad organizado, habrá de ser políticamente capaz de colocar como problemáticas sociales sus necesidades laborales en las agendas de gobierno, a fin de que se logren atender a partir de la institucionalización, la creación de los organismos correspondientes y las políticas públicas necesarias.

En este sentido, España ha logrado consolidar un movimiento asociativo a nivel nacional, lo que le otorga una gran posibilidad de acercarse más a esta articulación con los distintos actores y la capacidad política para hacer visible la problemática a nivel social y colocarla institucionalmente. Han logrado posicionarse como una fuerza social que les permite ir conquistando sus derechos y atraer bienestar a través de políticas públicas de fomento al empleo. En México, el proceso en este sentido todavía está en un momento inicial, la falta de articulación de un movimiento asociativo no permite incidir en la toma de decisiones que podrían favorecerlo con políticas públicas de fomento al empleo para este sector.

Si se considera, de acuerdo al planteamiento de la hipótesis, que las políticas públicas han de ser diseñadas desde la perspectiva de la Convención, como un reflejo de la toma de decisiones conjunta entre los distintos actores

sociales que intervienen en el proceso que permita su implementación y que lleve a una transformación social; en el caso Español sí se coincide con este planteamiento, aunque presenta dificultades ante la falta de respuesta del sector empresarial en la práctica; en contraste, esta situación en México no se plantea, ante la inexistencia de políticas públicas.

Por lo tanto al considerar que España ha ido permeando progresivamente la perspectiva de derechos en las instituciones, organismos-procesos y en las políticas públicas, ha logrado una tendencia favorable en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En el caso de México, el esfuerzo se ha concentrado en la reciente elaboración de sus normativas pero en ellas todavía no se refleja totalmente, en el ámbito laboral, las perspectivas de la Convención; se presenta además una articulación entre organismos y actores sociales limitada y sin el fomento a través de las políticas públicas, lo que da por resultado un avance limitado en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Además de este proceso a nivel nacional, la hipótesis contempla la incidencia del contexto internacional, donde se generan presiones que influyen para la adopción de políticas sociales que no favorecen la implementación de la perspectiva de derechos, ni al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En este ámbito habrá que matizar la postura inicial, puesto que el contexto, así como puede incidir de manera negativa como quedó formulada la hipótesis, se encontró que también el contexto puede incidir de manera positiva para el avance de los derechos y del proceso de inclusión laboral, en la medida en que sean adoptados los lineamientos propuestos por los organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas.

El impacto del contexto de manera favorable en el proceso de inclusión, se hace más evidente en el caso Español por contar con una mayor trayectoria de adopción de los lineamientos internacionales globales así como los adoptados a través de la Unión Europea. En la adopción de los compromisos

establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, el impulso del movimiento asociativo, ha sido clave y ha trabajado para que sean adoptados en su corpus legislativo a nivel nacional y a nivel autonómico. Este factor ha permitido que se vaya consolidando el proceso de inclusión laboral y lo ha favorecido, sin embargo, tal como se ha evidenciado, esta postura requiere de la asimilación de una política social de tipo universalista, que propicie la mejor manera de adoptar y poner en práctica los Derechos Humanos. Este tipo de política social se llevó a cabo en etapas anteriores en las que su estado de bienestar se encontraba en plena consolidación, pero que en años más recientes se ha ido deslizando hacia una política social más de tipo liberal, que ha creado tensiones en cuanto al avance del bienestar de la población con discapacidad.

En México, su trayectoria ha sido reciente en cuanto a la adopción de las medidas internacionales, el mayor logro que se ha conseguido es haber comprometido al país a este nivel a través de la propuesta y posterior ratificación de la Convención. En este proceso sí intervino la influencia de algunas asociaciones del sector de las personas con discapacidad y la decisión presidencial. Sin embargo, el pleno despliegue del proceso no se ha consolidado, en gran medida por la falta de consolidación de su estado de bienestar y por la dificultad que plantea el deslizamiento actual hacia una política social liberal.

Por lo tanto, en ambos países, si bien el contexto internacional favorece al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, también aquí se encuentra la principal tensión ante una lógica de expansión de las políticas de libre mercado extremas que no cuenta con una regulación o institucionalización, que escapa de las formas tradicionales de organización y participación de actores sociales y que influye principalmente a través de la liberalización de los mercados financieros y laborales. Esta situación ha provocando recurrentes crisis económicas que provocan a su vez crisis laborales en donde los principales afectados resultan ser los sectores más desfavorecidos entre otros, las personas con discapacidad.

Ante esta situación se está empezando perfilar una naciente organización de la sociedad civil de diversos países para poder actuar de manera conjunta ante una problemática de alcances mundiales. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, da muestras de que está buscando esta articulación internacional que les permita luchar de manera conjunta por sus derechos. Recientemente, a propósito del impacto de la crisis se ha señalado:

Desde el punto de vista del movimiento asociativo, el presidente del CERMI ha apuntado la necesidad de hacer una 'revisión del modelo' que tenga en cuenta la sostenibilidad, valorar la 'convergencia asociativa' y aprovechar las oportunidades para 'ganar espacios, más allá de Europa', con vista a una internacionalización del movimiento asociativo de la discapacidad" (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2013).

Estos hechos pueden estar marcando una tendencia hacia la creación de instituciones, organismos y políticas a nivel global para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, pero ¿cómo se resolverá la tensión que persiste hasta ahora ante las políticas de libre mercado extremas?

