



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

LETICIA CELINA VELASCO JAUREGUI



LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

UN ESTUDIO COMPARATIVO
ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO

LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

**UN ESTUDIO COMPARATIVO
ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO**



LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

**UN ESTUDIO COMPARATIVO
ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO**



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

LETICIA CELINA VELASCO JAUREGUI

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Velasco Jauregui, Leticia Celina

La inclusión laboral de las personas con discapacidad : un estudio comparativo entre España y México / L.C. Velasco Jauregui.-- Guadalajara, México : ITESO, 2017.

414 p.

ISBN 978-607-8528-36-3 (Ebook PDF)

1. Personas con Discapacidad - España - Condiciones Laborales - Tema Principal. 2. Personas con Discapacidad - México - Condiciones Laborales - Tema Principal. 3. Inclusión Laboral - España - Tema Principal. 4. Inclusión Laboral - México - Tema Principal. 5. Empleo y Desempleo - España. 6. Empleo y Desempleo - México. 7. Inclusión Social - España. 8. Inclusión Social - México. 9. Igualdad y Desigualdad - España. 10. Igualdad y Desigualdad - México. 11. Derechos Humanos - España. 12. Derechos Humanos - México. 13. Política Laboral - España. 14. Política Laboral - México. 15. Política Social - España. 16. Política Social - México. 17. Economía Laboral - España. 18. Economía Laboral - México. 19. Sociología Laboral. 20. Sociología de la Economía. I. t.

[LC]

305. 90816 [Dewey]

Diseño original: Danilo Design

Diseño de portada: Nohemí González Fregoso

Diagramación: Rocío Calderón Prado

Foto de contraportada: ITESO / Luis Ponciano

Esta obra se realizó con el apoyo del Centro Integral de Rehabilitación Infantil, A.C. (CIRIAC), de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco y de Corporativa de Fundaciones.

1a. edición, Guadalajara, 2017.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,

Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

www.publicaciones.iteso.mx

ISBN 978-607-8528-36-3 (Ebook PDF)

Índice

INTRODUCCIÓN	7
LOS ESTUDIOS SOBRE DISCAPACIDAD Y LAS DISCUSIONES CONCEPTUALES PRESENTES	19
EL RESPALDO LEGISLATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL. DIMENSIÓN ESTRUCTURAL-INSTITUCIONAL	133
LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.DIMENSIÓN ORGANISMOS-PROCESOS	215
EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DIMENSIÓN DE RESULTADOS	317
CONCLUSIONES	387
BIBLIOGRAFÍA	395

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 asimilado 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 no por ello se deja de ser humano ni tienen por qué verse limitados sus derechos.

Este tardío reconocimiento sobre la situación de los derechos de las personas con discapacidad es un reto para las sociedades actuales, sin embargo, muchas de ellas han mostrado su interés por hacer frente a una deuda histórica con este sector de la población. La manifestación más evidente de este compromiso en el ámbito internacional es la formulación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 13 de diciembre de 2006, la cual puede beneficiar a más de “mil millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad; es decir, alrededor de 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%” (OMS & BM, 2011, pp. 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” (ONU, 2006).

Cada país, a lo largo de su historia y desde sus distintas perspectivas, ha ido asumiendo su manera de abordar la problemática. La Convención es un paradigma reciente, pero es el producto de un amplio proceso que hoy viene a dar forma y proponer marcos referenciales para hacer reales los derechos de las personas con discapacidad.¹

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 tomando forma en las distintas naciones, lo cual permite observar que los avances, particularmente sobre la inclusión laboral, han sido desiguales y en algunos casos muy limitados. 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 en el ámbito internacional al haber ratificado² la Convención. No obstante, los procesos seguidos en uno y otro país, antes y después de la ratificación, 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 presentada en la primera parte de este libro, algunas de las diferencias más importantes entre estos países han sido los logros alcanzados por España en materia laboral de las personas con discapacidad, constituyendo uno de los elementos que más llaman la atención y el motivo por el cual fue seleccionado como objeto de estudio y comparación.

Si bien las problemáticas actuales de empleo en España son evidentes, sobre todo si se ubica en el contexto de crisis generado a partir de 2008 y la inexistencia de pleno empleo, incluso para la población en general, aún en estas circunstancias es notorio el esfuerzo realizado por alcanzar los mismos parámetros entre unos y otros. Estos esfuerzos se reflejan a su vez en la constante creación y reformulación de instituciones, organismos, políticas y programas a favor de este sector de la población. Las acciones realizadas y

1. La Convención sobre 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 la primera parte de este libro.
2. “La ratificación obliga jurídicamente al Estado a aplicar la Convención y / o el Protocolo facultativo, sin perjuicio de reservas, entendimientos y declaraciones válidos” (ONU, 2007, p.47).

sus resultados dan muestra de una tendencia favorable desde la perspectiva de derechos. Este hecho es lo que motiva el estudio que da origen al presente libro, es decir, explicar por qué España, comparada con México, ha logrado esta tendencia tan favorable en el proceso de inclusión de las personas con discapacidad. El periodo comprendido en este análisis es a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, como un parámetro común para los dos países, hasta el año de 2013.

No obstante, para cumplir con este propósito tuvimos que dar respuesta a otras cuestiones relevantes: ¿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? Y, de acuerdo con estas características ¿cómo se pueden explicar y analizar los avances y limitaciones en dicho proceso en México y España?

El supuesto que guió esta indagación —como resultado de la revisión de literatura y de las discusiones teóricas sobre el tema— 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 este proceso de inclusión laboral han sido las que se encuentran alineadas a la perspectiva de derechos.

Para alcanzar esta perspectiva de derechos, se requiere de la participación democrática y organizada del movimiento asociativo de la discapacidad y sus familias, lo cual les permite establecer la articulación necesaria con los demás actores sociales involucrados con el fin de incidir en la creación o transformación de instituciones, organismos y políticas públicas³ alineadas a la perspectiva.

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

3. Cabe señalar que tanto las instituciones, organismos y políticas públicas serán definidos más adelante.

En el nivel de los organismos se requiere, además de la participación articulada de los principales actores sociales involucrados en el proceso (organismos legislativos, gubernamentales, empresariales y del movimiento de la discapacidad), que los distintos poderes públicos y niveles de gobierno fomenten la capacidad de articulación interna de los organismos de la sociedad civil para constituirse como actores sociales y consolidar así su representatividad, a fin de que participen en el diseño y ejecución de las políticas públicas que atiendan la problemática.

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 de aplicación de aquellas políticas que lleven a una transformación social incluyente.

Por lo tanto, en la medida en que se logre permear o no esta perspectiva de derechos dentro de las instituciones, organismos, políticas públicas y programas, se verán implicados los avances y limitaciones en dicho proceso.

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

El presente estudio está sustentado en una metodología comparativa desde las aportaciones teóricas de Schriewer (2010), Schultheis (1989), Théret (1997), Warner y Zimmermann (2006) y Pauman (2010). Con base en estas propuestas, la metodología comparativa constituye una herramienta esencial en la búsqueda de explicación sobre las principales soluciones que históricamente se han planteado ante determinadas problemáticas sociales, que considera las distintas capacidades estructurales que tienen las naciones (Schriewer, 2010). Es una herramienta hermenéutica, es decir, interpretativa, de la que disponen las ciencias sociales para develar sus determinaciones estructurales y funcionales (Schultheis, 1989); esta metodología nos plantea la necesidad de identificar los lineamientos establecidos o normativas y la manera en que funcionan en una sociedad.

Para observar las estructuras y su funcionamiento a través de los distintos organismos creados en cada sociedad, se ha de considerar la ruptura del etnocentrismo (Pauman, 2010) para permitir el “uso de la heurística del principio de equivalencia” (Schriewer, 2010), lo que implica llevar el método hacia

el descubrimiento, empíricamente apoyado, de las equivalencias, desde el punto de vista “funcional” (Schriewer, 2010). Por citar un ejemplo, se puede mencionar que en cada país es posible identificar organismos que desempeñan funciones semejantes, como sería el caso del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en España y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en México, entre las cuales se encuentran ciertas equivalencias.

Para Théret (1997) las equivalencias funcionales se identifican en un doble sentido. En el nivel teórico, donde corresponde identificar objetos más allá de sus posibles denominaciones en cada una de las lenguas de los países comparados (conceptos teóricos); y en el 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 —como los organismos y las políticas públicas— que juegan el mismo papel y son susceptibles de comparación.

La metodología va más allá de la comparación de elementos o “características” (Morlino, 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 & Zimmermann, 2006) y a la interdisciplinariedad (Schriewer, 2010). La metodología comparativa implica, por lo tanto, el conocimiento histórico-cultural profundo de cada caso a comparar.

Tal como lo plantea la teoría sobre la metodología comparativa, la identificación de las características permite, finalmente, la comparación de las propiedades que tiene cada sociedad, así como la identificación de similitudes y diferencias (Sartori, 2002), las cuales constituyen las conclusiones del estudio, que en este libro se ofrecen en cada uno de los apartados donde se presentan los resultados obtenidos desde el trabajo de campo.

En este estudio, la metodología comparativa se aplicó para analizar las equivalencias funcionales en ambos países en cuanto a las instituciones o normativas que los rigen, los organismos y los procesos que llevan a cabo para cumplir con lo establecido en el ámbito estructural y los resultados alcanzados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, los cuales se tradujeron de manera más puntual en la comparación de los cinco ejes temáticos que surgieron a partir de la problematización de conceptos o de su comprensión y estudio a profundidad y su operativización,

es decir, de traducirlos a indicadores observables. Estos ejes se reflejan a su vez en el diseño del instrumento, o lo que conocemos comúnmente como guion de entrevista, con el que se trabajó con cada uno de los entrevistados.

Los cinco ejes temáticos son:

- Historia del proceso de inclusión de las personas con discapacidad desde la perspectiva de los diversos organismos. Contexto estructural en el que se desarrolla el proceso en momentos clave.
- Limitaciones y posibilidades que se han presentado durante el proceso.
- Las posturas o perspectivas ante la inclusión y su articulación con otros organismos tanto públicos como privados.
- Políticas públicas y programas sociales que se han llevado a la práctica, enfocados a la inclusión laboral.
- Perspectivas y proyectos de inclusión laboral en un futuro próximo.

Estos ejes temáticos abordados en las entrevistas dieron forma a los tres apartados del libro donde se presentan los resultados. 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 entre ambos casos para alcanzar el propósito planteado.

Este estudio 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, Fernández & Baptista, 2003, p.126).

Asimismo, el trabajo tiene un enfoque cualitativo (Flick, 2009; Reguillo, 2003), cuyas técnicas de investigación fueron la entrevista semiestructurada (Álvarez-Gayou, 2003; Bourdieu, 1999; Flick, 2009; Ruiz, 2003; Reguillo, 2003; Valles, 2003) y la investigación documental y bibliográfica.

Las entrevistas se realizaron con informantes clave, es decir, a distintos actores sociales (Giménez, 1997) que representan a los organismos más importantes que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, y pertenecen a los sectores legislativos, gubernamentales, empresariales y de la discapacidad, tanto en México como de España.

TABLA A1. INFORMACIÓN SOBRE LOS ORGANISMOS ENTREVISTADOS

Tipo de organismo	Criterios de selección	País	Número de entrevistados	Clave de identificación
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ser diputado en funciones. • Estar encargado de la Comisión de Grupos Vulnerables en México o su equivalente en España. • Contar con una trayectoria respecto al proceso legislativo relacionado con la discapacidad. 	España	3	ESOL-1 ESOL-2 ESOL-3
		México	2	MXOL-4 MXOL-5
Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias que participen en el proceso de inclusión laboral. • Que realicen políticas públicas concretas o participen de manera activa en su consecución, enfocadas a la inclusión laboral. • Que mantengan cierta articulación con instancias públicas y privadas que les permita participar en el proceso de inclusión de las personas con discapacidad. 	España	6	ESOG-6 ESOG-7 ESOG-8 ESOG-9 ESOG-10 ESOG-11
		México	12	MXOG-12 MXOG-13 MXOG-14 MXOG-15 MXOG-16 MXOG-17 MXOG-19 MXOG-21 MXOG-23 MXOG-24 MXOG-45 MXOG-46
Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias que participen en el proceso de inclusión laboral. • Que realicen políticas públicas concretas o participen de manera activa en su consecución, enfocadas a la inclusión laboral. • Que mantengan cierta articulación con instancias públicas y privadas que les permita participar en el proceso de inclusión de las personas con discapacidad. 	España	1	ESOE-25
		México	2	MXOE-26 MXOE-27
Civil de personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Tener capacidad de articulación con distintos organismos públicos y privados. • Tener capacidad de elaborar políticas sociales a favor de la inclusión laboral de las personas con discapacidad o participar en la consecución de políticas públicas encaminadas a este fin. 	España	10	ESOC-28 ESOC-29 ESOC-30 ESOC-31 ESOC-32 ESOC-33 ESOC-34 ESOC-35 ESOC-36 ESOC-37
		México	6	MXOC-20 MXOC-38 MXOC-39 MXOC-40 MXOC-41 MXOC-42

En total se realizaron 42 entrevistas.⁴ La selección de los informantes clave en cada sector se realizó con base en el acercamiento directo y el seguimiento de las trayectorias de cada uno de ellos a partir de 2008, además de que se realizaron entrevistas piloto, tanto para el caso de México como el de España, con el objetivo de confirmar su participación como informantes clave.

En la tabla A.1 se da cuenta del tipo de organismos a que pertenecen los entrevistados, los criterios utilizados para su selección, el país de origen y el número de entrevistados en cada sector; asimismo, contiene la clave asignada para su identificación en las citas que el lector encontrará a lo largo de este texto.

El tipo de muestreo fue teórico, bajo el principio de saturación de información (Flick, 2007). Este término indica que se hicieron tantas entrevistas como fue necesario, hasta que llegó el momento en que ya no aportaban elementos nuevos que fueran relevantes, es decir, hasta que se saturó la información.

Además de las entrevistas como fuente primaria, paralelamente se procedió a recopilar información documental y bibliográfica de cada organismo, particularmente aquella que estuviera relacionada con los propósitos del estudio. Esta información documental estuvo constituida 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 su articulación con otros organismos; en otras palabras, que estuvieran relacionados con los ejes temáticos elaborados para la realización de las entrevistas. También se consideraron aquellas publicaciones periódicas o bibliografía producida o financiada por ellos mismos, relacionadas con el objeto de estudio.

Cabe mencionar que, aunque el estudio se realizó con una finalidad académica, la publicación de los hallazgos tiene el propósito de darlos a conocer a un amplio sector de la sociedad que puede tener interés en ellos, no solo para los actores sociales responsables de llevar a cabo las transformaciones sociales que nos ayuden a transitar hacia sociedades laboralmente más inclusivas de

4. El consecutivo de las entrevistas llega al número 46, a la vez que no aparecen las entrevistas 18, 22, 43 y 44. Esto se debe a que en el proceso de investigación estos entrevistados fueron eliminados por carecer de los criterios establecidos.

las personas con discapacidad ya sea en el contexto español o mexicano, sino que pueden ser de utilidad para todas aquellas instituciones involucradas en el tema, tanto en los países estudiados como en otros contextos en el mundo. También puede ser de utilidad para aquellas familias y personas con discapacidad que quieran conocer la complejidad de los retos que enfrentan y la relevancia de su participación organizada en la consecución de sus derechos. Es un estudio que muestra una gran cantidad de elementos en los que habría que hacer cambios de tipo legislativo, los procesos de implementación de los organismos responsables y en el nivel de políticas públicas.

En cuanto al contenido de esta publicación, se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En el primero se presenta la revisión y análisis de la literatura internacional, española y mexicana que subyace a las preguntas del estudio. Con base en ello, se desarrolla la problematización de conceptos que orientan el análisis de los resultados. En los tres siguientes capítulos se presenta el análisis comparativo de las características de España y México, tanto de la dimensión de las instituciones como estructuras, la dimensión de los organismos y sus procesos, así como de la dimensión de resultados del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. 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, los fundamentos de la teoría de la ciudadanía, así como de la propuesta planteada por Víctor 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.

En el segundo capítulo, referido a la dimensión institucional-estructural, se hacen evidentes las semejanzas y diferencias que caracterizan las trayectorias particulares de los casos de estudio; se abordan tres temáticas: primeramente se muestra el proceso legislativo llevado a cabo para instaurar una perspectiva de derechos en las leyes promulgadas o con vistas a la ratificación e implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención); el siguiente aborda las políticas públicas señaladas en la legislación, así como sus alcances y limitaciones; y finalmente, se hace 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.

En el tercer capítulo, el de la dimensión de los organismos-proceso, se analizan las características de los organismos y los respectivos procesos que estos han seguido en cada país para llevar a la práctica lo establecido estructuralmente. Comprende cuatro temáticas; en la primera se consideran las funciones, la participación y articulación de los distintos organismos involucrados en el proceso de inclusión laboral. Se estudia a los organismos legislativos y la dinámica que siguen para elaborar o modificar las normativas. De acuerdo con el procedimiento establecido constitucionalmente, las maneras en que las instrumentan, quiénes son los actores con mayor responsabilidad, así como las formas en que 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 la discapacidad. Finalmente, en este tema se hacen evidentes las tensiones generadas debido a las influencias partidistas que inciden en el proceso de inclusión laboral de este sector de la población. En la segunda se muestra el proceso operativo que llevan a cabo los principales organismos gubernamentales, considerando tanto la metodología para la valoración de la discapacidad y sus implicaciones en el ámbito laboral, como la capacidad de transversalizar o permear la perspectiva de la discapacidad en dichos organismos. Se hace especial énfasis en el análisis de los principales rasgos del sistema educativo de ambos países y sus efectos en el ámbito laboral. En la tercera, se analizan las características de los organismos empresariales, su participación y función en el proceso, el grado 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. Y el último tema está enfocado al estudio de las características de los organismos comprometidos con la discapacidad en cada país. Se hacen evidentes las semejanzas y diferencias en cuanto a la estructura organizacional, de representación y participación como actores sociales, de donde surgen importantes indicadores acerca de 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 como se articulan entre ellos mismos, pero también de las distintas tensiones que caracterizan a cada uno de los procesos que siguen los países en estudio.

En el capítulo cuarto se presentan los principales indicadores de logro, es decir, se muestra la repercusión real en la transformación de las políticas

públicas en el sector de la discapacidad, así como los cambios culturales que se han producido en la sociedad, tanto en España como en México. Además de estos indicadores, se muestra una panorámica general del contexto de crisis económica internacional que incide en el proceso, y que transversaliza o permea todas las prácticas, influyendo en las instituciones, organismos y políticas públicas.

En las conclusiones del libro se presenta como aporte un balance entre los resultados obtenidos y las preguntas que orientaron la realización del estudio, así como la confirmación o no de los supuestos iniciales. Para ello se retomaron los análisis comparativos de cada tema abordado, donde se establecieron las semejanzas y diferencias que existen entre los casos de estudio; sin embargo, precisamente, centrar el análisis en las diferencias es lo que permite identificar 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 en la dimensión de estructuras-instituciones, organismos-procesos, así como de los resultados obtenidos.

Entre otras aportaciones que ofrece este estudio, está la de dar a conocer el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los tres niveles mencionados de cada uno de los países, 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 de este logro, esto no significa que haya alcanzado una plena inclusión; en este sentido, se señalan los puntos críticos considerados como los principales desafíos, tanto para el caso español como para el caso mexicano.

Cabe aclarar que aquí no se pretende agotar el tema de la inclusión laboral; quedan pendientes temas importantes que trazan un camino que habrá de ser retomado por futuras investigaciones; por el momento, solo se señalan como problemáticas presentes que inciden en el proceso.

En ambos países habrá que estudiar la manera de llevar a cabo políticas culturales que favorezcan el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, es necesario dar seguimiento a las repercusiones, tanto de la crisis económica 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 este estudio 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.

Los estudios sobre discapacidad y las discusiones conceptuales presentes

En el nivel internacional, como primer antecedente institucionalizado sobre la preocupación, cuidado de la dignidad y el valor de todo ser humano, está la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, donde se establece como uno de sus principios rectores el respeto a toda persona y su derecho a la igualdad.

A partir de este momento es posible empezar a ver la transformación de las estructuras, tanto en el ámbito internacional como nacional, por hacer valer los derechos de todo ser humano, 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, invalidez, viudedad, vejez u otra forma de sustento en circunstancias ajenas a su control (United Nations, 2012a, p.1).

En el artículo 25 de la Declaración hay dos elementos que tienen especial importancia para el presente estudio: el desempleo y la discapacidad. Este artículo se retoma como punto de partida para observar cómo se ha llevado a cabo durante este periodo —que comprende desde 1948 hasta nuestros días— la atención a estos dos riesgos sociales que, para el caso que nos ocupa, se presentan articulados: la protección a las personas con discapacidad y el acceso al trabajo, ambos entendidos 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 pueden

observar los distintos esfuerzos tanto en el nivel internacional como nacional, por cumplir con este proceso.

En este capítulo, en el primer tema pretendemos plantear el estado del arte de los estudios sobre la discapacidad a través de la revisión bibliográfica y documental existente tanto en México como en España, para mostrar la situación actual del proceso que se ha llevado en cada país. Para ello partimos de un contexto global avalado por un conjunto de estudios previos que se traducen en los principales acuerdos internacionales y paulatinamente han creado un marco de referencia sobre el tema, en los que participan instancias como 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 determinar el punto en el que se involucran en el nivel internacional, así como el momento en el que se encuentran, con base en los estudios realizados sobre el tema. Una vez realizada la revisión bibliográfica que marca los supuestos que subyacen a la pregunta de investigación, se señalan los aportes obtenidos a través de la investigación en cada una de las dimensiones de la ciudadanía.

En el segundo tema, referido a los conceptos fundamentales sobre la discapacidad en el trascurso de la historia, así como en el tercero, sobre los regímenes de bienestar en relación con la 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 los supuestos o puntos de partida que orientaron la realización de este estudio y que se retoman para el análisis de los resultados obtenidos.

LOS ESTATUTOS INTERNACIONALES Y SU APLICACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO

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

Para la presentación de este punto se sigue una cronología básica sobre los principales momentos y conceptos que han marcado las distintas transformaciones, a través de las cuales se ha impulsado el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, los departamentos que se ocuparon de los asuntos relacionados con la discapacidad, así como de la promoción de sus derechos, fueron la Secretaría de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y su órgano subordinado, la Comisión Social. A partir de 1955 la Comisión Social es la que toma esta responsabilidad. A esta instancia se hará referencia a lo largo de la exposición.

Se puede decir que desde la primera década de su constitución, la ONU promovió una perspectiva de bienestar de la discapacidad (UN, 2012b), para lo cual se establecieron mecanismos de desarrollo a través de programas enfocados a la rehabilitación y prevención, inicialmente solo para personas con discapacidad física y sensorial. En 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, en los distintos periodos de sesiones de la Comisión Social, se dio un especial énfasis a la perspectiva de rehabilitación de la persona con discapacidad física y sensorial (UN, 2012d). 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, haciendo hincapié en su independencia y su función productiva en la sociedad (UN, 2012d). Estos son los primeros referentes sobre la necesidad de impulsar el tema de su incorporación laboral dentro de la ONU. En el periodo de 1955 a 1970 se dio una transición de la perspectiva del bienestar a la del bienestar social:

La reevaluación de la política en los años sesenta llevó a la desinstitucionalización, que había estimulado la demanda de participación más plena de las personas con discapacidad en una sociedad integrada [...] inicialmente se había prestado poca atención a los obstáculos sociales [...] a partir de la década de 1960 la perspectiva empezó a desplazarse 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 subrayó la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad (UN, 2012c, p.1).¹

En esta época se marca el inicio de un periodo de 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 la segunda parte de este capítulo.

Podemos deducir que el impulso a la atención de la discapacidad intelectual no corría en paralelo con la preocupación por la discapacidad física y sensorial, pues es hasta la Asamblea General de la ONU del 20 de diciembre de 1971, cuando se proclamó la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental y se establecieron medidas nacionales e internacionales para la protección de sus derechos (UN, 2012d).

En 1972 se elabora un informe en el que se emite la recomendación de que los servicios de rehabilitación sean integrados a programas básicos de desarrollo médico, educativo y profesional o laboral (UN, 2012d). Aunque esta recomendación todavía está sustentada en la atención desde la perspectiva rehabilitadora, es decir, diferenciándola del resto de la población, ya empiezan a considerarse aspectos no referidos exclusivamente a la salud, como son la educación y la dimensión 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” (UN, 2012d, p.2). Con este hecho se puede observar un cambio conceptual importante, en el que empieza a hablarse de la integración social de las personas con discapacidad a la par que 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 son acreedoras de los derechos estipulados, sin importar la raza, color, sexo, idioma, religión [...] o cualquier otra situación” (UN, 2012d, p.2). En este momento se adopta institucionalmente el concepto de persona con discapacidad.

Con el propósito de lograr una mayor claridad en la definición de las personas con discapacidad, en 1980 la Organización Mundial de la Salud (OMS)

1. Las traducciones de los textos en inglés son de la autora.

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 utilizada en diversos ámbitos sociales y legislativos, incluso hasta la actualidad (UN, 2012f).

El año de 1981 fue proclamado por la ONU como Año Internacional de las Personas con Discapacidad, dedicado a promover su integración social a fin de que pudieran ejercer plenamente sus derechos. Con ello se da un mayor énfasis al concepto de integración social como un paso más allá de la rehabilitación y a la apertura de posibilidades de formar parte de la sociedad, no obstante, el concepto de integración es anterior al concepto de inclusión (UN, 2012d).

Como consecuencia del balance de resultados obtenidos durante ese año, y como una forma de establecer plazos para la aplicación del Programa de Acción Mundial por parte de los gobiernos, la Asamblea General proclama el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos, de 1983 a 1992. Durante esta década se propicia un desplazamiento gradual, pero importante, desde la perspectiva de la integración hacia la de inclusión social de las personas con discapacidad. En este mismo periodo se acuña el término de *igualdad de oportunidades*.²

Durante 1983, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), considerando los elementos anteriores y como una medida para adoptar normas internacionales que aseguren la igualdad de oportunidades, establece el Convenio 159, sobre la readaptación profesional y el empleo para personas

2. 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 una plataforma apropiada de las condiciones de vida y de acceso a la educación, a los servicios y la seguridad para todos. La segunda, que tiende a ofrecer 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, el papel del estado es esencial en el primer caso, y en el segundo se apuesta al mercado, al libre juego de la iniciativa privada. Si bien la convergencia de ambas posturas es un ideal, la perspectiva de derechos tiene como prioridad el modelo de igualdad de posiciones ya que, a pesar de los esfuerzos, la supuesta igualdad fundamental no se genera por el esfuerzo individual; la realidad es que hay divisiones importantes de acuerdo con los ingresos, las condiciones de vida y la seguridad social, que requieren de la intervención del estado. Dubet sostiene que el principal mecanismo distribuidor de riqueza es el estado de bienestar activo, como en el caso de los países socialdemócratas del norte de Europa.

inválidas, aunque es una medida en la que todavía prevalece el concepto de integración. En el 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” (OIT, 2008, p.4); en el artículo 2 establece que los estados miembros adquieren el compromiso de instrumentar una política nacional sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas; en el artículo 3 se enuncia la necesidad de promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular; y en el cuarto, hace referencia a la igualdad de oportunidades entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores en general (OIT, 2008).

En la Recomendación 168, que también trata de la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, el Apartado II muestra directrices concretas, entre ellas destacan:

- Medidas especiales destinadas a lograr la igualdad.
- Incentivos económicos a empleadores para ofrecer formación y empleo, así como para adaptar los lugares de trabajo, tareas, herramientas y maquinaria.
- Ayuda gubernamental para establecer empleos protegidos y ofrecer formación profesional, orientación y servicios de colocación por organismos no gubernamentales.
- Fomento al desarrollo de cooperativas de y para personas inválidas.
- Ayuda gubernamental para la creación de pequeñas empresas y talleres de producción.
- Eliminación gradual de obstáculos físicos, arquitectónico o de comunicación, que afectan al transporte, el acceso y libre movimiento.
- Difusión de casos exitosos de integración de personas inválidas en el empleo.
- Ayuda gubernamental apropiada con miras a eliminar la explotación y para facilitar la transición al mercado regular de empleo (OIT, 2008).

Estas medidas propuestas por la OIT, aunque todavía hacen referencia en algunos momentos a la integración laboral y a las personas inválidas como conceptos previos, están encaminadas a su incorporación al mercado de

trabajo ordinario, así como a 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 168, algunas todavía pueden encontrarse en la actualidad en distintos países.

Ya entrada la década de los ochenta, la ONU hace referencia a que

[...] en 1989 el secretario general fue solicitado para señalar a los Estados miembros las directrices de acción de Tallinn 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 [...] y trata de dar cuenta del potencial y capacidades de cada individuo. El empleo fue visto como un medio para que [...] puedan ejercer efectivamente todos sus derechos como ciudadanos. Las directrices señalan que [...] deben ser preparadas y empleadas en la fuerza de trabajo en igualdad de condiciones con otros miembros de la sociedad (UN, 2012e, p.2).

En este momento, en la ONU se aprecia el paso de una perspectiva de asistencia del estado hacia una perspectiva de derechos, en la 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 tiene derechos y puede 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.

A partir de entonces, en la ONU empieza a permearse de manera gradual la perspectiva de la inclusión, misma que se difunde en la década de los noventa, aunque todavía intercalada, en ocasiones, con el concepto de integración. Algunos pasos intermedios se dieron a través de términos que se fueron acuñando, como el de *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 registran los principales esfuerzos previos realizados por las diversas instancias de la ONU comprometidas con la promoción de sus derechos (véase la tabla 1.1).

TABLA 1.1 CORPUS LEGISLATIVO INTERNACIONAL EN 1993, PREVIO A LA APROBACIÓN DE LAS NORMAS UNIFORMES SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Fecha	Instrumento legislativo
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 a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas (UN, 2012f).

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

En 1999, la OIT introduce un nuevo concepto —propuesto por Juan Somavia, director general de la OIT— que influirá de manera determinante en la filosofía de la organización: el trabajo digno, término que lamentablemente se ha traducido al español de una manera disminuida con respecto de su completa acepción: “el 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, Lee, Swepston & Van, 2009, p.239).

A la fecha, esta propuesta sigue siendo el paradigma de la OIT; con altas y bajas, ha evolucionado en circunstancias mediadas por intereses políticos y económicos. Sin embargo, a pesar de sus grandes logros, se reconoce que presenta dificultades teóricas que actualmente son consideradas 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 *et al.*, 2009, p.252).

Esta propuesta sobre el trabajo digno favorece la inclusión laboral de las personas con discapacidad de la misma manera que lo hace la Convención. Conceptualmente, ambas tienen como referente la igualdad, la dignidad y el bienestar de sus ciudadanos como soporte en la promoción laboral.

Otro de los estudios importantes desde la perspectiva interdisciplinar es el que ha dado como resultado la Clasificación Internacional del Funcionamiento, Discapacidad y Salud (CIF) (OMS, 2010), aprobada en mayo de 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, p.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 concreta la perspectiva social de la discapacidad en la misma medición.

En diciembre de 2001, México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propone estudiar las posibilidades para la creación de la Convención en la Asamblea General de la ONU, que fue acogida de manera inmediata

por la comunidad internacional con el fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad. Entre agosto de 2002 y diciembre de 2006, se llevan a cabo ocho sesiones del Comité *ad hoc*. El 13 de diciembre de 2006, en la Asamblea General es aprobada la Convención. El 30 de marzo de 2007 se abre a las firmas de los estados (UN, 2012e).³ Es el paso más importante que asume la inclusión social y laboral de este sector de la población y el máximo referente con el que cuenta la comunidad internacional en la actualidad para hacer valer sus derechos. El presente estudio toma como referente primordial las propuestas de la Convención y con base en ella se harán distintas reflexiones y análisis a lo largo de este apartado.

Posterior a este evento, solo se puede ubicar un importante estudio que presenta la ONU durante 2011; es el Primer Informe Mundial sobre la Discapacidad, elaborado por la OMS y el Banco Mundial. Este informe contiene un apartado titulado: “¿Cuáles son los obstáculos discapacitantes?” (OMS & BM, 2011, p.9), donde se mencionan las escasas políticas y normas, las actitudes negativas, la prestación insuficiente de servicios, problemas con la calidad de los servicios, financiación deficitaria, falta de accesibilidad, de consulta y participación, y carencia de datos y pruebas que dificultan la inclusión social. También señala cómo estos 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 propone un conjunto de medidas para abordar distintos obstáculos, entre los que se señalan los referentes al empleo como

[...] un punto de partida para promover la inclusión de las personas con discapacidad en el mundo laboral [...]

[...] 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

3. El 23 de diciembre de 2010 la Unión Europea ratificó la Convención, convirtiéndose en la primera organización intergubernamental que se adhiere a un tratado de derechos humanos de la ONU.

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 (OMS & BM, 2011, pp. 17-18).

La cronología de las medidas internacionales tomadas en esta etapa se podría esquematizar de manera que permita tener un manejo más accesible de las fechas y los eventos (véase la tabla 1.2).

Después de presentar esta breve cronología, se puede considerar que actualmente los principales lineamientos que ofrece la ONU 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. Estos documentos 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, a partir de las 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” (UN, 2012f, p.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 casos de estudio? ¿qué implicaciones teóricas tienen esas semejanzas y diferencias? Estas son algunas interrogantes cuyas respuestas podrían contribuir a la definición de las características de manera más específica en cada uno de los países, y que apoyarían en la resolución de sus problemáticas concretas.

TABLA 1.2 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 promoción de su integración.
1983-1992	Decenio de la Naciones Unidas para los Impedidos, dedicado a la promoción de la igualdad de oportunidades. Desplazamiento gradual de la integración hacia la inclusión.
1983	OIT. Adopción del Convenio 159 como medida para igual oportunidades y Recomendación 168, que señala directrices concretas para la integración-inclusión.
1989	Las directrices de acción de Tallinn sobre desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la discapacidad. "No más objetos dependientes del gobierno". Paso de la asistencia del estado hacia la perspectiva de derechos, donde el estado tiene la obligación de hacer valer los derechos de las PCD.
1994	Adopción de las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las PCD. Se resumen los esfuerzos previos de la Naciones Unidas sobre PCD.
2001	OMS. Clasificación Internacional del Funcionamiento, discapacidad y salud (CIF). Propuesta de México para la creación de la Convención.
2002-2006	Ocho sesiones de trabajo sobre la Convención.
2006	Adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se concretiza la perspectiva de la inclusión.
2011	OMS y BM. Primer Informe Mundial sobre la discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la ONU (UN, 2012a, b, c, d, e, f), OIT (2008) y OMS (2011; 2012).

A esta trayectoria de los organismos internacionales se han sumado los estados que, al haber ratificado diversos acuerdos internacionales, se comprometen a implementar las medidas necesarias para llevarlas a cabo. En particular, México y España han mostrado su interés por adoptar algunos lineamientos estipulados, pero principalmente lo han hecho a través de la ratificación de

la Convención. Llevar a cabo estos compromisos internacionales implica un conjunto de transformaciones sociales importantes, las cuales no surgen de manera espontánea, sino son reflejo de estudios y acciones que realizan 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.

España, panorámica actual sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad

La revisión bibliográfica y documental realizada tanto para el caso de México como el de España, sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, tiene como estructura la organización propuesta por Juan Manuel Ramírez-Sáiz (2007), en la que retoma las cinco dimensiones de ciudadanía reconocidas en varias constituciones nacionales y los pactos internacionales en la ONU, que son: la dimensión civil, social, económica, política y cultural.⁴

Sin embargo, previo al desarrollo de este tema, conviene resaltar algunas características que influyeron en la decisión para optar por España como país a comparar con México. Se considera que el estudio sobre España es importante por distintas razones que se pueden observar, tanto en este momento como 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, es decir, de los avances en el proceso de inclusión laboral.

4. Ramírez-Sáiz describe estas dimensiones de la siguiente manera: “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 prevalecientes 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-Sáiz, 2007, p.11).

- Una de las razones de su elección se refiere a sus avances legislativos, no solo por su elaboración sino por su implementación. En el ámbito internacional, España destaca como uno de los países con mayor desarrollo en esta materia, que ha incidido en el proceso de inclusión social en general, y en el de las personas con discapacidad en particular.
- La participación para la elaboración de su normativa no se limita al sector legislativo, sino que intervienen diversos organismos gubernamentales, del sector de la discapacidad y del ámbito empresarial.
- Otra de las razones fue la participación de los españoles en la formulación de la Convención, en la que se observó una presencia activa desde la subcomisión de expertos de la ONU, que fue la base para las negociaciones de la delegación española en el nivel europeo e internacional (García, 2008).
- Por su participación y liderazgo en materia de discapacidad, y en la difusión y promoción de la Convención en 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, p.14).

- Por su aplicación de las leyes nacionales, que se puede constatar por la intensa publicación de documentos en esta línea, así como por el liderazgo y representatividad del movimiento asociativo de la discapacidad, que han logrado el establecimiento de un modelo laboral para el sector 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, 2010, pp. 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, 2010, p.12).

Además de estas cuestiones, se pueden considerar algunas otras como 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, no quiere decir que no haya problemas de inclusión y que se tome 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.

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

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 el mismo autor: “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” (Ramírez-Sáiz, 2007, p.11). Considerando esta situación, no se llevó a cabo una clasificación ortodoxa de los estudios según 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.

En el terreno internacional, en la actualidad mantienen dos niveles de participación; uno en el ámbito de la Unión Europea, en donde destacan:

- 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 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, y ofrece iguales oportunidades para todos.
- El último referente es 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 específicamente referida 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, p.4).

Además de estos recursos institucionales de la Unión Europea, se encuentran otros que han sido propuestos por la ONU 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 la 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, 2000).

El compromiso más reciente es la ratificación de la Convención

[...] 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, 2008, p.13).

En este sentido, Antonio García (2008) ha realizado estudios, a manera de propuestas,⁵ sobre las transformaciones necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico español, dentro del cual se incluyen los cambios pertinentes en cuanto a la inclusión laboral.

En el nivel nacional, España cuenta con una amplia gama de legislaciones, además de las transformaciones que se vienen realizando en función de la puesta en práctica de las mismas. Algunas de las legislaciones más importantes sobre discapacidad, relacionadas con la inclusión laboral, se presentan en la tabla 1.3.⁶

Los títulos de las leyes dan una noción de la trascendencia y las implicaciones en las distintas dimensiones de la ciudadanía: civil, social, cultural, política y económica. Esta amplia legislación es objeto de múltiples modificaciones; exponerlas en este momento representaría un nivel de profundización que rebasa el objetivo de este estudio.

A través de la literatura se puede observar una intensa participación de organismos de la discapacidad, que han logrado una amplia interrelación entre ellos mismos y les permite a su vez articularse con 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 el tema. Se toma el caso de la Estrategia relacionada con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en el nivel legislativo:

5. 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.

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

TABLA 1.3 CORPUS BÁSICO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

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 las 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 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 (2007).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi)⁷ elabora su propuesta Estrategia Global de Acción 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

7. Inicialmente el nombre de este organismo era “Comité Español de Representantes de los Minusválidos”. El cambio de nombre obedece al proceso de alineación hacia la perspectiva de derechos, sin embargo, se conserva su acrónimo inicial dado el reconocimiento público con el que contaba.

conjunto, con respecto a la actividad de las personas con discapacidad y la precariedad de su empleo. 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, donde mencionan 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 & Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009, p.2).

Más tarde, esta segunda estrategia se integra en el III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009–2012, que retoma literalmente los mismos objetivos (Ministerio de Sanidad & Política Social, 2009, p.39). De esta manera, la propuesta inicial del sector asociativo de la discapacidad queda integrada formalmente en el plan nacional, que después incidirá en la formulación, por ejemplo, de la Ley 35 / 2010, 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” (BOE, 2010, Preámbulo II). En ella se incluyen constantes referencias a este sector, 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 anterior es una muestra de la capacidad de participación y agencia actual del sector asociativo de la discapacidad en materia legislativa

y laboral. También se menciona la relación con el estado, en la que este actúa no de manera unidireccional y jerárquica sino en articulación con distintos sectores, incluidas las personas con discapacidad que buscan la consecución de sus derechos.