De manera general se considera que a pesar de que la hipótesis responde en gran medida en los casos estudiados, el estudio de otros contextos en donde se hayan adoptado políticas sociales diferentes, podrían añadir nuevos elementos de análisis y enriquecer la formulación de la hipótesis. Este tipo de estudios pueden quedar como futuras líneas de investigación. Incluso, también a través del uso de la presente metodología, se podrían establecer comparaciones entre distintas regiones, no solo países.

Otras futuras líneas de investigación se pueden encontrar a nivel interno de cada uno de los países, en donde se podrían estudiar más a fondo cada una de las autonomías o cada uno de los estados de los que se constituyen España o México para establecer comparaciones entre ellos mismos y tener una mejor perspectiva de las semejanzas y diferencias que se pueden observar entre ellos o incluso por regiones al interior en cada uno de los países.

Bibliografía.

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la CEPAL*. Número 88. (pp. 35 – 50). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el día 16 de abril del 2013 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24351/G2289e.pdf>
- Abramovich, V. (Comisionado de la CIDH). (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser. L/ V/II. 132. Doc. 14. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el día 16 de abril del 2013 de <http://cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>
- Abreu, J. y Le Clercq, J. A. (Coord.). (2011). *La Reforma Humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*. México: Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Humanismo Político.
- Adelantado, J. (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. España: Icaria Editorial, S.A.
- Aguilar, L. (2007). Estudio Introductorio. En Aguilar, L. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Editorial Paidós.
- Álvarez, X. (2001). *La Función Social de la Publicidad de la ONCE: Cómo las Campañas de la ONCE han conseguido cambiar la Imágenes Dominantes sobre las personas Discapacitadas y Acelerar su Integración Social*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid. España. Recuperado el 15 de febrero del 2013 de <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/inf/ucm-t25149.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura. (2000). *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

- Ayala, E. J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica
- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales, No. 92*. Chile: CEPAL.
- Barbier, JC. (2008). *La longue marche vers l'Europe Sociale*. París: Presses Universitaires de France.
- Barclay, M. (2003). Las personas con discapacidad y la sociedad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las Personas con Discapacidad*. (pp. 133-140). México: CNDH.
- Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental. En Barton, L. *Discapacidad y Sociedad*. (pp. 59-76). Madrid: Ediciones Morata.
- Barruezo, P. (2008). Las TIC y la inserción laboral de los discapacitados. En Cabero, J., Córdoba, M. y Fernández, J. (Coord.) *Las TIC para la igualdad. Nuevas tecnologías y atención a la diversidad*. (pp. 219-242). España: Editorial MAD, S.L.
- Barton, L. (Comp.). (1998). *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia.
- Barton, L. (1998). Sociología y Discapacidad: algunos temas nuevos. En Barton, L. (Coord.) *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas Desperdiciadas. La Modernidad y su Parias*. México: Paidós
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. México: Tusquets.
- Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad. (2010) *Actualidad legislativa*. No. 2. España: Observatorio Estatal de la Discapacidad. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de

http://www.observatoriodeladiscapacidad.es/sites/default/files/Boletin_OED_N2_Web.pdf

Boletín Oficial del Estado. (1978). *Constitución Española, 311 de 29/12/1978 Constitución Española*. Recuperado el 23 de agosto del 2012 de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

Boletín Oficial del Estado. (1982). *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos*. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1982-9983

Boletín Oficial del Estado. (1999). Real Decreto 1.971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y clasificación del grado de minusvalía. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/26/pdfs/A03317-03410.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2000). *Real Decreto 1.971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía*. Recuperado el 23 de agosto del 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/26/pdfs/A03317-03410.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2003a). *Ley 51/2003, de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad*. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/03/pdfs/A43187-43195.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2003b). Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados. Recuperado el 22 de febrero del 2013 de <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/11/pdfs/A44082-44083.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2004). *Real Decreto 1.865/2004, de 6 de septiembre, que regula El Consejo Nacional de la Discapacidad*. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2009-20890

Boletín Oficial del Estado. (2006). *Ley 39/2006, del 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*.

Recuperado el día 1 de noviembre del 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44142-44156.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2010). *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*. Recuperado el día 01 de noviembre del 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/18/pdfs/BOE-A-2010-14301.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2011). *Ley 26/2011, de 10. de agosto de Adaptación Normativa a la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2011/08/02/pdfs/BOE-A-2011-13241.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2013). Disponible en http://www.boe.es/diario_boe/

Bourdieu, P. (1999). Comprender. En Bourdieu, P. (Coord.). *La miseria del mundo*. (pp. 527-543). México: FCE.

Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico*. México: Siglo XXI editores.

Boyer, R. (2008). ¿Qué modelo de Estado providencia? ¿Cómo conciliar solidaridad social y eficacia económica en la era de la globalización? Una lectura regulacionista. En Novick, M. y Pérez Soto, G. *El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos Pendientes*. (pp. 107-146). Buenos Aires: Siglo XXI, Instituto Ditella.

Brogna, P. (2000). *Visiones y Revisiones de la Discapacidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Buenfil, T. (2009). Los derechos humanos y el diseño universal. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las Personas con Discapacidad*. (pp. 115-121). México: CNDH.

Cabra, M. (2008). Prólogo. En García. *Las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español*: España: Editorial Universidad Complutense de Madrid, Ramón Areces, y Fundación Aequitas.