El panorama legislativo es muy complejo por el número de leyes⁸ y estudios jurídicos que constantemente se publican, y las reformas que se llevan a cabo, las cuales, al parecer, se transforman conforme se generan nuevas problemáticas. Este continuo movimiento jurídico hace referencia a un proceso de inclusión en marcha y en permanente transformación para su optimización.

En cuanto a las organizaciones creadas para impulsar el proceso de inclusión laboral, se pueden encontrar de distintos tipos dentro del sector público y el privado, que no están del todo definidas y articuladas en la legislación; de ahí que existe una diversidad de características que es difícil catalogar y estudiar 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, 2007, p.163).

No obstante, se pueden identificar algunas organizaciones clave y con mayor presencia en cuanto a las medidas de inclusión laboral, como es el caso de los Centros Especiales de Empleo (CEE):

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

8. 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* (BOE, 2010, p.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, 2007, p.43).

Desde su creación, estos centros han crecido 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 los CEE, además de ser un proyecto consolidado económicamente, también es un proyecto social (Flores, 2004, p.241).

Como soporte de los CEE, se crearon los Enclaves Laborales como un organismo intermediario entre los centros 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, algunos de los cuales parecen funcionar como facilitadores para ingresar a los CEE.

Los CEE forman parte de la Economía Social, que surge en Europa como un movimiento de 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, 2007, p.16). En España, las instituciones con esta “filosofía”, como la nombra Lozano, son diversas: cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, asociaciones y CEE, que generan un total de 38,357 empleos (Lozano, 2007).

El Cermi, en el terreno económico y en el contexto de la crisis, en diciembre de 2009 publicó un estudio: “El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias”, en el que se refleja una problemática que contiene distintos indicadores, uno de ellos es 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, p.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% 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, p.58).

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

De acuerdo con las cifras proporcionadas por la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia, realizada en 2008 (EDAD-2008), existían 3 millones 850 mil personas con discapacidad, lo que supone un porcentaje de 8,55%. Para este año había un total de 1 millón 480 mil personas con discapacidad en edad de trabajar (entre 16 y 65 años). De ellas, 41.1% recibía algún tipo de pensión, 28% trabajaba y 7.2% estaba desempleada.

De esta población con discapacidad en edad laboral, en números reales había: 419,100 activos; 107,000 en desempleo; 451,400 inactivos, pero percibiendo pensión contributiva; 158,300 percibiendo otro tipo de pensión; 183,600 dedicados a labores del hogar; 85,900 incapacitados para trabajar (sin pensión); 33,900 estudiando, y 42,900 otros inactivos.

De este total, el mayor porcentaje de población ocupada se presenta en las personas con discapacidades auditivas y visuales (42.8 y 32.8% respectivamente); mientras que el menor porcentaje de población ocupada está en

los colectivos que tienen limitaciones de aprendizaje, para la aplicación de conocimientos y desarrollo de tareas (8.2%), y de interacciones y relaciones personales (11.0%).

El número de personas con discapacidad entre 16 y 64 años que buscan empleo asciende a 136,100; de las cuales 22.1% tiene trabajo, pero busca uno mejor. Por otra parte, 851,200 personas en edad laboral no buscan empleo, de las cuales 64% no lo hace porque no puede trabajar y 24.6% cree que es difícil encontrarlo debido a su condición de discapacidad.

Los datos sobre educación también resultan importantes, dados los efectos que esta tiene en la inclusión laboral: más de 97% de los niños en edades entre 6 y 15 años se encuentran inscritos en el curso escolar 2007 / 08. La mayoría (45.9%) en un centro ordinario con régimen de integración y recibiendo apoyos especiales; 19.1% están inscritos en un centro de educación especial.

El nivel de estudios alcanzado por personas entre los 25 y 44 años, ubicado en porcentajes sería: 8.6% no sabe leer ni escribir; 11.5% tiene estudios primarios incompletos; 23.3% con estudios primarios o equivalentes; 19.2% tienen educación secundaria de primera etapa; 11.6% estudios de bachillerato; 9.7% ha alcanzado enseñanza profesional de grado medio o equivalente; 5.6% con enseñanza profesional de grado superior; 10.5% tiene estudios universitarios.

Un dato significativo en cuanto a la discriminación: casi nueve de cada 10 personas declaran no sentirse discriminadas por motivo de su discapacidad. Solo 1.2% dice sufrir discriminación constante; esta 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 menor de 65 años, desempleado, con deficiencias mentales o del sistema nervioso y con dificultad en sus relaciones personales. Por otra parte, solo 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 en el nivel cultural de la sociedad; en ello han influido diversos factores, pero entre los documentados hasta ahora sobresale el estudio doctoral de Xosé Antonio Álvarez (2001), enfocado al área de comunicación social, en el que hace énfasis en el manejo adecuado de los medios masivos de comunicación como factor importante de inclusión social en España. El autor analiza diez campañas publicitarias de la Fundación ONCE y cómo estas 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 gradualmente 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 en los medios de comunicación masiva.

En otro sentido, un factor importante ha sido el desarrollo de tecnologías encaminadas a la accesibilidad en todos los ámbitos, concepto que se retoma en el artículo 2, inciso c, de la Ley 51 / 2003, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad, y 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 (BOE, 2003a).

La accesibilidad universal ha sido particularmente relevante para la inclusión laboral:

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, 2008, p.219).

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

A manera de síntesis, en el proceso de inclusión laboral en España se puede identificar una gran producción de literatura de la cual se han tomado las muestras más representativas de cada una de las dimensiones 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 su articulación.

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

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

En cuanto a las metodologías utilizadas en los estudios, se pueden encontrar las de tipo cuantitativo y cualitativo, de alcances tanto descriptivos como explicativos, algunos estudios comparativos nacionales e internacionales y otros con referencia a la Unión Europea.

México, panorámica actual sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad

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 limitada investigación sobre este sector de la población en los centros nacionales de investigación social más importantes. Por otra parte, de acuerdo con el material encontrado, aún no existe una discusión sobre el proceso en sí, puesto que está ubicado en un paso previo en donde se manifiesta la existencia de un debate sobre 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 la discusión sobre las legislaciones vigentes, tanto interna-

cionales como nacionales, enfocadas a la inclusión social y laboral o que en alguna de sus partes hacen 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 estas personas o las problemáticas implicadas en ella.

Acerca de las leyes internacionales, destacan documentos que reproducen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 (ONU, 2006) y ratificada por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007, la cual entró en vigor el 3 de mayo de 2008 (Secretaría de Salud & Conadis, 2009). Fue notable la participación de México en su gestión dentro de la ONU. En el ámbito internacional, la Convención representa el logro más importante a favor de la inclusión social de este sector a lo largo de las últimas cinco décadas y en uno de sus apartados se aborda especialmente la inclusión laboral.

Asimismo, México ratificó en su momento las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades también propuesta por la ONU, y que anteceden a la Convención arriba mencionada.

El Convenio 159 de la OIT sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas se promulgó en 1983, al que México se afilió el 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 planteada por el Convenio quedó plasmada en la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, capítulo 1, artículo 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 (DOF, 2000).

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (ONU, 1999), es un

convenio en el que México participó como uno de los estados interesados en evitar toda forma de discriminación. Respecto al Convenio 159, cabe destacar que los firmantes se comprometieron a elaborar medidas de carácter legislativo, educativo, laboral o de cualquier otra índole, con el fin de eliminar todas las formas de discriminación.

De lo presentado hasta el momento, se puede observar que México está comprometido con los lineamientos internacionales y participa, junto con otros países, a favor de los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, 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, 2009, p.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, 2009).

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 1 establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, 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 artículo 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.

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

En diciembre de 1995, México contaba solo con las siguientes leyes en las que se hacía referencia a la discapacidad, pero ninguna enfocada a la inclusión laboral (véase la tabla 1.4).

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 hacen referencia a la inclusión social de las personas con discapacidad, o que están enfocadas directamente a sus problemáticas, pasó de 12 a 41.

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 su último reglamento, son los recursos más importantes, por estar enfocados en su totalidad a la problemática y se pueden considerar un logro legislativo actual en nuestro país. No obstante, a pesar de estos avances, desde 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, 2009).
- La Ley General de las Personas con Discapacidad contiene propósitos deseables y muchas promesas, al igual que las leyes estatales en materia de discapacidad; en diversos casos aún carecen de reglamentos (Gamio, 2009).
- La Ley General de las Personas con Discapacidad, además de contemplar algunos aspectos considerados en las demás leyes, como serían cuestiones de salud, trabajo, recreación, educación, deporte, cultura, seguridad jurídica, accesibilidad en el entorno y al transporte, incluye otras orientaciones concretas para que la ley pueda ser llevada a la práctica, como sería la inclusión de partidas para la aplicación y ejecución de los programas dirigidos a esta población en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (Conadis), desde el que se generan las principales políticas públicas para este sector.

La ley más reciente es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y pretende armonizar la legislación mexicana con las pro-

TABLA 1.4 CORPUS LEGISLATIVO MEXICANO QUE HACE REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD

Hasta 1995	De 1996 a 2013
Ley General de Educación	Ley de los Derechos de las Personas Adultas
Ley de Estímulo y Fomento al Deporte	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Ley General de Asentamientos Humanos	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	Ley del Servicio Militar
Ley Federal de Protección al Consumidor	Ley Federal de Turismo
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Ley General de Salud
Ley Aduanera	Ley General de Asentamientos Humanos
Ley del Seguro Social	Ley General de Protección Civil
Ley de Aeropuertos	Ley Federal de Protección al Consumidor
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ley General de Cultura Física y Deporte
Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal	Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia 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 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 Impuesto sobre la Renta
	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
	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: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados (s.f., p.2) y DOF (2013).

puestas que hace la Convención. El reglamento de esta ley fue elaborado posteriormente (DOF, 2012), por lo que todavía no es posible observar sus alcances en la práctica.

De los reglamentos existentes actualmente en materia de discapacidad, la mayoría se refieren a aspectos de salud; pero en relación con la inclusión laboral, solo el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en el artículo 33, fracción III, entre otros objetivos, menciona el de ampliar oportunidades y recursos para que los grupos indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad y los que se encuentran en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad, para que 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 esta población. Gracias a un levantamiento de datos que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2000, se elaboró el Directorio Nacional de y para las Personas con Discapacidad (INEGI, 2000b), de tal forma que con este documento se dispone de 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 (INEGI, 2000b).

Asimismo, “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 citado en INEGI, 2004, p.7).

Además de las limitaciones económicas y de recursos humanos que normalmente suelen padecer, a estas instituciones no se les puede dar seguimiento a través de la bibliografía o información documental respecto a la articulación entre ellas en el nivel nacional o por tipo de discapacidad que atienden.

Cabe destacar que, entre las instituciones que están laborando a favor de las personas con discapacidad, solo una pequeña minoría está enfocada a su integración laboral, y la preparación que ofrecen por lo general se limita al desarrollo de alguna habilidad manual. Son escasas las que se dedican a la preparación más profesional.

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

Retomando lo planteado, se puede observar que la situación actual en materia legislativa nacional muestra avances; no obstante, también presenta limitaciones graves, no solo en cuanto a la inclusión laboral sino que, en general, la protección legislativa no se ha desarrollado en la medida necesaria ni es posible observar su aplicación, al menos desde lo que la revisión bibliográfica y documental plantea.

De igual manera, entre la documentación existente no se localizan estudios que se refieran a la organización conjunta de las asociaciones de la discapacidad o que se reúnan con fines comunes en materia de defensa de derechos sociales de este sector de la población.

De los estudios nacionales ubicados en la dimensión social, se pueden extraer algunos datos importantes a partir de la información que ofrecen algunas instituciones públicas. Desafortunadamente, la información que

proporciona el Censo del INEGI en 2010 no permite hacer un seguimiento o estudio comparativo respecto a años anteriores, al menos con la información generada en 2000, pues los parámetros seguidos 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” (INEGI, 2004, p.22).

Para el año 2000, el INEGI reportó que 1.8% de la población padece alguna discapacidad —en total 1 millón 797 mil personas—, cifra que fue motivo de críticas respecto a la validez de las preguntas para detectar a esta población, pues el porcentaje contrasta fuertemente con la media internacional proporcionada por la OMS. Como un intento por justificar los resultados, en los discursos oficiales se manejó que este porcentaje correspondía a las personas con discapacidad severa (Gamio, 2009). Según reporta la OMS, para 1990 se logró hacer una estimación de 500 millones de personas con discapacidad, lo que representaba 10% de la población mundial (INEGI, 2004, p.18; CNDH, 1999, p.13). Si se aplicara la media internacional en México, la suma de personas con discapacidad podría aproximarse a 10 millones. En el Censo de 2010, la proporción de personas con discapacidad aumentó a 5.1% de la población (INEGI, 2011); mientras que en el Informe Mundial sobre la Discapacidad que presentan la OMS y el Banco Mundial (2011) asciende a 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 debido al cambio en los parámetros de medición. De igual manera, tampoco es posible tener referencias exactas para hacer comparaciones con otros países. Con base en estos recursos estadísticos, ¿qué tan factible es 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 en el nivel nacional sino también internacional.

En materia de educación, las cifras actuales reflejan una situación de desventaja importante respecto a la población general, que además incide en la

inclusión laboral, pues el nivel de educación tiene una repercusión indirecta en el acceso al trabajo. Del Censo de 2010 (INEGI, 2011) se pueden extraer algunos datos comparativos (véase la tabla 1.5).

Para hablar de la situación laboral, hemos considerado a las personas de 12 años o más como población económicamente activa (véase la tabla 1.6).

En cuanto al tipo de ocupación de las personas con discapacidad, el INEGI (2004), con base en los datos del Censo de 2000, presenta los siguientes datos: por un lado, 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; y por otro, 43.7% son empleados u obreros; 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.

Por otra parte, 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 dedican a su trabajo.

El ingreso de las personas con discapacidad es inferior al que recibe el resto de la población: mientras que 8.3% de la población total no percibía ningún ingreso, entre la población con discapacidad este porcentaje ascendió a 13.9%. La población total asalariada fue de 68.4%, mientras que en la población con discapacidad es de 53.6% (INEGI, 2004, p. 52-60).

Aun 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. Los censos de 2000 y 2010, actualmente son las fuentes estadísticas más importantes en México, y es la información con la trabaja la administración pública federal.

Una encuesta realizada en 2005 por el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred), refleja que más de 90% de la población cree que hay discriminación hacia las personas con discapacidad. De los encuestados, 18% tiene claro que el derecho más violado de las personas

TABLA 1.5 COMPARATIVO ENTRE POBLACIÓN GENERAL Y POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD,* RESPECTO AL ACCESO A LA EDUCACIÓN

Escolaridad	Población general	Población con limitaciones en la actividad
Universo de población	104'781,265	4'487,465
Sin escolaridad	8.53%	26.27%
Niños en preescolar	5.65%	2.49%
Niños que asisten a primaria	34.80%	45.57%
Niños que asisten a secundaria	23.35%	12.91%
Formación posbásica (preparatoria-doctorado)	26.81%	12.02%
No especificado	0.83%	0.72%
Total**	99.97%	99.98%
Índices de analfabetismo		
Alfabetas mayores de 15 años.	92.35%	73.01%
Analfabetas mayores de 15 años.	6.87%	25.76%

Nota: los porcentajes corresponden al universo de población respectiva.

* El Censo de 2010 hace un intento por apearse 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 estar en relación con actividades como: caminar o moverse, ver, escuchar, hablar o comunicarse, atender el cuidado personal, poner atención o aprender, mental y no especificado.

** Estos porcentajes no suman 100% debido a la reducción de los decimales a dos dígitos.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de 2010 (INEGI, 2011).

TABLA 1.6 COMPARATIVO DE POBLACIÓN GENERAL Y POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN EDAD ECONÓMICAMENTE ACTIVA

Enómicamente activa	Población general	Población con limitaciones en la actividad
Universo de población	84'927,468	4'183,604
Económicamente activa y ocupada	50.24%	27.91%
Económicamente activa y desocupada	2.39%	1.78%
No económicamente activa	46.69%	69.80%
No especificado	0.66%	0.50%
Total*	99.98%	99.99%

Nota: los porcentajes corresponden al universo de población respectiva.

* Estos porcentajes no suman 100% debido a la reducción de los decimales a dos dígitos.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de 2010 (INEGI, 2011).

TABLA 1.7 JORNADA LABORAL DE LAS PERSONAS CON LIMITACIONES EN LA ACTIVIDAD

Tiempo de trabajo	Porcentaje
Menos de 34 horas / semana	26.6%
Entre 35 y 48 horas / semana	39.0%
Más de 48 horas semana	29.6%
No especificada	4.8%
Total	100%

Fuente: INEGI, 2004, p.57.

con discapacidad es el acceso al trabajo; un tercio piensa que es su principal necesidad y que debe ser resuelta; y 22% cree que por tener una discapacidad les es más difícil encontrar trabajo (Gamio, 2009).⁹

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 [...] 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 (CNDH, 1999, p.27).

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), algunas de las consecuencias de la exclusión social se deben al escaso contacto de la población con estas personas, que fomenta actitudes y conductas discriminatorias como las siguientes:

- Indiferencia sobre la situación en la que se encuentran y una notoria falta de empatía.

9. 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 la investigación sobre la discapacidad desde el enfoque de la discriminación. En su página de Internet se pueden encontrar algunos estudios de diagnóstico, realizados en varios estados, sobre el problema en diversos ámbitos, entre ellos, el de las personas con discapacidad. Aunque es poca la información que puede aportar al estudio de la inclusión laboral de este sector, permite constatar la necesidad de trabajar para hacer valer sus derechos y promover los cambios que permitan lograr la inclusión social.

- Falta de solidaridad, lo cual dificulta la puesta en marcha de acciones para ayudarlas.
- Adopción de prejuicios tanto en contra de este grupo vulnerable como de la misma discapacidad.
- Desconocimiento y desinformación sobre las causas que ocasionan la discapacidad, entre las que se encuentran las enfermedades y los accidentes (CNDH, 1999).

Desde la dimensión cultural de la ciudadanía, la discriminación hacia este sector de la población hace referencia a su estado actual como personas.

En cuanto a su incorporación al desarrollo, la literatura 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 por el abandono de la responsabilidad tanto de la familia como de las instituciones. Más tarde, la discapacidad empezó a ser entendida bajo la política de rehabilitación; se centraba en estudiar las deficiencias y dificultades que enfrentan estas personas, otorgándoles el papel de pacientes (CNDH, 1999). Actualmente, la concepción de discapacidad empieza a orientarse hacia el paradigma de la vida independiente, en el que las personas con discapacidad deberían tomar el control parcial o total de sus vidas, involucrarse en la toma de decisiones respecto a los procesos que les afectan e integrarse a la sociedad cuando su estado de salud física y mental lo permita. Sin embargo, de acuerdo con la CNDH, urge conocer específicamente el momento en el cual se encuentra este proceso de transición, a fin de determinar las prácticas necesarias para impulsar su inclusión social y laboral.

Un problema que advierte la CNDH es que la sociedad no está informada ni capacitada para acoger y aceptar la igualdad 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 que 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 e impiden el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

En 1999, la CNDH ubicaba dos tipos de barreras: las relacionadas con la falta de accesibilidad al entorno físico y las barreras sociales, que se refieren a la discriminación de las personas con discapacidad. Estas barreras son el

resultado de la concepción equivocada que la sociedad mantiene respecto a estas personas. Así, “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” (CNDH, 1999, p.32).

Para reafirmar y complementar las observaciones de la CNDH, se pueden considerar los estudios de Roberto Govea: “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” (2011, p.25).

El autor considera que una muestra que evidencia esas barreras sociales y las desigualdades existentes es “que existen instancias gubernamentales, privadas y organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que apoyan la incorporación social, educativa y laboral de las personas con discapacidad, pero [...] no logran acceder a los mismos” (Govea, 2011, p.26).

Sobre el principio de igualdad, la CNDH menciona 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” (CNDH, 1999, p.35).

En cuanto a la igualdad de oportunidades, la Comisión Nacional de Derechos Humanos refiere que la OMS establece que el desarrollo de las condiciones necesarias para la 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, sean accesible para todos (CNDH, 1999).

Así, “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” (CNDH, 1999, p.38).