- Cabrera, P. (2005). Exclusión social y discapacidad mental: perspectiva sociológica. En Martínez, J., (Ed.). *Exclusión social y discapacidad*. (pp. 51-92). España: Universidad Pontificia de Comillas y Fundación Promi.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2010). *Diario de los Debates. LXI Legislatura*. Año II. Miércoles 15 de diciembre de 2010. Sesión No. 40. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 24 de septiembre del 2012 de <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012a). *Iniciativa Preferente de Reforma Laboral*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 25 de septiembre del 2012 de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/Ini_Ref_Laboral_2012.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012b). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 14 febrero del 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.) *Leyes federales y estatales*. México: Congreso de la Nación.
- Carrión, V. (2009). Análisis teórico y empírico de la exclusión social: el caso de Tijuana 2005. En *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 2. Número 4, 73 – 108.
- Casado, Demetrio. (2002). Introducción. El programa pro acceso de las personas con discapacidad al empleo público, del Real Patronato. En *Real Patronato sobre Discapacidad. Acceso de las Personas con Discapacidad al Empleo Público*. España, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Real Patronato sobre Discapacidad.
- Castells, M., y Himanen, P. (2002). *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. España: Alianza Editorial.
- Carbonell, M. (2004a). *Las garantías de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli*. México: Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

- Carbonell, M. (Revisor). (2004b). *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 146ª. Ed.). México: Editorial Porrúa.
- Carbonell, M. (2005). *Los derechos fundamentales en México*. México: UNAM-Porrúa-CNDH
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Argentina: Paidós
- Comisión de Asuntos Vulnerables. (2012). *Iniciativas LX Legislatura*. Recuperado el 16 de agosto del 2012 de http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables/004_trabajo_legislativo
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. (2012a). *Formación y Empleo*. Boletín electrónico cermi.es semanal, No. 53. 2 de noviembre del 2012. Recuperado el 25 de noviembre del 2012 de <http://semanal.cermi.es/noticia/CERMI-insta-Empleo-tomar-decisiones-salvar-inclusi%C3%B3n-laboral-personas-discapacidad.aspx>
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. (2012b). *SOS Discapacidad*. Boletín electrónico cermi.es semanal, No. 56. 23 de noviembre del 2012. Recuperado el 25 de noviembre del 2012 de <http://semanal.cermi.es/noticia/Masivo-apoyo-asociativo-marcha-SOS-Discapacidad.aspx>
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. (2012c) *¿Qué es el CERMI?* Recuperado el 15 de octubre del 2012 de <http://www.cermi.es/es-ES/QueesCERMI/Paginas/Inicio.aspx>
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (2013). *Los derechos de las personas con discapacidad se han visto gravemente afectados por los planes de austeridad europeos*. Boletín electrónico cermi.es semanal, No. 78 del 10 de mayo del 2013. Recuperado el 20 de mayo del 2013 de <http://semanal.cermi.es/noticia/derechos-discapacidad-gravemente-afectados-planos-austeridad-europeos.aspx>

- Comisión Europea. (2010). *Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (1999). *La incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad*. México: CNDH
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2003). *Los derechos de las personas con discapacidad. Prevención de la Violencia, Atención a grupos vulnerables y los derechos humanos*. Fascículo 6. México: CNDH.
- Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, A.C. (2012). *Historia*. Recuperado el 19 de octubre del 2012 de http://www.confe.org.mx/red/1_1_4_sobre_historia.htm
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2009). Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009-2012. Disponible en http://conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/sintesis_pronaddis-lr.pdf
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. (2010). *Boletín*. Boletín electrónico No. 76, 23 de noviembre del 2010. México: CONADIS. Recuperado el 24 de septiembre del 2012 de http://conadis.salud.gob.mx/interior/sala_de_prensa/anteriores/076-101123-foro-consulta.html
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2004). *Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación*. México: CONAPRED.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2005). *Carpeta informativa*. México: CONAPRED.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo Nacional de la Discapacidad. (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados sobre personas con discapacidad*. México: CONAPRED Y CONADIS.

- De Anda, P. (2003). Derechos laborales de las personas con discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las Personas con Discapacidad*. (pp. 75-94). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- De Oliveira, O. y Ariza, M. (2000). Género, trabajo y exclusión social en México. En: *Estudios demográficos y urbanos*. No. 43. Vol. 15 núm. 1. Ene.-Abr. del 2000. México: El Colegio de México.
- Del Pino, E. (2005). *Las Reformas del Estado de Bienestar Bismarckiano: Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo de la reforma de la protección por desempleo en Francia y España*. Working Paper 05-12. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Del Pino, E. y Ramos, J. (2009). Las Reformas de las Políticas del Bienestar en España: una visión de conjunto. En Moreno, L. (Ed.). *Reformas de las políticas del Bienestar en España*. (pp. 337-362). España: Siglo XXI.
- Department of Economic and Social Affairs. (2009). Creating an inclusive society: practical strategies to promote social integration. New York: United Nations. Recuperado el 10 de abril del 2013 de <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/inclusive-society.pdf>
- Dell'Anno, Carbacho y Serrat. (Coords.). (2004). *Alternativas de la diversidad social: las personas con discapacidad*. Argentina: Espacio Editorial.
- Diario Oficial de la Federación. (2000). Ley de Asistencia e Integración social para el Distrito Federal. Recuperado el 1 de marzo del 2013 de http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/1_4_ley_asistencia_integracion_social.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2004). *Ley de Asistencia Social*. Recuperado el 29 de octubre del 2012 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662330&fecha=02/09/2004
- Diario Oficial de la Federación. (2005). *Ley General de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2044351&fecha=10/06/2005