En la dimensión social, los estudios encontrados nos llevan a suponer que el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad está empezando y muestra carencias respecto a estudios, tanto cuantitativos como cualitativos, que orienten la toma de decisiones y la emisión de políticas públicas. La conceptualización que se utiliza en la bibliografía actual está en un momento de transición que va de la integración a la inclusión, por lo que haría falta una actualización que incorpore los últimos lineamientos proporcionados por la ONU.

En otro ámbito, Roberto Gutiérrez (2005) presenta un estudio sociocultural donde plantea las razones por las cuales en nuestro país se ha generado una situación intolerable hacia ciertos grupos vulnerables, entre ellos el de la discapacidad, lo cual 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, 2005, p.19).

Este mismo autor encuentra el origen de la discriminación en las prácticas asentadas en la sociedad, que se reflejan en las tradiciones, prejuicios y miedos, constituidos como posturas hegemónicas. Situación que no se presenta de manera aislada sino que la discriminación se consolida como parte constitutiva de la sociedad y, a su vez, en un obstáculo estructural relevante para el cumplimiento de los ideales de igualdad y democracia en un país.

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, 2005, p.37).

Esta situación atraviesa toda dimensión ciudadana, por lo que lógicamente se pueden suponer las repercusiones en 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 con 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 análisis del bienestar de las personas con discapacidad, pasa por este tema para observar el efecto que tiene la política social de este sector y su proceso en la integración laboral (Flores, 2010). En este estudio se plantea que en el nivel constitucional en México no existe una perspectiva de bienestar, por lo que la atención a estas personas se centra en la asistencia, cuya repercusión, una vez que se traduce en los respectivos organismos de atención, 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, 2010, p.320).

Las instituciones mexicanas no resuelven la problemática de la integración social o laboral: “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, 2010, p.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, 2010, p.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 realizados en el ámbito nacional que se relacionan con el proceso de inclusión laboral, muestran una serie de debates que atienden a concepciones diferentes: 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, que se desarrollarán más adelante.

En el terreno metodológico, el estudio que presenta el INEGI es de alcance descriptivo de tipo cualitativo y cuantitativo, aunque los estudios revisados hasta el momento son más bien cualitativos y de alcance exploratorio, con una minoría de alcance explicativo. El mapa actual de los estudios muestra que son notables las carencias teóricas para estar en condiciones de cumplir con los objetivos planteados jurídicamente, así como para enfrentar la problemática social, cultural, política y económica que incide en el proceso de inclusión social y laboral.

Al retomar el referente internacional planteado, y la revisión bibliográfica y documental, se puede observar que México ha llevado un proceso más reciente en la adopción de las perspectivas propuestas por la ONU. El primer compromiso se firma en 1983, a partir de la adopción del Convenio 159 y la Recomendación 168, que señalan directrices concretas para la integración-inclusión, hecho que contrasta con el caso de España, donde la institucionalización inicia a partir de 1971, cuando se adopta la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.

El seguimiento de las diferentes perspectivas generadas en el ámbito internacional es más evidente en la bibliografía española que en la mexicana, de ahí que también se puede entender por qué en el caso de España se ha alcanzado una tendencia más favorable, no solo en lo que se refiere a la legislación sino en políticas públicas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad. Lo mismo se puede decir del aporte de los estudios estadísticos.

Sin embargo, a través de la bibliografía no se alcanza a percibir la manera como han logrado estos resultados. Es por eso que este estudio pretende profundizar en las razones por las cuales España, en comparación con México, manifiesta una tendencia más favorable en el proceso de inclusión laboral, 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 se abordarán más adelante—, no solo las instituciones sino también los organismos, políticas y programas diseñados, a fin de conocer más a fondo sus procedimientos. Para ello es preciso conocer las características de cada uno de estos ámbitos y establecer semejanzas y diferencias entre los países en cuestión.

Dadas las características de este trabajo, que tiene un alcance explicativo, hemos pretendido hacer aportes al conocimiento desde las distintas dimensiones de la ciudadanía.

En la dimensión cívica, el estudio de las características de las instituciones, tanto internacionales como nacionales, permite establecer comparaciones y analizar las razones que marcan las semejanzas y diferencias entre las particularidades encontradas.

En lo que se refiere a la dimensión económica, el estudio sobre las políticas públicas instrumentadas, así como los recursos asignados, permite entender los alcances en el estado de bienestar de las personas con discapacidad en cada caso, y conocer las interrelaciones que se dan entre la política social y la política económica.

En el nivel político, a través de las características de las organizaciones que intervienen en el proceso: legislativas, gubernamentales, empresariales y del sector de la discapacidad, podemos observar las distintas articulaciones entre los actores sociales involucrados, las tendencias ideológicas partidistas, así como la actividad política que realiza cada una, que influyen en el proceso de inclusión laboral.

En la dimensión social, a través del conocimiento de los distintos elementos, podemos percibir su aportación y cómo es que las acciones repercuten de manera favorable o no en la sociedad, especialmente en las personas con discapacidad y sus familias.

Finalmente, en lo que se refiere a la dimensión cultural, nos indican las distintas perspectivas de cada uno de los actores sociales que participan en

el proceso de inclusión laboral de esta población, que influyen finalmente en su bienestar. Se muestran los principales conceptos teóricos involucrados en la toma de decisiones desde los diferentes organismos que intervienen, así como las consecuencias de estas perspectivas culturales y conceptuales que afectan a la sociedad y el proceso de inclusión laboral.

Si bien en este estudio podemos encontrar contribuciones a las distintas dimensiones de la ciudadanía, su aportación se centra más en la interrelación de las dimensiones política y económica, lo que permite obtener indicadores concretos para una toma de decisiones que propicie el avance del proceso.

Cabe señalar, finalmente, que las dimensiones de ciudadanía involucradas en el análisis de la revisión bibliográfica y documental, así como la valoración de las aportaciones de este proceso de indagación en cada una de ellas, dan muestras de su riqueza y de la necesidad de la perspectiva interdisciplinaria para la realización de los estudios sobre la problemática social, ya que se abre a un análisis de los sistemas de problemas interrelacionados que involucra la articulación de diversas disciplinas.

LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SU TRAYECTORIA HISTÓRICA

En este recuento histórico, principalmente a partir de 1948, año en el que se emite 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, para enseguida abordar la discusión de los conceptos implicados y ubicar sus adscripciones teóricas. Asimismo, se identifica el momento de la creación de instituciones, organismos y políticas sociales en cada época que, de acuerdo con sus características y enfoques adoptados, inciden como factores determinantes.

También se establecen algunos ejes transversales para hacer un análisis de los dos referentes de pensamiento o paradigmas que generan tensiones entre ellos y que han caracterizado cada etapa hasta el momento actual: por un lado, el sistema económico neoliberal que tiende hacia la determinación del sujeto desde una perspectiva asistencialista; y por el 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. Aquí se ubica teóricamente nuestro estudio y es desde donde se retoma su sustento

analítico. Cabe añadir que las tensiones entre estos paradigmas se reflejan en la creación de instituciones, organismos y programas de atención a las personas con discapacidad en cada época, tal como lo avala la historia misma y la teoría de la ciudadanía.

Con el fin de ordenar la abundante información y discusiones que contiene, hemos dividido el contenido de este apartado en cuatro temas. En el primero se presenta un breve recorrido sobre la génesis y el proceso de exclusión social y laboral de las personas con discapacidad a lo largo de la historia hasta la edad moderna, así como las transformaciones que surgen como consecuencia de las tensiones entre distintas corrientes de pensamiento. Aquí también ubicamos la génesis de las políticas sociales y las instituciones que inciden en la exclusión social y laboral que aún tienen influencia en la actualidad. En el segundo se aborda el momento coyuntural de transición del modelo medicalizado hacia la teoría social de la discapacidad. En el tercero, 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-Sáiz, 2007), determinante en el proceso de inclusión laboral y que se refleja en las instituciones, organismos y las políticas públicas alineadas a la perspectiva de derechos. Y finalmente, en el cuarto apartado se analiza la tensión existente entre esta perspectiva de consecución de derechos como un paradigma que tiende hacia la inclusión social y laboral y el paradigma neoliberal, que genera la exclusión laboral propiciada por la economía dominante.

Por tanto, este estudio da cuenta de tres momentos importantes: la etapa de la exclusión, la coyuntura entre exclusión y proceso de inclusión, y el momento actual, como consecuencia de 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 sobre las personas con discapacidad y el proceso de inclusión laboral.

Configuraciones sociales sobre la discapacidad desde la antigüedad hasta la edad moderna

A lo largo de la historia podemos observar que el concepto de discapacidad se ha transformado y configurado, atendiendo a los distintos paradigmas presentes en cada sociedad y en cada época.

El estudio sobre la edad antigua y la moderna ofrece la posibilidad de juntar en un mismo discurso histórico la génesis de la exclusión social, y por tanto laboral, de las personas con discapacidad, para hacer un análisis de las raíces de los paradigmas actuales que tienen su origen en estos periodos, 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. En cada época se muestran actitudes tan diversas que van desde el aniquilamiento, el asistencialismo de instituciones religiosas o civiles, hasta “la piedad y la horca” (Geremek, 1998), como reflejo de un proceso de transición hacia la asistencia del estado. Algunas de las políticas de aquellas épocas siguen vigentes en la actualidad con diversos matices.

Perspectivas sobre las personas con discapacidad en la edad antigua

Los estudios realizados por varios historiadores, retomados por Nuria Villa (2007), dan cuenta de algunos escritos médicos y religiosos que dan testimonio del infanticidio en la edad antigua como una práctica común en las culturas griegas y romanas (1300 a.C.-476 d.C.). Considerar al niño como objeto de propiedad de los progenitores permitía la práctica del infanticidio en las comunidades antiguas, no solo de los “anormales” sino en algunas ocasiones también de las niñas, aun sin que presentaran alguna limitación. Asimismo, era común la eliminación de los gemelos o de otros niños nacidos en circunstancias no frecuentes. Platón y Aristóteles eran de la opinión 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 que mostrase alguna tara era despeñado por la ladera del 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 colocaba junto algún templo con la intención de que alguien lo adoptase.

Sin embargo, Hipócrates (Grecia, 460-370 a.C.), considerado el padre de la medicina, destaca como figura pionera por sus aportaciones en el campo de la deficiencia y discapacidad al considerarlas como causa y proceso natural en la humanidad, es decir, por primera vez en la historia se habla de enfermedad y no de castigo de los dioses ni de posesiones demoniacas (Villa, 2007).

Este cambio de perspectiva, gracias al avance de la ciencia médica, representa una de las transformaciones importantes en la historia sobre la concepción de las personas con discapacidad que, al ser vistas como enfermos, les otorga la posibilidad de vivir, mas no de ser incluidas en la sociedad.

Perspectivas implicadas en la exclusión durante el medievo y la edad moderna

Esta exclusión social prevalecerá durante la edad media, en la que los anormales han de permanecer al lado de los más pobres a causa del rechazo social. Bronislav Geremek, en su estudio detallado *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, permite “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 social” (Geremek, 1998, p.22).¹⁰ Esta etapa primero se caracteriza 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, 1998, p.25).

Desde esta perspectiva, y de acuerdo con Geremek (1998), el trabajo es un deber derivado de un 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 de la Iglesia mediante la limosna.

10. Geremek no da una definición explícita de política social, pero por la forma de referirla podría tener semejanza con 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.

Alrededor de los siglos XI y XII, el desarrollo de la economía mercantil en Europa creó una nueva situación social. La expresión de la riqueza ya no se centra en la propiedad o en el ejercicio del poder sino en la moneda. Ello genera un nuevo *ethos* de la exclusión. La limosna se convierte en la expresión de la misericordia, que a su vez se constituye en un artificio para la 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, pero la asistencia social no es una invención de la modernidad, “sino que habría encontrado su primera formulación en el *Decretum Gratiani* y en los escritos de los decretistas del siglo XII” (Geremek, 1998, p.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 de vida, más fuerte sería su derecho a recibir la asistencia” (Geremek, 1998, p.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, 1998, pp. 52-53).

Como podemos observar, el paradigma dominante de la asistencia en la edad media se realiza a través de la Iglesia y se traducirá en la creación de organizaciones, particularmente de hospitales.

Si hacemos una comparación de esta etapa con la edad antigua, podemos percatarnos de 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 de la Iglesia. En esta situación 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. “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, 1998, p.74).

En la ciudad, las leyes del mercado hacen surgir la proletarización, los trabajadores no cualificados tienden a tener una posición negativa en la sociedad. Las instituciones de caridad restringían su asistencia solo a casos de grave decadencia. Los pobres no tenían lugar en las leyes comunales y el elemento compartido era la carencia de derechos: “despreciados, explotados y rodeados de hostilidad” (Geremek, 1998, p.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.

Durante los siglos XIV y XVII se genera una serie de crisis y depresiones económicas, ante las que surgen dos vías de desarrollo: la refeudalización, ensayando nuevas formas de cultivo, y la protoindustrialización, denominada también “pequeña revolución industrial”. No obstante, esta situación no cambió la tendencia general a la depauperación de la sociedad, tanto en el ámbito rural como en el urbano. En este periodo, 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, 1998, p.123).

Al igual que en las épocas anteriores, también podemos percibir transformaciones entre la edad media y la edad moderna. Las formas institucionales se complejizan y darán distintos rostros al sistema 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 la historia, desde entonces hasta la actualidad.

La objetivación de los pobres y los discapacitados, entre otros, cambia de características, aunque algunos podrán seguirse beneficiando de la asistencia o de la limosna segura y, paradójicamente, los menos dañados por su condición pasarán a formar parte de las masas o población de reserva, quizá en peores condiciones que quienes reciben asistencia. Sin embargo, ya sea

dentro o fuera de esta 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 a la cohesión social implicada, tuvo lugar uno de los cambios más importantes en la política social de esta etapa: la reforma de la asistencia que “debía de crear reformas favorables para estas transformaciones y nivelar las tensiones sociales que surgían como ‘efecto colateral’” (Geremek, 1998, p.138). Los hospitales, antiguamente encargados de la asistencia, se dejan en manos de la población civil y se transforma la política social: se introduce un impuesto para los pobres con el convencimiento de que la ciudad debe organizarse para alimentarlos, y se establece una distribución organizada que no incluye a los hábiles para el trabajo. En parte, estas medidas también son un reflejo del miedo que generaban las inmensas masas de miserables que iban en aumento (Geremek, 1998).

Es importante hacer notar que en estas circunstancias el paso de la asistencia de las instituciones eclesiásticas a las civiles provoca serias tensiones, en algunos casos extremas 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, 1998, p.180).

Estos acontecimientos dan cuenta de los constantes cambios de ética a lo largo de la historia, de los paradigmas impuestos y la manera de conceptualizar la discapacidad, que se refleja en la exclusión no solo económica sino en todos los ámbitos sociales, incluso hasta su eliminación en algunos casos extremos.

La situación para los excluidos, sobre todo en momentos de crisis económicas, tiende a empeorar, al mismo tiempo que la amenaza social que representan impide que sean ignorados o mantenidos 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 dan cuenta, una vez más, de una constante: la elaboración de leyes, organismos y políticas que no son propias del sistema capitalista sino de la organización de una sociedad que se rige bajo distintas perspectivas que persisten y se reflejan en ese proceso.

Al observar estos cambios y los elementos involucrados, podemos darnos cuenta de las diversas relaciones de poder y de la manera en que se transforman y adquieren características propias. Una situación relevante en este sentido, se muestra también en las características preindustriales que incidirán en las actitudes sociales y las principales leyes, organismos y programas que obedecen a una política social, tal y como aparecen o coexisten en la sociedad industrial contemporánea (Geremek, 1998).

Del modelo medicalizado a la teoría social de la discapacidad

Se pueden presentar distintas historias desde las disciplinas que han estudiado el problema de la discapacidad. Una de ellas es la medicina, disciplina que desde la antigüedad se ha desarrollado enormemente y marcó un giro importante en la historia sobre la concepción de la discapacidad al tratarla como una enfermedad. Este concepto ha permanecido por siglos en las distintas sociedades, vinculado al de asistencia social, aún en la actualidad.

Si bien la medicina ha contribuido en gran medida a explicar los orígenes científicos de las limitaciones físicas y mentales que puede tener una persona, también es cierto que a través del modelo médico se han heredado errores y prejuicios acerca de la manera de concebirlas y atenderlas, definidas en una sociología de la discapacidad todavía ampliamente aceptada y avalada por la propia medicina. Desde este punto de vista, las personas con discapacidad están en esa situación como consecuencias de sus insuficiencias fisiológicas o cognitivas individuales, como una “tragedia personal” (Oliver, 1998, p.37) que solo es posible atender tratando de curar o rehabilitar. En este contexto, la existencia de personas que ayudan y de las que son ayudadas encaja en los supuestos de una relación benéfica.

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

- Es esencialmente determinista, que solo entiende la conducta de forma positiva si es acorde con la idea de realidad que tienen los profesionales de la medicina.
- Olvida los factores sociales, políticos y económicos extrínsecos.

- Desautoriza y niega las interpretaciones subjetivas de la insuficiencia desde la perspectiva de la persona implicada.

Dentro del modelo medicalizado, predominante en muchas sociedades actuales, la educación especial por ejemplo, ha segregado y negado oportunidades a niños y jóvenes con discapacidad o que presentan conductas “desviadas”, amparados en la idea de que no pertenecen a las aulas “normales”.

Por su parte, los medios de comunicación y la sociedad en general promueven programas de recaudación de fondos para personas con insuficiencias 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 vista como enfermo o paciente, y en la tradición asistencial se define como un sujeto pasivo, dependiente y obediente del que se espera acepte y cumpla las indicaciones de quienes lo asisten y someterse a las decisiones que indiquen los profesionales.

De esta manera, se produce una relación asimétrica objetivada entre asistido y asistentes, que se agrava por la vulnerabilidad física o psíquica a la que puede estar sujeta una persona, haciéndole más difícil el ejercicio de su autonomía personal. En este modelo no se reconoce a la sociedad como un tercer actor involucrado en el problema, sino que su participación se circunscribe a un nivel microsociedad en el entorno más inmediato, la familia (Serrat, 2004).

Así, podemos observar que en el modelo medicalizado la visión sobre la discapacidad está marcada por la asistencia social, ya sea del estado o de la sociedad.

Sin embargo, en el ámbito internacional, gracias a la sociología, en las últimas décadas se ha cuestionado la explicación médica prevaleciente en la historia de la medicina y la asistencia social, mostrando que existe un discurso alternativo que genera el modelo social de la discapacidad. Esta propuesta dará un giro importante hacia un paradigma completamente distinto, que abre la posibilidad de pasar de la objetivación a la que estaban sometidas a la constitución del sujeto, es decir, a la búsqueda de su autonomía y participación en la toma de decisiones en el nivel social.

Desde esta perspectiva, las personas con discapacidad no se definen por sus limitaciones físicas, sensoriales o intelectuales, sino que se incorpora la configuración de una sociedad diseñada por y para las personas no discapacitadas (UPIAS, 1976, en Oliver, 1998), y se establecen tres ejes para dimensionar el problema:

- Eje de las funciones corporales. La evaluación de funciones y estructuras corporales permite detectar la integridad o las deficiencias fisiológicas o anatómicas.
- Eje de la actividad. El estudio de las actividades sirve para evaluar la capacidad de realizar las tareas cotidianas, y cuando la capacidad se encuentra alterada de manera negativa se habla de limitación de la actividad.
- Eje de la participación. Es la valoración de las posibilidades de interacción social.

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

En el modelo social de la discapacidad 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 paciente con problemas personales, 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 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 sus promotores? ¿cómo se institucionalizó el proceso de inclusión social como un movimiento internacional?

Para tratar de responder a estas preguntas, un punto de partida que se propone es la observación de los cambios atendiendo a las teorías económicas dominantes. Desde esta posición se puede percibir que el papel del estado en cada teoría ha sido determinante en la actitud de la sociedad respecto a las personas con discapacidad y su conceptualización. Es un hecho que en

el estudio sobre el proceso de inclusión laboral de este sector de la población 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 grupos sociales.