- Diario Oficial de la Federación. (2007). *Decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado*. Recuperado el 29 de octubre del 2012 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043&fecha=13/04/2007
- Diario Oficial de la Federación. (2011). *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5191516&fecha=30/05/2011
- Diario Oficial de la Federación. (2012). *Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 8 de febrero del 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281002&fecha=30/11/2012
- Diario Oficial de la Federación. (2013). Leyes y Reglamentos. Disponible en: <http://dof.gob.mx/ley-reg.php>
- Díaz, L. (2002). Discapacidad y pobreza. En Díaz, (Coord.). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Argentina: Espacio Editorial
- Díaz, S., (Dir.). (2007). *Legislación básica sobre discapacitados*. Madrid: Editorial Tecnos.
- DiMaggio, Paul. (1977). Culture and Cognition. *Annual Review of Sociology*. 23, 263-287. Disponible en: http://cogweb.ucla.edu/Abstracts/DiMaggio_97.html
- Drake, R. (1998). Una Crítica del papel de las organizaciones benéficas tradicionales. En Barton, L. Comp.). *Discapacidad y Sociedad*. (pp.161-180). Madrid: Ediciones Morata.
- Dubet. F., (2010). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Durkheim, É. (2008). *Las reglas del método sociológico*. Argentina: Editorial Losada.
- Eroles y Ferreres. (2002). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Argentina: Espacio Editorial.

- Elías, E. (s.f.) *La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal sobre iniciativa de leyes*. Recuperado el 24 de septiembre del 2012 de [http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJArt_5\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJArt_5).pdf)
- Escobedo, A. A. (2003). El Sistema de Información sobre Población con Discapacidad: situación actual y perspectivas. En Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Los derechos de las personas con discapacidad*. (pp. 29-36). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Esping-Andersen, G. (2000a). Prólogo. En Montagut, T. *Política Social*. España: Ariel
- Esping-Andersen, G. (2000b). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. España: Ariel
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. España: Ariel
- Etxeberria, X. (2005). *Aproximación ética a la discapacidad*. España: Universidad de Deusto.
- Etxeberria, X. (2008). *La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual*. España: Universidad de Deusto.
- Felperín, A. (2002). El derecho a la integración y las políticas públicas. En Eroles, C. y Ferreres, C. (Comp.). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. pp. 59-69). Argentina: Espacio Editorial.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 3ª. Ed.). Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2005). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 2ª. Ed.) Madrid: Editorial Trotta.
- Fleischmann, F. (2003). Accesibilidad para las personas con discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las Personas con Discapacidad*. (pp. 127-132). México: CNDH.
- Flick, U. (2009). *Diseno da pesquisa qualitativa*. Brazil: ARTEMED Editora, S.A.

- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. España: Ediciones Morata, S.L.
- Flores, J. (2004). La inserción laboral: Diversidad de problemas y soluciones. En Adroher, S. (Coord.) *Discapacidad e Integración: Familia, Trabajo y Sociedad*. (pp. 239-249). España: Universidad de Comillas, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Flores, O. (2010). *La representación Social del Cuerpo y la Discapacidad como Instrumentos de integración laboral entre personas de discapacidad física. Actores, Instituciones y Prácticas en Guadalajara, México y Barcelona, España*. Tesis de maestría. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.
- Fondo Social Europeo y Fundación ONCE. (2009). *La inserción laboral de las Personas con Discapacidad. Concienciación empresarial y compromiso social*. España: Fondo Social Europeo y Fundación ONCE.
- Fondo Social Europeo y Fundación ONCE. (s.f.) *Perspectivas del mundo empresarial, respecto a la contratación de personas con discapacidad*. España: Fondo Social Europeo y Fundación ONCE.
- Fulcher, G. (1998). Entre la normalización y la utopía. En Barton. *Discapacidad y Sociedad*. (pp. 181-204). Madrid, España: Ediciones Morata.
- Gamboa, C. (2011). *Iniciativa Preferente. Estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 24 de septiembre del 2012 de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sapi/SAPI-ISS-19-11.pdf>
- Gamio, A. (2009). Discapacidad en México: el derecho a no ser invisible. Legislación, educación y estadística. En Brogna, P. (Comp.) *Visiones y Revisiones de la discapacidad*. (pp. 431-446). México: FCE
- García, A. (2008). *Las Personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español. La Convención Internacional del 13 de diciembre de 2006*. España: Editorial de Universidad Complutense de Madrid, Ramón Areces, y Fundación Aequitas.

- García, N. (2000). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Fractal*. No. 18. Recuperado el 22 de marzo del 2013 de <http://www.mxfractal.org/F18cancl.html>
- García, R. (2011). La reforma humanista. En Abreu, J. y Le Clercq, J. A. (Coord.). *La Reforma Humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*. (pp. 65-75). México: Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Humanismo Político.
- Geremek, B. (1998). *La piedad y la horca. Historia de la Miseria y de la Caridad en Europa*. España: Alianza Editorial.
- Gearty, C. A. (2003). *Human Rights*. En Hodder, A. (pp. 468-472). Londres: Encyclopedia of Social Sciences.
- Giménez, G. (1997). *Materiales para una teoría de las identidades sociales*. Documento de trabajo, San Andrés Toluca, marzo de 1997. México.
- Goffman, E. (1963). *Estigma. La identidad deteriorada*. Argentina: Amorrortu editores.
- Guadarrama, G. (2001). *Entre la Caridad y el Derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. México: Colegio Mexiquense y COESPO.
- Govela, R. (2011). *La función de los apoyos en la incorporación laboral de los jóvenes con discapacidad. Estudio de caso de las trayectorias de 4 jóvenes con discapacidad, trabajadores de empresas ubicadas en la zona metropolitana de Guadalajara*. Tesis Doctoral, El Colegio de Jalisco, Guadalajara, México.
- Gutiérrez, R. (2003). Los derechos de las personas con discapacidad. Acciones desarrolladas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los derechos de las Personas con Discapacidad*. (pp. 45-58). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Gutiérrez, R. (2005). *Cultura política y discriminación*. Cuadernos de la Igualdad No. 3. México: CONAPRED.
- H. Cámara de Diputados. (s.f.) *Decretos Vigentes*. México: Comisión de Asuntos Legislativos para personas con Discapacidad.