El modelo medicalizado se puede ubicar en el periodo que comprende desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1940, aproximadamente, etapa del liberalismo clásico; la década de los años cincuenta es vista como un periodo de transición donde, por una parte, se manifiesta una crisis del liberalismo, y por la otra se da una gran difusión de las doctrinas marxistas y socialistas. Aunque el modelo medicalizado es predominante en estas etapas y tiende a disminuir, aún es vigente en algunas sociedades cuya política social asistencialista mantiene una actitud paternalista del estado; asimismo, persiste la relación asimétrica entre asistentes y asistidos, que va en contra de su autonomía y promueve la dependencia (Serrat, 2004). De acuerdo con el liberalismo clásico, el estado tiene un papel restringido que no favorece la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Es con el marxismo que se inicia el cuestionamiento al modelo medicalizado.

Dentro del modelo medicalizado, en Estados Unidos surgieron algunas teorías sociológicas de la discapacidad que se pueden ubicar en dos corrientes: la funcionalista y la interaccionista. 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, 1998, p.36). Por su parte, 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, 1998, p.36). Oliver hace algunas críticas a estas teorías 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 (1998, p.37).

Desde la teoría interaccionista, cuyos autores más sobresalientes son Edwin Lemert y Erving Goffman, la discapacidad es vista como una desviación

social, pero por lo demás no hace referencia a los derechos y responsabilidades sociales. Sin embargo, sus aportaciones son importantes en cuanto al estudio del estigma, que parte de entender “la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social” (Goffman, 1963, p.7).

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, p.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, 1963). De acuerdo con la tipología que él mismo establece, tanto las personas con discapacidad física, sensorial, mental 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 cuando afirma que

[...] son bien conocidas las actitudes que nosotros, los normales, adoptamos hacia una persona que posee un estigma [...] Creemos, por definición, desde luego que la persona que tiene un estigma no es totalmente humana. Valiéndonos de este supuesto practicamos diversos tipos de discriminación mediante la cual reducimos en la práctica, aunque a menudo sin pensarlo, sus posibilidades de vida. Construimos una teoría del estigma, una ideología para explicar su inferioridad y dar cuenta de la peligrosidad que representa esa persona (Goffman, 1963, p.15).

De ahí que una persona con discapacidad, desde la perspectiva de Goffman, es susceptible de discriminación, una situación que no es compatible con el ser plenamente humano.

Goffman muestra que a través de las relaciones establecidas entre los mismos estigmatizados, ya sea en pequeñas comunidades o grupos organizados entre ellos, se configura una separación entre el “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, 1963, p.160).

Si bien el autor destaca en su estudio sobre el estigma que la sociedad impone y recae en los individuos, 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, 1963, p.23).

La adaptación es una labor individual que, cuando alguien la alcanza, es considerado 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, 1963, p.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, 1998, p.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 y conceptualización que plantea entre la normalidad y la anormalidad.

Unos de los factores o coyunturas políticas y económicas importantes a considerar, son 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 discapacitadas, a diferencia de los países que no participaron y no sufrieron sus consecuencias de manera directa. Esta situación marcó divergencias importantes en la adopción de medidas para atenderlas en unas y otras sociedades.

En ese tiempo, en Estados Unidos 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, 2001), surge en un momento previo a las teorías funcionalistas e interaccionistas y posteriormente se entrelaza con ellas.

Durante el periodo de la socialdemocracia de los años 1960 a 1980, aproximadamente, se generan los cambios más importantes en la historia del 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, se hace énfasis en su autodeterminación y se 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 sesenta:

[...] 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 discapacidad. 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 en Álvarez, 2001, p.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 los británicos, cuando aparece una serie de trabajos escritos por personas con discapacidad, entre ellos Paul Hunt y Louis Battye que, aunados a las propuestas de la Unión de Personas con Insuficiencias Físicas contra la Discriminación (UPIAS), llegaron a la conclusión de que la exclusión a causa de 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’ [...] 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, p.42).

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

Como podemos apreciar, a grandes rasgos, el modelo social de la discapacidad inicia a partir de la socialdemocracia y la creación de las organizaciones internacionales, y ha sido adoptado de manera irregular, según características como la condición económica, por países que se encuentran en transición del socialismo hacia una economía de mercado o por sus distintas formas de régimen de bienestar.

El estado de bienestar que se desarrolla en la etapa de la socialdemocracia permitiría materializar la vigencia de los derechos humanos formulados por la ONU. Como respuesta a los sistemas socioasistenciales se realizaron cambios importantes en la rehabilitación tradicional, que “dejó de atender aspectos meramente personales e incorporó otros 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).

Por lo tanto, habrá que resaltar, la participación del estado con raíces keynesianas —ahora bajo la teoría económica dominante—, con su intervención favorece la inclusión social de las personas con discapacidad.

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

Tal y como se presentó en el apartado anterior, a partir de la configuración socioeconómica mundial que implicó el estado de bienestar, se iniciaron cambios en los organismos internacionales, entre otros, con respecto a la salud. La OMS tuvo que redefinirse articulando el concepto de salud con el de bienestar.

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

La OMS, por su parte, a través del Centro de Clasificación de Enfermedades de París, desarrolló una propuesta que fue publicada en 1980 con el título de Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM), como un primer intento por catalogar y adoptar criterios comunes, pero que aún hoy en día es retomada por diferentes instituciones para definir la discapacidad: “Entre sus aportaciones más importantes [refiriéndose a la CIDDDM] se encuentra el planteamiento de una aproximación conceptual que incorpora tres niveles diferentes: deficiencia, discapacidad y minusvalía”.

- La deficiencia se definió como “la pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica”.
- La 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”.
- 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, p.14).

Esta primera definición y clasificación del CIDDM prevaleció durante mucho tiempo en diversos países; sin embargo, “fue duramente criticada por su enfoque médico y su causalidad lineal” (Conadis & DIF, p.32).

En 2001 se publica una segunda edición de la CIDDM, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, más conocida como CIF, aprobada en la 54^a 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 (Conadis & DIF, 2009, p.32).

La CIF define 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” (Conadis & DIF, 2009, p.33).

En el nivel internacional, el último concepto referente a la inclusión social de las personas con discapacidad es el que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006: “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” (ONU, 2006, artículo 1).

Detrás de esta definición existe una serie de documentos aprobados internacionalmente con anterioridad, como se puede observar en el apartado anterior, además de un conjunto de debates en torno a los ámbitos educativos, de salud, laborales, arquitectónicos, sociales y económicos, entre otros, por los cambios que implica la adopción de las nuevas normativas, así como los

costos que representa su implementación. 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 porque forma parte del marco jurídico actual de México y España,¹¹ ya que ambos países ratificaron la Convención y forma parte de sus respectivos corpus legislativos.

Asimismo, desde la Convención el concepto de personas con discapacidad abarca los distintos tipos de limitaciones: físicas, sensoriales, mentales o intelectuales. Esta tipología también es asumida en el presente estudio.

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 o relaciones de poder dominantes en cada época.

Actualmente se encuentra consolidado el paradigma de derechos, que aspira a la inclusión social y laboral, y 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 / exclusión social tiene sus orígenes en Europa —en concreto en Francia—, donde se utilizó como parte de una política en la lucha contra la pobreza (Cabrera, 2005). Sus orígenes se remontan a 1965, con Jules Kranfler, pero principalmente con René Lenoir en 1974,¹² como una manera de referirse a los temas relacionados con la marginalidad social y no solo con la pobreza material y económica (Cabrera, 2005).

11. La definición del término de discapacidad fue una decisión que se tomó en el contexto de la ONU 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 en el 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 embargo, desafortunadamente este término 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.

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

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 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'insertation* (RMI) como mecanismo de apoyo para actuar a favor de la inserción social de los grupos y colectivos excluidos (Cabrera, 2005, p.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, 2005, p.52).

Ciertamente, tal como lo plantea Pedro José Cabrera (2005), aunque su uso se ha extendido y ha sido utilizado en diversos contextos y acuerdos institucionales, coincide con Elvira Villalobos y Joseba 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, p.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, después de hacer un vasto recorrido de los usos que se han 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 & Zalakain, 2010, p.45).

Este planteamiento se aproxima al que presenta la ONU cuando define la inclusión y la exclusión social:

La inclusión social se entiende como un proceso por el cual se hacen esfuerzos para garantizar la igualdad de oportunidades para todos, independientemente de su origen, de tal modo que puedan alcanzar su pleno potencial en la vida. Es un proceso multidimensional que tiene como finalidad crear condiciones que permitan la participación plena y activa de todos los miembros de la sociedad en todos los aspectos de la vida, incluidas las actividades cívicas, sociales, económicas y políticas, así como la participación en los procesos de toma de decisiones.

La exclusión social se entiende como aquellas condiciones (ya sean barreras o procesos) que impiden la inclusión social [...] es un proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de participar plenamente en todos los aspectos de la vida en sociedad en que viven, sobre la base de sus identidades sociales como la edad, género, raza, etnia, cultura o idioma, y desventajas sociales, económicas y físicas [...] puede significar la falta de voz, de reconocimiento o de capacidad para la participación activa. También puede significar la exclusión del trabajo decente, los activos, la tierra, las oportunidades, el acceso a los servicios sociales o de representación política (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2009, p.3; la traducción es de la autora).

En la Convención, si bien no se define la inclusión / exclusión social, sí se hace referencia a ella:

[...] 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 (ONU, 2006, artículo 19).

El concepto de exclusión social también puede ser relacionado con lo que Amartya Sen (1998) propone al referirse a la necesidad de 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, 1998, pp. 602–603).

Desde la propuesta de Sen, la ampliación de las capacidades está directamente relacionada con la perspectiva de los derechos humanos (1998); asimismo, tanto uno como otro son conceptos que sirven para ubicar la tendencia a la inclusión / 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 laboral a través de un acuerdo internacional de la magnitud de la Convención, es en sí mismo un avance significativo, aunque reiteramos que el proceso entre las naciones ha sido desigual. Habrá que reconocer —mas no justificar— que la trayectoria de las

personas con discapacidad da cuenta de una exclusión histórica que no es fácil revertir en los niveles cultural, político ni económico.

Para continuar con la conceptualización en torno a los derechos humanos, en el siguiente apartado trataremos de dar respuesta a algunas preguntas como: ¿Cuáles son los fundamentos implicados en los derechos humanos? ¿cómo se relacionan con la ciudadanía y la inclusión? ¿cómo se traducen 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?

Derechos y ciudadanía de las personas con discapacidad

Como seres humanos tenemos la necesidad de vivir en sociedad puesto que somos incapaces de subsistir por sí mismos. “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, p.4) y para hacer valer sus derechos humanos.

Actualmente, los derechos humanos que se definen como “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, p.22), entre otros como el trabajo, son universales y han quedado inscritos en las constituciones de los diferentes países.

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, p.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, 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, 2012b).

Los procesos 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 protagonista 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 varios siglos en el estudio que realizó Miguel Carbonell:

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” (2004a, p.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 dere-

chos. 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 en los hogares, escuelas, trabajos, transporte, y en general en todo tipo de organización 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, p.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 el derecho absoluto

Las diversas dimensiones sociales en las que se refleja la discriminación o exclusión de las personas con discapacidad en diversos grupos sociales, parecieran 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: “persona es todo ser humano” (artículo 1, apartado 2).

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 de-

rechos y acreedor de protección jurídica), tal titularidad es necesariamente extensible a todo ser humano.

Este concepto jurídico de persona y su aplicación general 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 y, por tanto, tampoco puede haberlas en la titularidad y posibilidad jurídica de gozar de tales derechos. No existen —las leyes actuales lo prohíben— personas o ciudadanos de segunda categoría o que para el pleno goce de sus derechos requieran tener 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 con lo que por su dignidad como ser humano le corresponde. De ahí que la exclusión, y en particular la exclusión 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 pues en realidad son una guía o referente que cada país está en la libertad de firmar y comprometerse a llevarlos a cabo; es decir, siguiendo el enfoque de David Held: “la globalización no presagia el ‘fin de la política’, sino su continuación por nuevos medios” (2001, p.555).

Con estos antecedentes de fondo, se puede decir que los lineamientos que la perspectiva de derechos humanos propone con respecto a las personas con discapacidad son principios universales avalados y adoptados mediante el consenso internacional; y que países como México y España han decidido trabajar a favor de su inclusión social y laboral al haber ratificado la Convención, que en sus estatutos 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 (artículo 4 de las Obligaciones Generales, inciso 1).

Como se puede comprender, para hacer efectivos estos compromisos es necesario que cada país decida adoptar los lineamientos de la Convención, y traducirlos a su vez en un nuevo proceso de institucionalización en el nivel nacional, para que finalmente se lleven a la práctica mediante 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 como sensorial, pero sobre todo intelectual, que inciden en el proceso de inclusión social y laboral.

De acuerdo con los lineamientos de la ciudadanía liberal, toda persona tiene derechos civiles y políticos en el marco de la libertad, autonomía e igualdad, tanto en lo privado como en lo público. Desde esta postura se ha llegado a considerar a las personas con discapacidad, sobre todo intelectual, como perpetuos niños, carentes de independencia y ciudadanos no 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, p.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 (Etxeverria, 2008, p.22).

En cuanto a la autonomía, Xavier Etxeberria (2008) hace alusión a la definición de persona con discapacidad en su doble dimensión: individual y social. En esta segunda dimensión, el contexto interviene y contribuye a la opresión social, ya sea en el caso de la discapacidad física o en la sensorial sin embargo, en relación con la discapacidad intelectual habría que matizar dicha autonomía pues, efectivamente, existe una limitación gradual en el ámbito racional para la toma de 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 está 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, principalmente educativos y laborales, 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 tomar posturas que vayan acordes a la igualdad de posiciones (Dubet, 2010) que no permitan la discriminación, pero sin caer en el paternalismo. 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 a su vez implica la disponibilidad de medios para lograrlo. En

este sentido, se asume que la accesibilidad permite la vida independiente y 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 intelectual también es necesario 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, p.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, p. 43).

La conquista de los derechos de las personas con discapacidad

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

Juan Manuel Ramírez-Sáiz (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 podrían contribuir también con 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 a sus derechos de una forma absoluta.

Primeramente, este autor plantea que el núcleo central de la ciudadanía está constituido por tres ejes estructurantes, complementarios entre sí:

- Estatus o reconocimiento estatal y sentimiento de pertenencia a una comunidad política. En relación con el estatus, como condición legal que debe ser reconocida por los miembros de una nación, las personas con discapacidad no presentan problemática alguna; hasta el momento no se han encontrado evidencias o datos que impliquen la negación de su pertenencia a alguna nación.

- Conciencia de los derechos y responsabilidades en dicha comunidad y realización de las prácticas consiguientes. 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-Sáiz, 2006, p.36).

De esta aportación podríamos retomar dos aspectos. El primero es que la ciudadanía mundial —aún en proceso de construcción o como prueba de ella— podría concebirse como impulsora de la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad ya que, gracias a la conquista de derechos en otros países y a su promoción mundial, México y otras naciones han decidido comprometerse, mediante la firma de convenios y acuerdos internacionales, a formular leyes y lineamientos que los llevan a la consecución de este objetivo, generando con ello, precisamente, una nueva “forma de inclusión”.

Pero en otro sentido, en cuanto a la construcción de 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-Sáiz, 2006, p.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 que tenga un trasfondo de cambio cultural, político y económico?

- Instituciones políticas que protegen los derechos y regulan las responsabilidades ciudadanas. En cuanto a este tercer eje, sobre la creación de instituciones “que protegen y materializan los derechos reconocidos y regulan las obligaciones correspondientes del ciudadano [...] deben ha-

cer efectivo el carácter exigible, defendible y justiciable de los derechos humanos” (Ramírez-Sáiz, 2006, p.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, p.25). Las garantías incluyen, entre otros aspectos, la creación de aquellos organismos necesarios a través de los cuales se haga efectiva la constitución, que a su vez es también una institución. En este caso, se entiende por organismo aquellos sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen en contextos institucionalizados que llevan a cabo la incorporación de prácticas y procedimientos definidos por conceptos que prevalen en el trabajo organizacional e institucionalizado de la sociedad (Meyer & Rowan, 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 existentes, reúnen los requisitos suficientes para incluirlas social y laboralmente? Riccardo Guastini, citado por Miguel Carbonell (2005), es enfático 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 hacerlos realidad y garantizar el cumplimiento de la ley. A tal postura, Carbonell (2005) responde que aun cuando no exista la garantía correspondiente a un derecho, no implica la inexistencia del derecho.

Por último, habrá que considerar que la creación de instituciones no es solo responsabilidad del estado sino que estas se constituyen con la cooperación de los ciudadanos, a fin de que exista un equilibrio entre derechos y responsabilidades (Kimlycka & Wayne, 1997).

En la configuración de los distintos paradigmas, tal como lo hemos 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 concreto, 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 estas y las políticas públicas cuyo fin sea la consecución de este objetivo. Para ello, es necesario partir de las perspectivas teóricas disponibles respecto al estudio de las instituciones y considerar las diferentes aportaciones que se pueden incluir en este proceso.

Se parte de las definiciones clásicas para cada perspectiva. Por un lado, desde la perspectiva económica tomamos las de Douglas North, quien define las instituciones 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, p.13). Por otro lado, desde la perspectiva sociológica, James March y Johan 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, en el cual convergen ambas corrientes, es la presencia de reglas, pues mediante ellas se establece y delimita el funcionamiento e interacción de los integrantes de una sociedad. Entonces, para el caso que nos concierne se requiere que cada sociedad establezca aquellas reglas o leyes que le permitan tener claros los procedimientos mediante los que las personas con discapacidad puedan ser incluidas. Hasta ahora no todas las naciones lo han hecho; algunas ya lo hicieron, aunque su aplicación aún está lejos de alcanzarse; pero otras, además de haber establecido las instituciones pertinentes, han creado diversos organismos y logrado avances considerables en la consecución de este propósito.

Si bien la institucionalización es clave en este proceso, habrá que considerar “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, 1999, p.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, en el proceso de institucionalización o modificación institucional de los derechos de las personas con discapacidad es necesario considerar la manera en que se ven afectadas las relaciones que guardan el equilibrio pertinente entre el factor cultural, político y económico.

A partir de estas consideraciones previas podemos observar que la Convención coincide con los planteamientos teóricos en relación con la necesidad de considerar los factores civil, político, económico, social y cultural en el proceso de institucionalización. Por ello consideramos que es el referente internacional para la elaboración de las legislaciones nacionales, traduciendo sus lineamientos y adecuando los organismos y las políticas públicas generadas 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 [como] 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, 2007, p.8). Si bien no hay un consenso sobre el proceso a seguir para su elaboración, Luis Aguilar identifica y sistematiza algunos elementos necesarios en toda política, en los que coinciden distintas posturas teóricas: la existencia de una problemática, la elección de un determinado curso de acción que vaya en el sentido de lograr los resultados deseados y, por tanto, la revisión constante del curso de acción elegido.

De acuerdo con el proceso planteado, el autor sostiene que ante la existencia de una determinada problemática social, como es la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, es necesario proceder a la modificación de la situación con el fin de obtener los avances deseados.

Para ello, uno de los primeros elementos a considerar es la participación de los afectados por la problemática en el proceso de formación de la agenda; destaca que no todos los problemas que son vitales para los afectados y para algunos observadores resultan de interés público, y son atendidos por los gobiernos de manera que los descartan o en ocasiones los tergiversan (Aguilar, 2007).

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. Para Aguilar, el momento de elaboración de la agenda es cuando un gobierno decide si abordará determinado asunto y si se comprometerá a actuar, para entonces disponer de la información necesaria, su capacidad de análisis, concertación, legislación y operación en la toma de decisiones. Un problema social que llega a formar parte de la agenda presupone la elaboración y selección de su definición, así como de una opción de acción pues “definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución” (Aguilar, 2007, p.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, 2007, p.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, 2007, p.35).

La probabilidad de que los problemas sociales lleguen a consolidarse en la agenda pública aumenta, según Aguilar, 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 más 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, p.36).

El proceso de elaboración de las políticas públicas no es sistemático ni ortodoxo, pues aun llevadas las problemáticas a la agenda pública, muchas ve-

ces los gobiernos no cumplen con las decisiones acordadas; son los llamados “factores de contexto” que intervienen en el proceso, entre los que se identifican los intereses particulares o de partidos y que, a efecto de minimizarlos, hacen que la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado, y la articulación con los expertos y profesionales, se vuelva cotidiana en los temas específicos de las políticas públicas (Aguilar, 2007).