- Held, D., et al. (2001). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México: Oxford University Press, pp. 544-572.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3ª. Ed.). México: McGraw Hill.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. (s.f.). *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Recuperado el 12 de febrero del 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2008). *Cifras INE. Panorámica de la discapacidad en España*. Recuperado el 21 de febrero del 2013 de <http://www.ine.es/revistas/cifraine/1009.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2000a). *Censo General de Población y Vivienda*. Recuperado el 25 de enero del 2006 de www.ine.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2000b). *Directorio nacional de Asociaciones de y para las Personas con Discapacidad*. México: INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2004). *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI. Recuperado el 6 de marzo del 2013 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>
- Intersocial. (2009). *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*. España: CERMI, Gobierno de España y Caja Madrid.
- Jiménez, T. (2010). Prólogo. En Cayo, L. (Coord.). *Discapacidad, Derecho y Políticas de Inclusión*. España: CERMI y Ediciones Cinca.

- Krugman, P. (2009). *¿Cómo pudieron equivocarse tanto los economistas?*[How Did Economists Get It So Wrong?] en *New York Time Magazine*, 2 de septiembre. Traducción de Alberto Loza Nehmad.
- Krugman, P. (2012). *¡Acabad ya con esta crisis !* Barcelona: Editorial Crítica.
- Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. No. 3, octubre. (pp. 5-39). Madrid: Paidós
- La Comisión Europea. (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo*. Bélgica: Parlamento Europeo. Disponible en: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=es...
- Lane, J. y Svante, E. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. Londres y Nueva York: Routledge
- Lasala, I. (2007). El empleo en España. En Berruezo, R. y Álvarez, M. J. (Coord). *La gestión del empleo de las personas con discapacidad*. (pp. 31-48). España: Universidad Pública de Navarra
- Lozano, C. (2002). El financiamiento como herramienta fundamental para la promoción de políticas de integración social de las personas con discapacidad. En Eroles, C. y Ferreres, C. (Comp.) *La Discapacidad; una cuestión de derechos humanos*. (pp. 70-81). Argentina: Espacio Editorial.
- Lozano, C. (2007). Economía social, otra forma de emprender. En Berruezo, R. y Álvarez, M. J. (Coord.) *La gestión del empleo de las personas con discapacidad*. (pp. 13-31). España: Universidad Pública de Navarra.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). Organizaciones Institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Powell y DiMaggio (Ed.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 79-103). México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma del Estado de México.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2012). *Movimiento laboral registrado, Contratos registrados según sexo y principales características*. Recuperado el 29 de octubre del 2012 de <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/MLR/index.htm>
- Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012*. Recuperado el 14 de febrero del 2013 de http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO21595/III_pacd.pdf
- Ministerio de Sanidad, Políticas Social e Igualdad. (2011). *Estrategia Española sobre Discapacidad. 2012-2020*. España: Real Patronato sobre Discapacidad. Disponible en http://www.msps.es/politicaSocial/discapacidad/docs/estrategia_espanola_discapacidad_2012_2020.pdf
- Ministerio del Trabajo e Inmigración y Boletín Oficial del Estado. (2010). *Guía Laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. España: Ministerio del Trabajo e Inmigración.
- Ministerio del Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad Política Social. (2009). *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*. España: Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y Real Patronato sobre Discapacidad. (2002). *Acceso de las Personas con Discapacidad al Empleo Público. 1985 – 1999*. Documentos. 13/2002. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- Montagut, T. (2000). *Política Social*. España: Ariel.
- Moreno, L. (2001). La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers*. 63/64, 67-82.
- Moreno, L. (2009). Nursopob: presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales. En Moreno, L. (Ed.). *Reformas de las políticas del Bienestar en España*. (pp. 1-34). España: Siglo XXI.

-- (2012). *La Europa Asocial. ¿Caminos hacia un individualismo posesivo?* España: Ediciones Península.

Moreno, L. y Sarasa, S. (1992). *Génesis y Desarrollo del Estado del Bienestar en España*. Documento de Trabajo 92-13. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

Morlino, S. (2010). *Introducción a la Investigación Comparada*. España: Alianza Editorial

Navarro, V., Torres, J. y Gazcón, A. (2012). *Lo que España necesita. Una réplica con propuestas alternativas a la política de recortes del PP*. España: Ediciones Deusto.

Noriega, A. (2006). *La Declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución de 1857*. México: UNAM.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Núñez, G. C. (2000). *La integración laboral de las personas con discapacidad: Régimen Jurídico*. Madrid: Fareso, S.A.

Oficina Internacional del Trabajo. (2008). *OIT Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo Personas Invalidas Num. 159, y la Recomendación núm. 168*. Ginebra: OIT. Recuperado el 12 de mayo del 2012 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106328.pdf

Oliver, M. (1998). ¿Una Sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? En Barton, L. *Discapacidad y Sociedad*. (pp. 34-58). Madrid: Ediciones Morata.