En la solución de 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, 2007, p.69). Esta situación lleva a la necesidad de redefinir continuamente las políticas públicas puestas en marcha, no solo por la probabilidad de que la problemática no sea atendida a fondo sino, también, por los cambios que se generan de manera constante en una sociedad.

En estos elementos que plantea Aguilar en su estudio sobre la elaboración de las políticas públicas, para Laura 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, 2008, p.93).

Esta misma autora hace especial énfasis en la necesidad de generar una instancia de evaluación sobre la instrumentación 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, 2008, p.93).

De ahí que la capacidad organizativa de los ciudadanos es necesaria a fin de que participen en la toma de decisiones de la política pública. Por lo tanto, deben tener amplio conocimiento de sus derechos y de lo que han de demandar al estado, así como verificar que el enfoque de derechos se instaure en las políticas públicas, vigilar que existan las posibilidades de reclamo ante las autoridades y que se impongan las sanciones pertinentes,

es decir, que se generen las posibilidades de exigibilidad judicial o judicabilidad (Pautassi, 2008, p.95).

Para que el estado esté en posibilidades de garantizar un derecho como la inclusión laboral de las personas con discapacidad, según Pautassi (2008) se requiere incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas mediante el empoderamiento de sus titulares, 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 es la que condiciona su orientación, por lo tanto, el curso de la acción 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, 2008, p.101).

El empoderamiento y la participación de actores sociales con una perspectiva de derechos permitirán que se consolide institucionalmente la perspectiva, pero para que esto se lleve a la práctica, Pautassi sostiene que la clave está en la voluntad política, así como en la evaluación de las capacidades estatales para resolver las cuestiones socialmente problematizadas y la forma en que 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, p.110). Entre las discusiones clave de 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, 2008, p.112).

¿Cómo implementar la perspectiva de derechos si no se hacen cambios económicos de fondo? Pautassi argumenta que no es posible salir de la inequidad con las mismas estrategias que la producen, por lo que es indispensable analizar las políticas económicas que la originan.

Dadas las posibilidades de encuentro y desencuentro entre la perspectiva de derechos y el ámbito económico que interviene en el proceso de definición de las políticas públicas, es necesario considerar algunos elementos clave para su evaluación. Aunque estos planteamientos se hacen de manera general, mantengamos en mente que ellos implican el derecho a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Para que el estado pueda hacer cumplir los derechos humanos es necesario el establecimiento de políticas sociales. En este sentido, los instrumentos internacionales no hacen referencia directa al contenido de las políticas, pero sí marcan ciertas orientaciones, lineamientos y estándares generales:

[...] las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni les 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, 2006, p. 38).

El cumplimiento con los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos implica ciertas obligaciones para el estado, tanto en el sentido abstenerse de realizar actividades que impidan la difusión de las ideas o la afiliación a los sindicatos; y entre las positivas, la obligación de disponer de fondos para la realización de las políticas, sobre todo en el campo de los derechos sociales, así como para proveer servicios, proporcionar programas de desarrollo y capacitación. Asimismo, 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 u obligaciones generales, se especifica la identificación de los sectores que requieren atención prioritaria y tomar medidas para compensarlos o 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, 2006, p.45).

Conforme a los resultados obtenidos a partir de los estudios y con el compromiso de cada estado para asumir su responsabilidad, “el principio de igualdad y no discriminación influirá en los criterios para distribuir los presupuestos y el gasto social” (Abramovich, 2006, p.45).

Otro de los principios clave 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 proceso 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, p.46). Este mismo autor plantea que el acceso a la información es un mecanismo oportuno que propicia el derecho de asociación y que permite la participación (2006, p.469).

Un tercer principio para instrumentar 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 dotar a la ciudadanía de los mecanismos necesarios para hacer exigibles los derechos, es decir, sobre la justiciabilidad, situación definida desde la perspectiva de Pautassi (2008) como un deber del estado para asumir los tratados internacionales.

Estos principios, así como la metodología planteada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 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, p.6).

En este sentido la CIDH 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, 2008, p.13).

Retomando lo expuesto sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas, las tensiones que existen y los riesgos de que quede desdibujada la perspectiva de derechos y los principios inherentes a ellos, el apoyo de la metodología planteada por la CIDH es una herramienta útil para evaluar los indicadores de progreso en materia de 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.

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 enfrenta a una de las fuerzas que desde la edad media ha generado procesos de exclusión. A través de la historia, el capitalismo ha adquirido distintos matices y modos de reproducir su propio paradigma, no obstante, en la actualidad ha tomado dimensiones importantes que inciden en la inclusión laboral de la sociedad en general, pero que repercuten de manera determinante en las personas con discapacidad. Estos dos paradigmas en tensión son los que constituyen el contexto general en el que se inserta el proceso de inclusión laboral de este sector de la población.

Si bien en el trascurso de la historia —incluso antes de la aparición del capitalismo— la existencia de personas sin acceso al trabajo ha sido una problemática seria (Castel, 1997), desafortunadamente, en el contexto de la modernidad la economía neoliberal dominante ha impuesto la tendencia a agravarla. Al respecto podemos plantearnos muchas preguntas: ¿Cómo se ha 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? En este apartado pretenderemos abordar estos cuestionamientos de manera general, especialmente los que se centran en las propuestas anteriormente citadas.

De acuerdo con Robert Castel (1997), el asalariado ha pasado por distintas etapas en el trascurso de la historia: de ser totalmente desvalorado en la edad media, en la sociedad industrial pasa a constituirse en el proletariado. Durante esta etapa, los nuevos pobres o excluidos serán los obreros, y el desempleo uno de los indicadores para ubicar el deterioro de las grandes masas que no encuentran un lugar en la sociedad.

Las transformaciones en la estructura de la empresa, así como el surgimiento de las actividades terciarias, generaron un sector de asalariados no obreros, del cual surge una “clase media asalariada” que produce una segmentación del mercado de trabajo. Una de las consecuencias más importantes de esta situación fue el deterioro paulatino de la cohesión obrera, que abrió paso a la constitución de una nueva sociedad que: “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, 1997, p.363).

Se generó un periodo de oscilación entre la revolución obrera y la reforma salarial, en el que finalmente se tendió hacia la segunda sin que se viera un cambio profundo, pues de cualquier manera el asalariado —igual que el obrero— entrega su trabajo al capital cuya característica principal es la competencia, con lo que la lucha de clases se tradujo en la lucha 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, 1997, p.365).

A través de este proceso se consolida una sociedad basada en el consumo, que da inicio a lo que Zygmunt Bauman denomina “la historia de la pasión por lo novedoso” (2007, p.13), de la que surge un bloque de individuos periféricos o residuales —definidos desde la concepción de Castel— o de residuos humanos (los excedentes y superfluos) —desde la visión de Bauman— que sufrirán los golpes de la demanda del trabajo, pero que hasta los años setenta, en medio de la promoción del progreso, todavía no era identificable; lo cual no quiere decir que hubieran dejado de existir sino que solo se modificó 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, p.16).

En esta 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, p.377).

Esta situación le confiere al estado un papel de actor económico ya que a través de él pasan las relaciones, antes 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, en el momento en que entra en crisis el modelo

socialdemócrata y adquieren vigor los movimientos sociales de las décadas de 1960 y 1970, con el reclamo de que se estimulara la participación de los actores sometidos por las formas burocráticas del estado social, empieza a cobrar fuerza el modelo social de la discapacidad (Castel, 1997).

En este periodo, el derecho al trabajo va acompañado de lo que Castel llama inclusión como inserción, que finalmente implica la ocupación de un lugar en la sociedad fundada en instituciones. Para las personas con discapacidad representaba la posibilidad de integrarse laboralmente por derecho. Se diluía la diferencia entre la seguridad social y su clasificación o disgregación por la asistencia, y en la prolongada historia de la protección social, por primera vez 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, pp. 434-435).

Esta situación encontrará una forma de tensión en la que 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— moviliza 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, p.453).

Peor situación se presenta cuando el desarrollo tecnológico sustituye el trabajo humano por máquinas, que desplaza a los empleados de autodefinición o función social: “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, p.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, p.219). Ahora la tecnología no está al servicio del hombre, sino que el hombre pareciera encontrarse al servicio de la tecnología.

Se produce una tensión entre la dignidad humana y la utilidad del mercado, entre los derechos y el mercado, entre la cuestión social y el individualismo. Ambas posturas conviven en la actualidad, en la que 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, p.459).

Bauman plantea un panorama poco atractivo de la modernidad y la situación del empleo en este sistema económico actual; para él es una forma de clasificación y segregación que se instaura en las reglas ordenadas de acuerdo con su verdad, “la regla es regla en cuanto prohíbe y excluye [...] forma parte del diseño” (Bauman, 2005, p.47) donde la condición de “ser excluido consiste en la ausencia de ley aplicable a él” (Bauman, 2005, p.48). Un proceso de desinstitucionalización al que también Castel (1997) hace referencia.

Gran parte del poder requerido para actuar con eficacia, del que disponía el estado moderno, ahora se está desplazando al políticamente incontrollable espacio global, mientras que en la política, la capacidad para decidir la dirección y el propósito de la acción es incapaz 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 de 2008 es una muestra de esta debilidad de los estados para hacer frente a las fuerzas externas de su territorio, que repercuten no solo en lo 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 autores como Bauman esbozan situaciones críticas en las que ya no hay más en esta sociedad globalizada: “Un planeta abierto a la libre circulación del capital y las mercancías, cual-

quier 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’” (2007, p.14). Mientras que, por otro lado, la esperanza en el surgimiento de un nuevo estado se hace 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, p.478).

Este es el contexto global al que se enfrenta el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Ante esta lógica se han propuesto algunos esfuerzos internacionales, específicamente sobre la cuestión laboral; la 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 OIT 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, Lee, Swepston & Van, 2009, p.238).

La propuesta que finalmente realizó Juan Somavia como director general de esta organización en 1998, fue a la luz del concepto de trabajo decente, formulado en 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 *et al.*, 2009, p.239).

Detrás de esta propuesta está la pretensión de conciliar los distintos paradigmas que ofrecen, por un lado los derechos humanos, y por otro, las consecuencias 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 *et al.*, 2009, p.239). Como toda política, al ponerla en práctica no solo se han encontrado tensiones en el interior de la misma OIT, sino también en el 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 *et al.*, 2009, p.252).

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

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 mencionó, la participación del estado es influenciada por la teoría económica dominante en cada época, que se refleja en las políticas sociales adoptadas y repercute en el proceso de su inclusión social y laboral, así como en la implementación de instituciones, organismos y políticas públicas.

A lo largo de este estudio, en diferentes momentos y de manera general hemos mencionado al estado de bienestar como un elemento propicio para la inclusión social y laboral de este sector; sin embargo, habrá que considerar algunos matices al respecto, por lo que en las siguientes páginas se profundizará en estos temas. De inicio nos planteamos algunos interrogantes: ¿En qué consiste el estado de bienestar? ¿cuál es la situación actual del estado de bienestar? ¿cuáles son las tareas pendientes que tiene actualmente? ¿qué son las políticas sociales? ¿cuáles son los tipos de estado de bienestar? ¿qué repercusiones puede tener cada uno de los tipos de estado de bienestar en la inclusión social de la discapacidad? Las características propias de la teoría social de la discapacidad, retomada por la Convención ¿son viables en los distintos estados de bienestar? ¿cómo se han traducido los planteamientos sobre el estado de bienestar en España y en México? Estos son algunos de los aspectos que orientan el desarrollo conceptual en el siguiente apartado.

Definición y situación actual del estado de bienestar

Ante la posición de algunos autores que ven la amenaza del mercantilismo 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), también existen posturas como la de Teresa Montagut (2000) y la de Gøsta Esping-Andersen (2000a), que en el año 2000 presagiaban un robustecimiento del estado de bienestar que,

según este último autor, está naciendo y florecerá en lo que denomina la economía postindustrial.

Ante el debate de si algunos estados de bienestar están en crisis, lo que sí se puede decir es que es una cuestión que no está bien definida, pero tiene un carácter multifactorial y multidimensional. Al parecer, hay argumentos en los que la globalización ha sido la protagonista; 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 sobre las que los gobiernos ya no tienen control (Montagut, 2000). Hay quien atribuye la crisis 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, para Esping-Andersen (2000a y 2000b), entre los elementos más importantes que pudieran estar causando esta crisis estarían 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, 2000a, p.13).

En este mismo sentido el autor redunda:

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 contempo-

ráneos: 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 (2000b, pp. 13–14).

El autor analiza más a fondo el proceso que ha seguido el estado de bienestar, donde ubica diversos momentos en los que entraba en crisis, pero también aquellos en los que proporciona buenos resultados, dando con ello una panorámica general que permite visualizarlo como un proceso cambiante, de tal forma que el panorama actual implicaría en algunos 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, p.16).¹³

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: hoy el estado de bienestar 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 Manuel Castells y Pekka Himanen (2002), Finlandia es un país joven que logró su independencia en 1917, antes que Suecia y después de Rusia, aunque finalmente logra deshacerse de la influencia de esta última hasta 1991.

Finlandia comienza su vida independiente con grandes dificultades y sumergido en la pobreza; históricamente, su economía estaba fundada en una agricultura que solo le permitía la subsistencia. Sin embargo, a partir de 1950

13. En su último libro, que realiza junto con Bruno Palier (2010), muestra 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, mediante una serie de reformas a la protección social.

inicia su proceso de cambio hacia una sociedad industrial y entonces comienza a transformarse en un importante polo de desarrollo tecnológico, sobre todo informacional, un proceso que se acelera con intensidad 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 informacional¹⁴ y el Estado del bienestar se nutren mutuamente, incluyendo los elementos tradicionales de justicia social y la protección colectiva de los trabajadores” (Castells & Himanen, 2002, pp. 93-94).

Estos mismos autores muestran algunos de los logros alcanzados en materia de bienestar por la sociedad finlandesa de la siguiente manera:

El sistema tiene varias características, la primera es la gratuidad: educación hasta la universidad; comedores y textos hasta la secundaria, incluyendo becas; servicios sanitarios en su mayor parte gratuitos o a precios bajos, medicinas subvencionadas y asistencia sanitaria en el hogar; protección social mediante seguro de jubilación, enfermedad, incapacidad, desempleo, subvenciones por hijos y complemento de renta. La segunda característica clave es su universalidad, basada en la ciudadanía y recientemente en la residencia. La persona no depende de su renta, aunque se tiene en cuenta, además de las necesidades individuales. La tercera característica es que la naturaleza en gran medida es pública. Es decir, para algunos investigadores, el estado de bienestar finlandés es institucional —en contraposición con el modelo vinculado a los ingresos o residual— y socialdemócrata —en contraposición a los modelos conservadores y liberales—: “este es el sistema que subyace a los bajos niveles de injusticia social y exclusión de Finlandia” (Castells & Himanen, 2000, p.95).

Estas políticas sociales de corte universalista que sostiene Finlandia —y en buena medida todos los países escandinavos— hacen contraste con la presencia de ciertos elementos críticos en algunos estados de bienestar de la actualidad.

14. 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” (Castells & Himanen, 2002, p.94).

El estado de bienestar, los regímenes de bienestar y las políticas sociales, aunque se encuentran interrelacionados no tienen los mismos referentes, por lo que es necesario aclarar para evitar confusiones conceptuales; además, cada uno de ellos cobra especial importancia en el estudio sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad dada las posibilidades de incidencia que tienen, o no, dependiendo del tipo de política social y régimen de bienestar que se decida implementar en el proceso.

Según Montagut, el estado de bienestar es “una forma de organizar la vida social —política y económica— en las democracias capitalistas” (2000, p.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; queda limitado básicamente a mantener el orden, pues la ausencia de un actor regulador de la vida social incidió en que en el ámbito laboral no hubiera un límite en el máximo de horas de trabajo y no existiera algún tipo de protección social, propiciando que la situación de la mayoría de la población fuera cada vez más deprimente. Cuando el estado toma esta función, se genera una serie de pugnas y luchas que a su vez provocaron el endurecimiento del estado al ejercer con mayor rigor su papel disciplinar, haciendo crecer el rechazo y la desconfianza. La panorámica muestra por un lado las necesidades económicas del estado, pero por el otro, la presión social, lo que finalmente provoca 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 lo 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: “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, 2000, p.47).

Entre 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, p.44).

Después de la segunda guerra mundial, una vez que se consolida la reconstrucción y la recuperación económica, la mayoría de los países europeos comienzan a reflejar institucionalmente el compromiso por la universalización de 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, 2002, p.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 del estado, tal como sucedió en la edad antigua cuando la Iglesia era la encargada de realizar la política social asistencialista. No obstante, para el estado de bienestar la única forma de incluir a las personas con discapacidad es a través de políticas sociales.

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

[Es] 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, pp. 20–21).

Como parte de esta definición se plantea que los “objetivos últimos de la política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de tensiones sociales” (Montagut, 2000, p.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, 2012, p.17).

Esping–Andersen es otro autor que contribuye a la conceptualización, tanto del estado de bienestar como de política social; él 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, p.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 T.H. Marshall (1950), quien señalaba que “esto implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acotar las divisiones de clase” (2000b, p.52).

Las definiciones de los autores antes citados coinciden prácticamente tanto en la definición del concepto de estado de bienestar como en el de política social, aunque sobre este último habría que añadir que no hay un consenso

internacional en cuanto al papel del estado ante el bienestar, es decir, sobre la manera de atender los riesgos sociales y de acotar las desigualdades.

Por lo tanto, de acuerdo con el papel que se le otorga al estado para generar el bienestar, se generan políticas sociales distintas, las cuales se retomarán más adelante. Por lo pronto, para cerrar este tema faltaría 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 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, p.52).

Desde la perspectiva que ofrece este autor, cuando un estado de bienestar tiene la tendencia a asumir los riesgos sociales apoyándose más en la familia que en el mercado o en su propia infraestructura, se dice que tiene un régimen conservador; cuando la tendencia se inclina hacia el mercado se le llama régimen liberal, y cuando la tendencia se carga hacia el estado se le denomina régimen socialdemócrata.

Tipología del bienestar y las implicaciones para la inclusión social y laboral

Dentro del estado de bienestar, tal como se planteó en líneas anteriores, se pueden ubicar diferentes tipos; sin embargo, prácticamente es imposible encontrar un mismo tipo de estado de bienestar en dos países diferentes; los matices que presenta cada uno dan como resultado distintas tendencias, aunque algunos grupos de países pueden coincidir en rasgos semejantes, lo que permite realizar una tipología. La que presenta Esping-Andersen es considerada actualmente una taxonomía clásica y referencia común por diversos autores como Boyer (2008) y Montagut (2000). Enrique Valencia resume esta tipología de la siguiente manera:

En su clásica tipología de regímenes de bienestar residuales, conservadores-corporativos y socialdemócratas, Esping-Andersen (1990; 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) (2010, p.8).

Ciertamente, una lectura de esta clasificación con distintos propósitos —en nuestro caso, aplicada a la inclusión social de las personas con discapacidad—, da pie a nuevas reflexiones. De igual manera, estos elementos generales para el estudio del estado de bienestar se retoman y reconceptualizan más adelante, según los contextos propios tanto para el caso de España como para México.

Régimen del bienestar socialdemócrata

En el nivel geográfico, el autor ubica este régimen prácticamente en los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Aunque estos países tuvieron raíces históricas liberales, después del siglo XIX se fueron transformando hacia una postura asistencialista, y a partir del periodo de 1940 a 1960, cuando se consolida el estado de bienestar, el proceso evolucionó hacia un régimen basado en programas de reconocimiento de derechos. Se puede ubicar entonces el naciente universalismo de los estados de bienestar en los países nórdicos desde sus inicios.

El estado de bienestar socialdemócrata se caracteriza por una presencia dominante del estado y tiene como principios fundamentales: el universalismo, que está dirigido a la cobertura de riesgos para toda la población; y el igualitarismo, que pretende que todos los beneficios lleguen a todos por igual. En el primero, los derechos están vinculados a los individuos y se sustentan en el concepto de ciudadanía; y el segundo busca desmercantilizar la prestación de servicios a fin de propiciar la máxima igualdad. Como ejemplo modal se menciona a Suecia.

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

En lo que se refiere al empleo, es uno de los compromisos del estado de bienestar con el que se garantiza que todos dispongan de los recursos y motivación necesarios para trabajar (productivismo).

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

La igualdad, principio básico tanto para el régimen socialdemócrata como para la Convención, es un elemento sustancial. La Convención plantea que “promoverá la participación, con igualdad de oportunidades en los ámbitos civil, político, económico social y cultural” (Preámbulo, Inciso y); “todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna” (artículo 5, inciso 1).

En las mismas circunstancias se encuentra el universalismo, necesario para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Se pueden citar algunos ejemplos; con respecto a la educación: “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” (artículo 24, inciso 1). En cuanto a la salud “las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación” (artículo 25). En relación con el trabajo y empleo “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” (artículo 27, inciso 1), para mencionar solo algunos de los derechos que propone la Convención, que tienen rasgos universalistas como los que definen al régimen socialdemócrata.

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

La probabilidad de que los lineamientos del modelo social de la discapacidad incluidos en la Convención, se cumplan en el régimen de bienestar socialdemócrata, es alta dado que la propuesta de inclusión coincide con la estructura y política social universalista, no obstante, es solo una probabilidad, no un hecho. Es preciso llevar a cabo el proceso de institucionalización e instrumentación de los elementos que finalmente conduzcan a su inclusión. En ese sentido, hace falta investigar a fondo lo que realmente están realizando estos países, y los logros que han obtenido.

El régimen del bienestar conservador

En el segundo tipo de régimen que plantea Esping-Andersen se pueden encontrar algunas herencias de lo que llama el 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.

Los objetivos de este régimen están lejos del igualitarismo y su esencia 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, p.113). Este tipo de régimen se localiza principalmente en los países de Europa continental.

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

En este régimen, el papel del mercado no ha sido fuerte debido al énfasis puesto en la seguridad social de carácter obligatorio, además de una intervención del estado un tanto focalizada. Asimismo, el asistencialismo no estatal tiene un peso importante por 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. El ejemplo modal se encuentra en Alemania.

Con respecto a la inclusión social de las personas con discapacidad, ¿qué posibilidades se pueden encontrar en el régimen conservador? Primeramente habría que considerar que en apariencia, la inclusión social es más complicada que en el régimen socialdemócrata, 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. La familia por sí sola no es capaz de llevar a cabo la inclusión social y laboral, aunque sea la principal responsable de fomentarla. Los problemas y los procesos de transformación con los que actualmente se enfrenta la familia requieren una mediación por parte del estado.

La visión asistencial, tanto del estado como en la privada, no es favorable para la inclusión social y laboral, así como tampoco el tratamiento focalizado es el idóneo para este sector de la población. Las características propias del régimen de bienestar conservador no son compatibles con la perspectiva de derechos y los lineamientos de la Convención.

Si se hiciera una evaluación rigurosa de las posibilidades de este régimen respecto a la inclusión social y laboral, quizá lo más certero sería afirmar que no las tiene, ya que su estructura general coincide más bien con las características del modelo medicalizado. Sin embargo, dado que la mayoría de los países de Europa continental se han adscrito a la Unión Europea, los lineamientos que asume su Parlamento con respecto a la inclusión social y laboral son de corte universalista, con lo que se podría matizar la situación actual en algunos casos.

El régimen del bienestar liberal

Iniciamos este apartado con las propias palabras de Esping-Andersen, autor 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 (2000b, p.103).

Estos 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.

El régimen de bienestar liberal se sustenta en el mercado y, ante sus limitantes, se concentra en ayudar a los ubicados como riesgos inaceptables, que son aquellos que no encuentran solución en el mercado como es el caso de los ancianos o personas con discapacidad, a quienes 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, p.105). Muestra una barrera entre el nosotros como autosuficientes y ellos, los que requieren la asistencia social sujeta a comprobación de las necesidades.

Para el autor, el ejemplo modal del régimen liberal es Estados Unidos, aunque en este caso también se pueden ubicar países que salen del parámetro general como Canadá y Gran Bretaña, en los que la población cuenta con un seguro de enfermedad universal.

Quizá, a estas alturas del estudio, resulten obvias las implicaciones que tiene el régimen liberal para la inclusión social de las personas con discapacidad. Sus políticas residuales no están alineadas a los principios de igualdad y universalidad, que son fundamentales desde una perspectiva de derechos. La estructura general del régimen no cuenta con un perfil inclusivo para este sector. En las sociedades liberales, la presencia del estado tiende a reducirse, mientras que el mercado no asume los riesgos de la población con discapacidad.

El modelo medicalizado —que nace precisamente en Estados Unidos— está en concordancia con las características del mercado. Si el estado no tiene mayores posibilidades de participación en una sociedad de régimen liberal, entonces la atención a las personas con discapacidad recae en la familia, con las limitantes que esta pueda tener.

Algunos autores sostienen que de esta tipología de los regímenes de bienestar se pueden desprender otros regímenes, atendiendo a las mezclas o tendencias que se suscitan en los distintos países y que podrían agruparse de acuerdo con características más o menos similares. Teresa Montagut (2000),

Gregorio Rodríguez (2000) y Luis Moreno (2012), con base en la tipología de Esping-Andersen, consideran un cuarto modelo de régimen de bienestar que correspondería a los países europeos del área mediterránea: 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, 2000, p.81).

El modelo mediterráneo se caracteriza 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 puesto que, 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 hayan logrado.

En la tabla 1.8 presentamos una síntesis de la clasificación de los regímenes de bienestar que se han analizado, haciendo una correlación de las principales tendencias en política social, posibilidades de inclusión social de las personas con discapacidad, el modelo de discapacidad con el cual encaja y si cuentan con la perspectiva de derechos.

Como se puede observar, si se fusiona la tipología de Esping-Andersen con los parámetros que propone el modelo social de la discapacidad que promueve la ONU, el régimen socialdemócrata, por su estructura y política social universalista —en el que el estado juega un papel importante— es el que permite mayores posibilidades de inclusión social de las personas con discapacidad. Por lo contrario, el régimen liberal y su política residual es el que tiene menores probabilidades de inclusión social, en tanto que corresponde al modelo medicalizado de la discapacidad y no cuenta con una perspectiva de derechos; en un punto intermedio se encuentra el régimen conservador, en el que su política social corporativista puede ser variable.

TABLA 1.8 COMPARATIVO DE RÉGIMENES DE BIENESTAR, POLÍTICA SOCIAL E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Régimen de bienestar	Política social	Probabilidad de inclusión social	Modelo de discapacidad	Perspectiva de derechos
Socialdemócrata. 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, perspectiva asistencial.	No
Liberal. Base en el mercado.	Residual. División: ellos y nosotros. Apoyo sujeto a comprobación.	Poca probabilidad.	Medicalizado, perspectiva asistencial.	No

Fuente: elaboración propia.

El universalismo, como política social aplicada por los socialdemócratas, presenta resultados muy positivos comparados con los regímenes que aplican políticas residuales.

Entonces, cuando hablamos de estado de bienestar es importante considerar los matices de estas formas en las que se manifiesta, porque son a su vez reflejo de distintos paradigmas que muestran tensiones, particularmente en lo que se refiere al enfoque de los derechos humanos, en el cual se inscribe la principal posibilidad de llevar a cabo el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Características del régimen de bienestar español

De acuerdo con la clasificación planteada, España se sitúa entre los países cuyo régimen de bienestar es una combinación de los otros regímenes, es decir, al que se denominó régimen mediterráneo. A pesar de que los países agrupados en este régimen presentan algunas características afines, cada uno a su vez presenta modalidades específicas y cambiantes, aunque —de acuerdo con Moreno— “España es el que mejor representa [la] 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” (2001, p.70). En otras palabras y retomando al mismo autor, el régimen mediterráneo representa la “vía media u opción intermedia entre

los regímenes ‘bismarckianos’, de mantenimiento de rentas ocupacionales,¹⁵ y los ‘beveridgeanos’, de cobertura universalística” (Moreno, 2001, p.70).¹⁶

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 puede 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 que permanecen ocultos en la contabilidad nacional” (Moreno, 2001, p.73).

Pero ¿cómo llegó a consolidarse este sistema? ¿cuáles son sus características? España ha pasado por diversas etapas, cada una con particularidades que las caracterizan, de manera que no se pueden entender sin retomar la trayectoria histórica que nos permita distinguir las tensiones que han estado presentes en su actual estado de bienestar.

Desde inicios del siglo XX, se planteó el proyecto para construir un sistema de seguros obligatorio para cubrir los principales riesgos como enfermedad, desempleo, maternidad y jubilación. Este primer intento no procedió, puesto que el general Primo de Rivera (1923–1929) desechó el tema, y permaneció prácticamente en el olvido hasta 1932. Con altas y bajas, en 1936, cuando parecía consolidarse, llega el general Franco al poder y nuevamente sufre un resquebrajamiento (Moreno & Sarasa, 1992).

Después de la guerra civil (1936–1939), con Franco en la presidencia, “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, 2012, p.58). Este periodo se caracteriza por el dominio de una sociedad civil con una organización debilitada. 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 & Sarasa, 1992, p.10).

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

16. Cubre los derechos básicos del ciudadano, quien no tiene 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, 2012).

La historia de la política social española en el franquismo, de acuerdo con Moreno y Sarasa (1992) puede dividirse de en tres periodos:

- 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 [...]
 - 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 [...] se implantó el seguro obligatorio de desempleo [...] 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 & Sarasa, 1992, pp. 10-15).

Un dato que proporciona Montagut (2000) es importante en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad al definir la perspectiva asistencialista 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 crea 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, pp. 165-168).

Después de la dictadura del general Franco, en el periodo llamado de transición a la democracia (1975-1982), se logró un importante acuerdo económico, social y político a través de los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, que permitieron la transición de la dictadura a la democracia y se pueden considerar 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, pp. 169-170).

Como podemos observar, desde el comienzo del estado de bienestar la atención a las personas con discapacidad ha sido motivo de preocupación de la sociedad española.

En el ámbito económico sobresalen los acuerdos tomados en la reforma del sistema fiscal, con lo 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, p.60) y en la implementación del estado de bienestar. En este periodo

[...] los gobiernos del PSOE [Partido Socialista Obrero Español] 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 & Sarasa, 1992, pp.19-20).

Entre 1986 y 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 centro-europeos, y los más tardíos y magros de la periferia mediterránea” (Moreno, 2012, p.60). Durante esta década, en 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 & Sarasa, 1992, p.21). Luis Moreno y Sebastià Sarasa consideran que

[...] las bases del Estado del Bienestar español se hallan en las realizaciones del franquismo. En buena medida, en 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, p.21).

Para Montagut, el PSOE es 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” (2000, p.172).

Con este trasfondo, aun 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 identificarse 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 & Sarasa, 1992, p.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, p.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, p.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).

La experiencia de los españoles durante el periodo de gobierno del PSOE y posteriormente con el Partido Popular (PP), es que las reformas laborales han promovido situaciones similares debido a 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 rela-

ciones 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, Torres & Garzón, 2012, pp. 46-48).

En este mismo sentido, Eloísa del Pino y Juan Antonio 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, pp. 340-341).

Si bien por el momento no se han presentado cambios ni recortes drásticos en las principales prestaciones sociales, sí se han llevado a cabo de manera paulatina. El deslizamiento de las reformas laborales actuales con tendencia flexibilizadora 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 Sarasua (1992) encuentran el establecimiento de nuevas relaciones entre el sector estatal, mercantil y asociativo o “tercer sector”. A ello se le ha denominado como el “agregado social” 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 (ONG—QUANGO) 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 raquítrico (Moreno & Sarasa, 1992, pp. 30–31).

El diseño del modelo de bienestar español se ha constituido sobre cuatro pilares en los que se incorporan las lógicas del bienestar bismarckiano y Beveridgeano, es decir, la cobertura universal de educación, sanidad y 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 que, entre otras, 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 del cuarto pilar, el estado de bienestar español se encuentra inconcluso, así como sus beneficios para la población (Montagut, 2000).

Hasta 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, p.192).

En este último aspecto, del Pino y Ramos (2009) coinciden con Moreno en 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 & Ramos, 2009, p.348).

Características del régimen de bienestar mexicano

En este apartado también retomamos la tipología utilizada como referente general, ahora para clasificar al régimen de bienestar mexicano y definir sus características, así como las posibilidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A partir de la revisión bibliográfica realizada por Valencia sobre las clasificaciones que han hecho distintos autores acerca de los regímenes de bienestar en América Latina, se sistematizan las posturas encontradas (véase la tabla 1.9), en donde destaca la coincidencia de los estudiosos al ubicar el régimen de bienestar mexicano como un régimen dual o fragmentado (Valencia, 2013).

Para llegar a la definición del 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, en particular el caso mexicano. Las evidencias que encuentra en su estudio confirman la existencia de tres tipos de régimen de estado de bienestar, a los que ha denominado como “universalistas”, “duales” y “excluyentes”.

TABLA 1.9 REGÍMENES (ESTADOS) DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Tipo de régimen	Mesa Lago	Filgueira	Barba	Wood y Gough	Martínez Franzoni	Segura-Ubiergo
Periodo Clúster	Origen y desarrollo de seguros sociales (1920 a 1970 / 1980)	Regímenes de Bienestar (periodo ISI hasta 1970)	Regímenes de bienestar (periodo ISI hasta 1980)*	Regímenes de bienestar	Regímenes de bienestar (1990-2003)**	Estados y no-estados de bienestar (1930 hasta 1970)
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

Claves: los países resaltados con negrita están al menos en tres clasificaciones en el mismo nivel o clúster; los países con cursiva son anomalías (aparecen en un clúster cuando han sido incorporados a otro repetidamente) o están indicados en una sola ocasión.

* El autor aborda solo tangencialmente el caso cubano, como régimen socialista universalista.

** Como la autora no establece una jerarquía de protección social (alta, media) entre estos dos clústeres, eliminamos la línea diferencial.

Fuente: Valencia (2013) a partir de información de Mesa Lago (2005), Filgueira (1998; 2005), Barba (2004; 2007), Wood & Gough (2006), Martínez Franzoni (2007; 2008) y Segura Ubiergo (2007). Traducción del mismo autor.

Los regímenes universalistas se caracterizan por su expansión gradual y universalizante, como la vinculación de la protección social al mercado laboral formal, una mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos, menores niveles de pobreza en general, menores índices de concentración del ingreso, y los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral. Los países que se pueden ubicar en este régimen serían Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica. Los regímenes duales incluyen a países como México, Brasil, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprenden 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 regímenes, de acuerdo con Barba (2004), se distinguen por un descenso gradual en los indicadores mencionados, así como en los niveles de gasto social, cobertura de seguridad social, servicios educativos y salud preventiva; y por el incremento en el grado de mercantilización del bienestar social, de la heterogeneidad etnocultural con carácter regresivo de los sistemas de protección social, así como en el 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 tienen 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, p.27).

Durante el periodo 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 (1946-1952) la tendencia se cargó hacia el crecimiento de la economía, con 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 periodo no hubo evidencias de alguna problemática; fue hasta la década de los setenta cuando se señaló que el sistema de sustitución de importaciones no producía desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado de manera automática. Se desplegó entonces 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 responden 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, p.30).

Estas características permanecieron hasta la década de los ochenta, tras la crisis de 1982, cuando las medidas económicas se orientan a las exportaciones, dando un giro importante hacia la intervención del estado más restringida. “De ahí que se presenta un desplazamiento de las previsiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de la protección social” (Ordáz, Monroy & López, 2010, p.108).

Las preocupaciones se centraron en otros objetivos: 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 tendiente a 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, p.38).

El régimen de bienestar mexicano, con su deslizamiento actual hacia una política social residual, ha implicado que la familia sea el soporte de la triada estado–mercado–sociedad, asumiendo las responsabilidades que anteriormente proveía el primero, con 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 & López, 2010, p.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, p.39), es difícil suponer que bajo estas condiciones 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 & Foust, 2010, p.11).

En la actualidad, México experimenta una tensión que se establece entre las tendencias presentes en las políticas sociales: por un lado, la que va hacia una mayor residualización, disminuyendo las probabilidades de la implementación de la Convención; y por otro, la tendencia hacia el universalismo y la extensión de la cobertura en los servicios sociales que podría incrementar las posibilidades de inclusión laboral de esta población. Sin embargo, esta posibilidad de inclusión dependerá a su vez de que la política social sea universalista y esté atravesada por la perspectiva de la discapacidad, a fin de que realmente pueda proveerles los servicios sociales necesarios y propiciar con ello el avance hacia el proceso de su inclusión laboral.

Mientras tanto, la responsabilidad social de la atención a las personas con discapacidad en nuestro país, así como el costo social que representa, seguirá sustentándose principalmente en la familia y no en el gobierno, tal como debería, a fin de poder cumplir cabalmente con sus derechos y los lineamientos de la Convención.

El respaldo legislativo internacional y nacional. Dimensión estructural–institucional

En este capítulo abordaremos el análisis de las distintas características estructurales o institucionales que dan cuenta de las semejanzas y diferencias encontradas entre España y México, a propósito del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En primera instancia, nos enfocaremos en la trayectoria legislativa que ha seguido cada país en el proceso de establecimiento de una perspectiva de derechos en las leyes promulgadas para atender la problemática social en lo general, y las laborales en particular. En segundo lugar, se hacen evidentes las políticas públicas señaladas en la legislación, así como sus alcances y limitaciones en ambos casos. Y en el tercero, se realiza un balance sobre los lineamientos institucionales referidos a la asignación de recursos para la ejecución de las políticas públicas y los programas establecidos en la ley en cada uno de los países.

Estas características institucionales fueron extraídas de manera inductiva de los informantes y de la revisión documental y bibliográfica, y seleccionadas de tal manera que permitieran encontrar las semejanzas y diferencias para facilitar la comparación. Después de cada apartado se presenta una conclusión donde se establece la comparación entre ambos países sobre los aspectos más relevantes.

TRAYECTORIA Y PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LAS LEYES SOBRE DISCAPACIDAD

Una de las semejanzas institucionales que tienen ambos países es que cuentan con legislaciones que respaldan el proceso de inclusión social que abarcan la inclusión laboral. 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 implantación de una perspectiva de derechos en la legislación.

El caso español

La perspectiva de uno de los actores sociales del sector legislativo, relacionado con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España, hace referencia a una larga trayectoria asistencial, previa a la actual etapa de derechos en la atención de las personas en situación de necesidad o ante determinados riesgos sociales, que según el entrevistado es común a la mayoría de los países europeos:

Yo distinguiría —a botepronto— 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 afectaban 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 de la Iglesia católica y [...] también, en algún momento, del movimiento de la ilustración durante el siglo XVII en Francia, de los movimientos altruista-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 (ESOL-3).

También este informante señala a Luis Vives (1781) como un primer referente español: este autor consideraba que la debilidad de la persona era motivo suficiente para que el estado —entonces con un concepto muy difuso— se ocupara del bienestar de los súbditos del rey y que no quedara en manos de las instituciones de caridad, en las que la cobertura era muy variable.

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 (ESOL-3).

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 una peseta, lo que sí encontrarás es cómo hubo personas que percibieron pensiones por heridas de guerra [...]” (ESOL-3).

Este informante ubica al siglo XIX como un periodo de transición en el que se decide que la asistencia a las personas en situación de necesidad debería ser responsabilidad del estado. Tanto el movimiento obrero, que paulatinamente reclama 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, y Lord Beveridge, quien establece la fórmula del aseguramiento en el Reino Unido, posteriormente influyeron para dar paso al establecimiento de los derechos sociales (OIT, 2009). Estas corrientes de pensamiento permearon en España en el establecimiento de las condiciones legales para prevenir situaciones de necesidad (ESOL-3) o, en otros términos, de riesgos sociales, entre ellas la discapacidad.

Asimismo, define la seguridad social 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” (ESOL-3).

Estos hechos marcan el inicio de la transición de la beneficencia y caridad, principalmente desde la iglesia, 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 en sus inicios tuvo una visión asistencialista del estado —durante el periodo franquista—, forma parte de los antecedentes que dieron lugar a una perspectiva de derechos durante la transición a la democracia española.

En el periodo en el que la política social asistencial era ejercida por el estado ya se daba la integración laboral: “el Estado tenía una serie de fórmulas donde [...] eventualmente podía utilizarlas para conseguir la integración de personas con discapacidad, por ejemplo, en los estancos donde se venden tabacos, sellos o papel timbrado” (ESOL-3).