Ordaz, B. G., Monroy, L. L. y López, R. M. (2010). Políticas sociales y familias en México. En *Hacia una propuesta de política pública para Familias en el Distrito Federal*. INCIDE Social. (pp. 101-162). México.

- Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y SEDESOL.
- Ordóñez, G., (2011) La política social en tiempos de crisis: Un análisis del comportamiento del gasto social en las últimas tres décadas en México (1982-2010). En Patiño, M., Martínez, D., Valencia, E. (Coord.) *La necesaria reconfiguración de la Política Social de México*. (pp. 139-148) México: Universidad Iberoamericana de León, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Universidad de Guadalajara.
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con discapacidad*. Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 46/96. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm> 9/11/2009.
- Organización de las Naciones Unidas. (1983) Tratados y Declaraciones Internacionales. Convenio 159. OIT. Recuperado el 14 de febrero del 2013 de de: <http://www.down21.org/legislacion/internacionales/convenio159.asp>
- Organización de las Naciones Unidas. (1999). Convención Interamericana para eliminar todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. 1999. Guatemala. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Discapacidad. De la exclusión a la igualdad*. Manual para Parlamentarios sobre la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Ginebra: ONU.
- Organización Internacional del Trabajo. (2008). *OIT Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo personas inválidas) núm. 159, y la Recomendación núm. 168*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106328.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2009). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. En *Trabajo. La Revista de la OIT*. No. 67, diciembre 2009, 2. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_122248.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2010). *Calificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud*. Disponible en <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en>

Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial. (2011). *Resumen. Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Recuperado el 12 de mayo del 2012 de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf

Organización Nacional de Ciegos Españoles. (1988). *Estatutos de la Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad*. España: ONCE. Recuperado el 20 de enero del 2006 de <http://www.once.es/ceosa> y www.fundaciononce.es/

Paugman, S. (Dir.). (2010). *L'enquête sociologique*. Paris : Presses Universitaires de France.

Pautassi, L. (s.f.). *Enfoque de Derechos y Políticas Sociales Interrelaciones necesarias*. Recuperado el 4 de mayo del 2012, del sitio Web de la Universidad de Chile. <http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/ninez-y-juventud/proyecto-capacitacion-y-diagnostico-participativo-con-consejos-comunitarios-de-ninez/enfoque-dchos-y-polit-sociales-pautassi.pdf>

Pautassi, L. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En Abramovich, V., Erazo, X. y Orbe, J. *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. II*. Chile: LOM Ediciones y Fundación Henry Dunant América Latina.

Peláez, A. (2003). La integración laboral de las personas con discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las personas*

con Discapacidad. (pp. 99-106). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Pérez, C. (2003). Seguridad Social y Discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las Personas con discapacidad*. (pp.95-98). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Pérez G. J. (2006). *La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Corporación de Derecho Público de Carácter Social*. España: Fundación ONCE.

Pieper, J. (2003). *Las Virtudes fundamentales*. (8ª. Ed.). Madrid: Ediciones Rialp, S.A.

Plan de Acción 2009-2010. Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad. (2009). Recuperado el 14 de febrero del 2013 de http://www.msc.es/politicaSocial/discapacidad/docs/2009_plan_accion_estrategia_2009_2010.pdf

Powell y DiMaggio. (Eds.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma del Estado de México.

Ramírez, J. (2006). *Ciudadanía Mundial*. México: ITESO y La Universidad Iberoamericana, León.

Ramírez, J. (2007). Introducción. En Ramírez, J. M. (Coord.). *Descentramiento de la ciudadanía nacional*. (pp. 9-24). México: ITESO.

Real Patronato sobre Discapacidad. (2012). Centro Español de Documentación sobre discapacidad CEDD. Disponible en <http://www.rpd.es/cedd.html>

Real Patronato sobre Discapacidad. (2013). *Historia del Real Patronato*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de <http://www.rpd.es/realPatronato/historia.htm>

Reguillo, R. (2003). De la pasión metodológica o de la paradójica posibilidad de la investigación. En Mejía, R. y Sandoval, A. (Coord.) *Tras las vetas de la investigación cualitativa*. (pp. 17-38). México: ITESO.

Rifkin, J. (2004). *El Fin del Trabajo*. México: Paidós.

- Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., Van, J. (2009). *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra: OIT.
- Rodríguez, García y Toharia. (2009). *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*. Colección CERMI-Telefónica. Madrid: Ediciones Cinca.
- Rodríguez, G. (2000). Prólogo: La reestructuración del Estado del Bienestar en España y la Estructura de la Desigualdad. En Adelantado, J. (Coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. España: Icaria Editorial, S.A.
- Rosón, T. (2002). Políticas y medidas pro acceso de las personas con discapacidad al empleo público, regulación general de las mismas y su inclusión en las convocatorias de pruebas selectivas en la administración general del estado. En Real Patronato sobre Discapacidad. *Acceso de las Personas con Discapacidad al Empleo Público*. (pp. 25-35). España, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Real Patronato sobre Discapacidad.
- Ruiz, O. J. (2003). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. (3ª. Ed.) Bilbao: Universidad de Deusto.
- Santamaría, C. (2007). La gestión del empleo para las personas con discapacidad. Breve diagnóstico de la situación en España. En Berruezo, R. y Álvarez, M. J. (Coord.). *La gestión del empleo de las personas con discapacidad*. (pp. 161-168). España: Universidad Pública de Navarra.
- Sartori, G. (2002). Comparación y Método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. *La comparación en las ciencias sociales*. (pp. 29-50). España: Alianza.
- Sartori, G. y Morlino, L. (Comp.) (2002). *La comparación en las ciencias sociales*. España: Alianza Editorial.
- Schriewer, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. En Schriewer, Jürgen y Kaelble, Hartmut (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar*. (pp. 17-62). España: Ediciones Octaedro, S.L. y Universidad de Barcelona.

- Schulteis, F. (1989). Comme par raison-comparaison nest pas toujours raison. Pour une critique sociologique de l'usage social de la comparaison interculturelle. En *Droit et Société*, 11/12, 217-246.
- Secretaría de Salud, Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. (2009). *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, (2009-2012)*. México: Secretaría de Salud, Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.
- Sen, A. (1998). Teoría del Desarrollo a principios del siglo XXI. En Emmerij, L. y Núñez, J. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. (pp. 589-610). Washington: BID.
- Serrat, M. (2004). Sobre los modelos aplicados a la interpretación, clasificación y atención de las discapacidades. En Dell'Anno, A., Corbacho, M. y Serrat, M. *Alternativas de la Diversidad Social: Las Personas con Discapacidad*. (pp. 61-114). Argentina: Espacio Editorial.
- Shakespeare, T. (1998). Poder y prejuicio: los temas de género, sexualidad y discapacidad. En Barton, L. Comp.) *Discapacidad y Sociedad*. (pp. 205-229). Madrid: Ediciones Morata.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2013). *Antecedentes*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de http://web.dif.gob.mx/?page_id=6870
- Steenland, B. (2006). Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy. *AJS*. Volume III, Number 5, 1273-1326.
- Stiglitz, J. E. (2009). The Current Economic Crisis and Lessons for Economic Theory. En *Eastern Economic Journal*, 35.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. México: Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. México: Taurus.
- Tabin, J. (2013). *Exclusion*. En Dictionnaire suisse de politique sociale. Recuperado el 17 de abril del 2013 de <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=330>

- Théret, B. (1997). Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet societal et de la regulation: fondement pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale. En *L'Année de la régulation*. Vol. 1, 163-228.
- Toledano, L. y Jesús, E. (2003). Personas con discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las personas con discapacidad*. (pp. 25-28). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- United Nations. (2012a). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. Introduction*. Recuperada el 11 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=122>
- United Nations. (2012b). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. The early years 1945-1955*. Recuperada el 12 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=128>
- United Nations. (2012c). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. The social welfare perspective: 1955-1970*. Recuperada el 12 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=129>
- United Nations. (2012d). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. Chronology: 1945-1980*. Recuperada el 12 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=124>
- United Nations. (2012e). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. Chronology: 1980's – present*. Recuperada el 12 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=125>
- United Nations. (2012f). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. Recuperado el 12 de mayo del 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=26>
- United Nations Enable. (2013). *Convention and Optional Protocol Signatures and Ratifications*. Recuperado el 19 de febrero del 2013 de <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166#S>

- Universidad Nacional Autónoma de México, (2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 16 de agosto del 2012 de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Valencia, E. (2009). Crecimiento, Política Social y Pobreza en Corea del Sur y México. En Barba, C. (Coord.). *Retos para la Superación de la Pobreza y la Integración Económica y Social en América Latina*. (pp. 109-151). Buenos Aires: CLACSO
- Valencia, E. y Foust, D. (2010). ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México? En Valencia (Coord.). *Perspectivas del Universalismo en México*. (pp. 7- 21). México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana de León y Universidad de Guadalajara.
- Valencia, E. (2013, marzo). The politics of Mexican social policy reforms: The case of Seguro Popular. En *International Conference "The Political Economy of Social Policy in North America: Convergence towards Universalism?"* Congreso efectuado por el North American Studies Programme, St. Antony's College, University of Oxford, Oxford, GB.
- Valles, M. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España: Editorial Síntesis, S.A.
- Vega, A., (2003). *La educación social ante la discapacidad*". España: Ediciones Aljibe.
- Velásquez, S. (2003). Conceptos de las personas con discapacidad en relación a sus derechos humanos. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las personas con discapacidad*. (pp. 19-20). México: CNDH.
- Villa, Nuria. (2007). *La Inclusión Progresiva de las Personas con Discapacidad Intelectual en el Mundo Laboral 1902-2006*. España: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.
- Villalobos, E., y Zalakain, J. (2005). Delimitación conceptual de la inclusión social. En Pérez, L., (Dir.) *Discapacidad, Tercer Sector e Inclusión Social*. Estudios en homenaje a Paulino Azúa Berra. España: CERMI, Fundación Derecho y Discapacidad y Ediciones Cinca.

- Vives, L. (1781) El Socorro de los Pobres. Disponible en http://books.google.com.mx/books?id=qk3vh1yrkZoC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Warner, M., & Zimmermann, B. (2006). *Beyond comparison: histoire-croisée and the challenge of reflexivity*. In *History and Theory*, 45. February 2006, 30-50.
- World Health Organization. (2012). *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Recuperado el 12 de mayo de 2012 de <http://www.who.int/classifications/icf/en/>
- Zapata, A. (2011). Los derechos humanos en la Constitución mexicana. Una visión histórica. En Abreu, José y Le Clercq, Juan Antonio (Coord.). *La Reforma Humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*. (pp. 79-110). México: Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Humanismo Político.

Anexo1.

Diseño del instrumento.

Guión de entrevista.

Parte 1

Introducción:

Se parte de un agradecimiento por la colaboración, la presentación de la investigadora, una breve introducción y contextualización del proyecto y la importancia de la entrevista para el mismo.

Se establece un contrato verbal sobre la confidencialidad y anonimato o de la autorización de su aportación a nivel público, así como de la posterior revisión de lo tratado, una vez que se realiza la transcripción de la entrevista, para su autorización si así lo desea el entrevistado. Se aclara el uso, o no, de la grabadora antes de iniciar la entrevista.

Preguntas:

Se inicia la entrevista con preguntas sencillas, pero que propicien la introducción al tema, podrían ser cuestiones como:

¿Cuánto tiempo tiene usted laborando en este puesto?, o aquellas que de acuerdo al contexto, propicien un clima más relajado así como la apertura del entrevistado, para poder entrar con alguno de los ejes en torno a los cuales se desarrollan las preguntas.

Eje 1. Historia del proceso de inclusión de las PCD, desde diversos organismos. Contexto estructural en el que se desarrolla el proceso, en momentos clave.

1. Desde su perspectiva (como representante legislativo u organizacional) ¿Cómo desarrollaría usted la historia de este organismo y cuáles considera usted que han sido los momentos históricos más significativos

en este país en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?

2. ¿Cuáles elementos políticos considera que influyeron en estos momentos importantes de la historia del proceso de inclusión laboral de las PCD?
3. ¿Cuáles elementos económicos considera que influyeron en estos momentos importantes de la historia?
4. ¿Cuáles elementos culturales considera que influyeron en estos momentos importantes de la historia?
5. ¿Cuáles elementos sociales considera que influyeron en estos momentos importantes de la historia?

Eje 2. Limitaciones y posibilidades que se presentan y que se han presentado durante el proceso.

6. Desde una perspectiva de derechos, ¿cuáles han sido las limitaciones políticas con las que este organismo se ha enfrentado en este proceso?
7. ¿Cuáles han sido las posibilidades políticas con las que este organismo ha contado?
8. ¿Cuáles han sido las limitaciones económicas?
9. ¿Cuáles las posibilidades económicas?
10. ¿Cuáles han sido las limitaciones culturales?
11. ¿Cuáles han sido las posibilidades culturales?
12. ¿Cuáles han sido las limitaciones sociales?
13. ¿Cuáles han sido las posibilidades sociales?
14. ¿Qué otros organismos públicos y privados se pueden identificar en este proceso y que han jugado un papel importante para obtener logros para el proceso de inclusión laboral de las PCD?

Eje 3. Distintas posturas o perspectivas ante la inclusión y su articulación con otros organismos tanto públicos como privados.

15. ¿Cuáles han sido las distintas posturas en cuanto a las decisiones por parte de los organismos involucrados para definir los avances en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad?

16. ¿Cómo se han manifestado y cuál ha sido su perspectiva?
17. ¿Cómo se han articulado los distintos organismos involucrados en este proceso y ustedes?
18. ¿Cuáles han sido los instrumentos o técnicas que han utilizado para lograr esa articulación que han permitido lograr avances en el proceso de inclusión laboral de las PCD?
19. ¿Cómo se retroalimentan unos a otros?

Eje 4. Programas sociales que se han llevado a la práctica enfocadas a la inclusión laboral de las PCD.

20. ¿Cuáles son los programas o políticas laborales que les han dado mejores resultados en el proceso de inclusión laboral?
21. Estos programas que se han realizado, ¿se encuentran diseñados en función de los parámetros que propone la Convención de los derechos de las PCD?
22. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí, preguntar ¿Cómo se ha manifestado?
23. Si la respuesta a la pregunta anterior es no, preguntar ¿Con base en qué lineamientos se han realizado?
24. ¿Cuáles son los logros más importantes que se han conseguido?
25. ¿Cómo se ha llegado a su diseño e implementación?
26. ¿Qué participación han tenido los distintos actores involucrados?
27. ¿Qué dificultades y de qué tipo se han encontrado en el diseño e implementación de los programas?
28. ¿Cómo han repercutido las crisis económicas en el proceso de inclusión laboral de las PCD?
29. ¿Cómo podría definir la situación actual sobre el proceso de inclusión laboral de las PCD?
30. ¿Por qué? (De ser necesario)

Eje 5. Perspectivas y proyectos de inclusión laboral de las personas con discapacidad a un futuro próximo.

31. ¿Qué aspiraciones se tienen para un futuro próximo en cuanto al proceso de inclusión laboral de las PCD?
32. ¿Qué proyectos están en proceso de consolidación?
33. ¿Con qué recursos (legislativos, organizacionales, políticas sociales) viables se cuenta actualmente para poder aspirar a ello.
34. ¿Qué limitaciones se pueden prever en el proceso?
35. ¿Quisiera hacer algún comentario que usted considere importante de añadir?

Cierre de la entrevista.

Se da un agradecimiento por la participación y se llegan a acuerdos para retroalimentación sobre los resultados del estudio y sobre la revisión del contenido de la entrevista, si fuera el caso.

Anexo 2.

Tabla 17.

Números asignados a los informantes y tipo de organismos al que pertenecen tanto en México como en España.

País	Número de informante	Tipo de organismo al que pertenece
España	1, 2, 3	Organismos legislativos.
México	4, 5	Organismos legislativos.
España	6, 7, 8, 9, 10, 11	Organismos gubernamentales.
México	12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 23, 24, 45 y 46	Organismos gubernamentales.
España	25	Organismos empresariales.
México	26, 27	Organismos empresariales.
España	28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37	Organismos de los distintos tipos de discapacidad.
México	20, 38, 39, 40, 41, 42	Organismos de los distintos tipos de personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia. (2013).