En esta muy breve reseña histórica¹ podemos encontrar algunas cuestiones: primero, la larga trayectoria de atención a las personas con diversas necesidades desde la perspectiva asistencial, proporcionada por la Iglesia católica

y personas pudientes de la sociedad, principalmente; que la influencia del movimiento obrero y de diversas corrientes de pensamiento del resto de Europa permearon en España y propiciaron los cambios necesarios para llegar a la etapa de consolidación de una perspectiva asistencial del estado, y finalmente, que durante el periodo de la asistencia del estado se llevaron a cabo políticas laborales concretas a favor de las personas con discapacidad, aun dentro de 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 españolas actuales que favorecerán la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad?

Al parecer, para la consolidación de la perspectiva de derechos en 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 se traduce finalmente en la Constitución Española promulgada el 31 de octubre de 1978, en particular en el artículo 41, que regula la seguridad social, y el artículo 49, que habla expresamente del tratamiento de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales (BOE, 1978).

Cabe mencionar que la Constitución Española, desde el momento de su creación —tal como se menciona en su preámbulo y como lo determina el artículo 96— es instituida bajo el principio rector de los derechos humanos; lo cual implica que toda propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que sea ratificada por España, pasa a formar parte directamente del ordenamiento jurídico interno. Este paradigma se ha operado por más de 30 años, hasta la fecha.

Otra de las circunstancias que se consideran básicas en este proceso de consolidación ha sido la participación organizada de la sociedad civil y, específicamente para nuestro caso, de los organismos de la discapacidad. Uno de

1. El estudio sobre la trayectoria histórica es realmente mínimo, en parte por cuestiones de espacio y porque de alguna manera nos desviaríamos del tema central. Baste hacer referencia a que en la primera parte presentamos un recorrido histórico, realizado principalmente en la obra *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, de Geremek (1998), 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.

los entrevistados, representante de estos organismos, que más aporta y 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 en el 71 que el gobierno español apoyara una declaración similar a la de las Naciones Unidas, lo que supuso pasar de una perspectiva caritativa a una teórica perspectiva 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 Artículo 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 sobre 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 periodo laborioso, no existía el Cerami 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 (ESOC-32).

Esta larga cita hace referencia a diversas cuestiones; por un lado, está implícito que desde antes de 1968 ya había diversos organismos de la sociedad civil que atendían las necesidades de las personas con discapacidad, no necesariamente de la Iglesia, y que eran profesionalmente capaces de participar

y relacionarse en el nivel internacional con otras organizaciones más amplias, relacionadas con el sector. Esta capacidad de organización permite que en España se difunda la nueva perspectiva que busca la transición de la caridad hacia los derechos y, a pesar del régimen de Franco, logran 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 ONU el 20 de diciembre de 1971.

También muestra que la organización del movimiento de la discapacidad ha pasado por una larga trayectoria de negociaciones con los distintos gobiernos y, no obstante sus diversas tendencias, paulatinamente han logrado conquistar sus derechos hasta verlos plasmados institucionalmente. Es cierto que esta conquista no ha sido fácil y ha implicado una labor constante con las diferentes administraciones. Se considera entonces que la organización del movimiento de la discapacidad en España ha sido un factor clave para la creación y formulación de las instituciones correspondientes que atienden sus necesidades, incluidas las laborales.²

Una vez estipulado el artículo 49 constitucional y con la constante labor de los organismos de la discapacidad, se concretiza la primera ley de referencia en 1982, con la que se marca una diferencia importante en su atención; por un lado, su integración social en todos los ámbitos, incluyendo el laboral, y por otro, los diversos mecanismos de asistencia a las personas con limitaciones profundas. Ambas circunstancias, vistas bajo la perspectiva de los derechos.

La Ley 13 / 1982, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) (BOE, 1982) se refiere a que su formulación se realiza con base en lineamientos internacionales, concretamente en dos compromisos importantes asumidos: la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental, de 1971, y la Declaración de los Derechos de los Minusválidos, proclamada también por la ONU en 1975.

En esta legislación se marcan los lineamientos principales con los que España busca integrar³ laboralmente a las personas con discapacidad, pues

2. Este punto se analizará con mayor profundidad en el siguiente apartado, donde se estudian más a fondo los distintos organismos que participan en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, se describe la forma en que se articulan entre ellos y con el resto de los actores sociales. Por lo pronto, atendiendo al tema de este apartado, es importante señalar la relevancia de su actuación en la creación de las instituciones que rigen en España en materia de discapacidad.
3. La integración era el término que correspondía a aquel momento; sin embargo, en los procesos que plantea la ley en el terreno laboral se puede observar que finalmente el objetivo es que la persona trabaje en igualdad de circunstancias al resto de la población.

en materia laboral no ha sufrido transformaciones importantes: “La LISMI regula, hasta nuestros días, la integración laboral de las personas con discapacidad” (ESOC-35), “La novedad de la LISMI es que las empresas del sector privado contraten personas con discapacidad 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” (ESOL-3).

A decir de un representante del sector gubernamental, la LISMI atiende las necesidades de la persona en particular, mientras que la Ley 51 / 2003, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LINDAU) (BOE, 2003a) se refiere a lo que corresponde transformar en la sociedad española para su inclusión: “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” (ESOG-9).

Sin embargo, al estudiar tanto la LISMI como la LINDAU, es preciso señalar que se requieren importantes cambios para estar en condiciones de cumplir con los lineamientos de la Convención,⁴ es decir, que su instrumentación requiere —además de la suma de estas dos leyes— una serie de ajustes de los que hablan otros actores y que ha sido la labor realizada en la última legislatura: “La última ley que hemos estado evacuando antes de que se disuelvan las Cortes,⁵ ha sido la adaptación de la Convención [...] hemos estado trabajando en ello, porque efectivamente es una ley transversal, porque afecta a muchas leyes que hay que modificar” (ESOL-1), “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” (ESOL-2).

Esta reciente ley a la que se refiere el entrevistado, es la Ley 26 / 2011, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Dere-

4. 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 de 2007 y ratificados por España el día 3 de diciembre de 2007 (United Nations Enable, 2013).

5. En España, las Cortes Generales, también llamadas el Parlamento Español, son el órgano legislativo equivalente al Congreso de la Unión en México; ambas están conformadas por las respectivas Cámaras de Diputados y Senadores. De igual manera, ambas instancias tienen periodos de sesiones anuales.

chos de las Personas con Discapacidad (BOE, 2011); en el preámbulo de la normativa se establece que esta 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, 2011, Preámbulo).

Esta última ley, que modifica diversas leyes referentes al tema de la discapacidad, hace que conceptualmente se acerque más a la perspectiva de derechos y al proceso de inclusión, así como también muestra el grado de avance institucional-estructural que tiene España. Sin embargo, en materia laboral no hay cambios sustanciales en 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 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 que se refleje en el nivel institucional. No hay un lugar en el que se hable de por qué no hay una transición adecuada 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 desarrolla en empleos protegidos; por qué la ocupación laboral se da en los sectores productivos de servicios, con 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. Todas estas preguntas hacen referencia a una serie de problemas actuales que no se atienden a través de nuevas políticas dentro de la legislación.

Si bien es importante reconocer la labor institucional realizada en España, en la que se ha ido permeando la perspectiva de derechos, que realmente muestra un gran avance y 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, también es verdad que se puede constatar

que la adaptación de la legislación está en una fase inicial, y requiere mayores transformaciones para llegar a una plena inclusión laboral.

Pese a que no se han hecho las adecuaciones legislativas correspondientes, una vez que la Convención fue ratificada, entró en vigor 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, aunque no se haya modificado el código civil, aplican los jueces el código, pero con la interpretación que resulta de la Convención” (ESOL-2).

En el sector de la 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 [...] y que las acciones se hagan en función de esa Convención (ESOC-34).⁶

Otro informante de este mismo sector plantea su perspectiva sobre la adaptación de la Convención 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 (ESOC-35).

6. Cabe mencionar que la presencia del sector de la discapacidad ya ha sido considerada y avalada institucionalmente en el Real Decreto 1276 / 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 mecanismo independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación en España del citado Tratado Internacional”.

En el proceso de adaptación de la normativa en la ley 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 [...] y nosotros la suscribimos. Nosotros pretendíamos ser más ambiciosos, pero bueno, en aras de avanzar, admites avanzar un poco menos [...]. No voy a romper la baraja: o jugamos a lo que yo quiero o rompo la bajara. No, [...] 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 (ESOL-1).

En este caso se manifiestan negociaciones partidistas, sin embargo, otro informante clave también da cuenta 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 [del estado] hay subvenciones que no se pueden cumplir” (ESOL-2).

Uno de los problemas más importantes que los españoles tienen en la actualidad, debido a la crisis económica internacional por la que está atravesando la Unión Europea y específicamente España, se puede ver reflejado en el proceso de implementación de la Ley 39 / 2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia (BOE, 2006), que incluye la atención a las personas con discapacidad con graves afectaciones y que ha sido difícil 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 tú 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 (ESOL-1).

De lo anterior se desprende que la situación actual del proceso de inclusión laboral en el 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 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.

Además de las leyes mencionadas, en España existe una larga serie de medidas legislativas colaterales, tanto nacionales como internacionales —que sería muy extenso desarrollar aquí— que no se limitan al contexto inmediato de la Unión Europea, pero que han ido dando forma al proceso institucional cuyas repercusiones en la articulación de organismos, así como en la implementación de políticas públicas es fundamental. En el ámbito nacional se podría mencionar como ejemplo el caso del Real Decreto 1.971 / 1999, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía; la Ley 53 / 2003, sobre el empleo público de discapacitados; el Real Decreto 1.451 / 1983, por el que, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del 13 / 1982, 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, que regula el Consejo Nacional de la Discapacidad (Conadis, España) (BOE, 2004),⁷ entre otros.

De este corpus legislativo cabría retomar el último decreto mencionado, en el cual se regulan las responsabilidades del Consejo, por ser uno de los respaldos institucionales mediante los que se realiza una reforma, adecuándolo al enfoque de los derechos humanos. Con este decreto se refuerza su estructura

7. Nótese que en México también existe una instancia a la que se le ha asignado el mismo acrónimo, aunque tiene algunas variaciones en el enunciado de su nombre completo.

al dotarlo de mayor autonomía para 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 con el que se impulsa el diálogo civil, permitiendo que las organizaciones representantes de las personas con discapacidad y sus familias participen en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas oficiales que les conciernen (Real Decreto 1.865 / 2004, Preámbulo). En el artículo primero, inciso 1, se establece que el Conadis “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”. Y en el inciso 2 del mismo 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 uno de los organismos emanados de la ley de reciente creación, pero no es el único; actualmente existen tres organismos gubernamentales que coordinan la implementación de las políticas públicas en materia de discapacidad. Tanto el Conadis como 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 Real Patronato sobre Discapacidad es el organismo gubernamental con mayor trayectoria, 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 para la atención de la problemática social y laboral del sector de la discapacidad, da testimonio de su amplia trayectoria y consolidación en cuanto a las posibilidades de instrumentación de la legislación desde la perspectiva de los derechos humanos.

En especial, llama la atención la participación del movimiento asociativo de la discapacidad como un actor social indispensable para lograr un diálogo

go civil con miras al establecimiento adecuado de las políticas públicas, su consolidación y la responsabilidad en la gobernanza. Pero también llama la atención la participación activa del sector empresarial en la formulación de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008–2012,⁸ cuya elaboración fue consensuada entre los organismos gubernamentales, de la discapacidad y los empresariales.

En el nivel institucional, también es relevante considerar la participación de España en una gran cantidad de acuerdos internacionales y con la Unión Europea, que han sido ratificados y forman parte del derecho español desde hace tiempo.

El caso mexicano

Así como España ha tenido avances y limitaciones en el ámbito legislativo, y particularidades en la manera como se ha ido permeando la perspectiva de derechos, que inciden directamente en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, el caso mexicano también tiene sus propias características, ritmos, avances y limitaciones, que expondremos a continuación.

Para el caso de México, la historia de las instituciones enfocadas a la protección de los derechos de esta población es muy reciente. Inicia con la creación de la Ley General de las Personas con Discapacidad, promulgada en 2005, de corte esencialmente asistencial, perspectiva relacionada con la teoría medicalizada de la discapacidad.

De esta perspectiva se da cuenta en algunos de sus artículos. En el artículo 1 se establece 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 estos conceptos aparecen al principio, en el desarrollo del texto quedan muy desdibujados. El artículo 2 contiene la definición de conceptos, pero no especifica lo que se entiende por inclusión; en cambio, entre otros, se define la asistencia social y la equiparación de oportunidades como “proceso de adecuaciones, ajustes y mejoras necesarias en el entorno

8. Sobre esta estrategia se hablará en el apartado siguiente, donde se abordan las políticas públicas presentes en la legislación.

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, mas no a la inclusión. El artículo 5 se refiere a los principios que orientarán las políticas públicas; entre ellos no se menciona la inclusión, sino que están planteados desde una visión de integración. En el artículo 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 cuanto al tema laboral, en el capítulo II, artículo 9, Del Trabajo y la Capacitación:

Inciso I: 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, tal como lo muestran las evidencias, no hacen referencia a la inclusión sino a la integración. En este último inciso se habla del trabajo protegido, es decir, un trabajo separado del resto de la población, y más adelante también se menciona la integración laboral en todos los ámbitos posibles, así como del fomento de las agencias de integración.

Como señalamos en la primera parte, conceptualmente la integración y la inclusión refieren a dos cuestiones diferentes, aunque relacionadas entre sí. Por integración laboral 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 buscan personas que se adapten a los puestos de trabajo. En algunas ocasiones se hace labor de sensibilización, considerada como un mecanismo para romper ciertas barreras culturales, mas no necesariamente las físicas. La integración es un concepto que se dirige a la atención de la persona y más bien se refiere al apoyo y la asistencia del estado para que se integre. En contraste, el concepto de inclusión va más allá; ciertamente abarca la atención a la persona, pero además implica las transformaciones del entorno, es decir, la accesibilidad universal dentro del lugar de trabajo, que no se da como una forma de asistencia, apoyo o dádiva del estado sino es un derecho que el ciudadano debería 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 desarrollarán 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, la creación de la Ley General de las Personas con Discapacidad en México se da paralelamente a un proceso generado desde la perspectiva de derechos, impulsado por algunos organismos gubernamentales en coordinación con ciertos grupos de la sociedad civil, que llevó a que el día 30 de marzo de 2007 México firmara la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la ratificara el 17 de diciembre del mismo año (United Nations Enable, 2013).

A propósito de la Convención, cabe mencionar que México fue el país que presentó la iniciativa de su creación ante la ONU; sin embargo “no propuso el contenido de la misma; este se enriqueció por las aportaciones de todos los países, quizá México hubiera presentado una propuesta más parecida a la Ley del 2005” (MXOG-13). El gran mérito de quienes impulsaron la Convención en México, específicamente en el inicio del proceso interno, fue de María Eugenia Antures, Francisco Cisneros, Víctor Hugo Flores, entre otros, y posteriormente, en el proceso internacional figuran Alfonso de Alba, Gilberto Rincón Gallardo y Vicente Fox. La firma y ratificación de la Convención se traduce en el compromiso del país ante las naciones para velar por los derechos de las personas con discapacidad, el cual funge como un mecanismo de presión internacional sobre los gobiernos mexicanos.

La Ley General de las Personas con Discapacidad se crea en medio de una tensión generada por las distintas posturas: la de quienes están a favor del

asistencialismo, y la de quienes están optando por la transición hacia una perspectiva de derechos sustentada en la teoría social de la discapacidad, perspectiva asumida por la Convención. Como consecuencia de esta tensión, el reglamento que habría de ponerse en marcha para instrumentar la ley de 2005, nunca llega a definirse a lo largo de estos años.

Para uno de los representantes del sector gubernamental mexicano, la reformulación de la ley de 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 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 por que saliera el reglamento, pero no se generaban acuerdos, además de que ya no era una ley pertinente (MXOG-21).

En este contexto, y sin haber logrado la formulación del reglamento, se puede considerar que la aplicación de la ley en la práctica ha sido incipiente. Este hecho supone una serie de repercusiones para las personas con discapacidad, puesto que la atención a su problemática ha sido focalizada y centrada principalmente en la rehabilitación.

El recurso legislativo vigente es la Ley de Asistencia Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004 (DOF, 2004), se implementa a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2013). La asistencia de esta institución a las personas con discapacidad en México se inicia en 1973 y mantiene sus labores hasta la fecha. Sin embargo, dadas sus características estructurales, difícilmente se puede introducir la perspectiva de derechos.

Recientemente se creó la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (DOF, 2011), que en el capítulo II, Sobre Trabajo y Empleo, artículo 11, retoma el tema laboral. La ley señala a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como 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;
- VIII. Las demás que dispongan otros ordenamientos (DOF, 2011).

A decir de algunos informantes esta nueva ley cuenta con sus bondades, tal como se plantea a continuación; sin embargo, no son suficientes para lograr la inclusión laboral en México, como se encuentra establecido en la Convención: “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” (artículo 27, inciso 1).

A pesar de las limitaciones todavía presentes en la ley de 2011, pues muchos artículos no sufrieron transformaciones importantes como es el caso del artículo sobre el trabajo, se puede considerar un paso fundamental que les da “carta de ciudadanía, les da estatus de ciudadanos [...] con lo cual se rompe, al menos en términos legales, la visión de que las personas con discapacidad son objeto de la asistencia [...] y de las instituciones públicas” (MXOG-13). 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, 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 sí le da un estatus distinto al reconocimiento de derecho” (MXOG-13).

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” (MXOG-13). En el artículo 1 de la Ley dice:

Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 10. 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 de 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, ser excluidos de la sociedad implica que no han sido considerados como mexicanos ni 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 su bienestar 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 de 2011, en los que hay cierto consenso entre los entrevistados, es que se establecen los lineamientos para llevar a cabo una importante transformación del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis).⁹ Algunos lo expresan de la siguiente manera: “Las recientes transformaciones del Conadis eran el sueño de muchos [...] es lo más parecido a un Instituto” (MXOG-46); “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” (MXOG-21).

Sin embargo, las transformaciones en el Conadis no alcanzaron algunas expectativas como el hecho de que siga adscrito a la Secretaría de Salud, dada la perspectiva medicalizada con la que se podría seguir identificando al nuevo Consejo (MXOG-21; MXOG-46), 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 programa que estaba vigente, ya que el anterior Conadis desapareció repentinamente y en la legislación no se previó un periodo de transición para hacer los cambios pertinentes (MXOG-46), o porque se diseñó una asamblea consultiva de 32 miembros, uno por cada estado, más asociaciones civiles y expertos académicos, “un total de 42 integrantes que resulta muy difícil de coordinar y sesionar” (MXOG-46).

9. 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 esta 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”.

La reciente creación del nuevo Conadis supone que en México empieza a darse la posibilidad de establecer los organismos correspondientes emanados de la legislación que, entre otras cuestiones, coordinará el proceso de inclusión laboral.

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, algunos actores gubernamentales expresan un desaliento por los alcances obtenidos en la reciente ley de 2011, en cuanto a la perspectiva de derechos y sus implicaciones en el nivel laboral: “la ley, en un 60% o un 80% es parecida a la de 2005, solo con algunos cambios [...] 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” (MXOG-46) “no me parece muy contundente en esta parte del empleo, como que no presenta novedad” (MXOG-14); “si bien es cierto que se hizo un esfuerzo conceptual y de visión de derechos, alineada a la Convención, 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” (MXOG-12).

Para un representante de los organismos de la 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” (MXOC-40).

Estas visiones, tanto de los representantes de organismos gubernamentales como de la 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 (MXOL-4).

Todo el cuerpo de esa ley gira en torno al respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad (MXOL-5).

Por un lado, se afirma contundentemente que sí se traduce una perspectiva de derechos en la ley de 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 van a atender la problemática social si no es a través de decretos y acuerdos que realmente cumplan con todas las herramientas institucionales para llevarse a cabo?

Los legisladores afirman 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” (MXOL-5); sin embargo, no hay consenso en el momento de asignar el presupuesto necesario; se argumenta que “no hay leyes perfectas, son perfectibles [...] bueno, por el momento eso fue lo que logramos, no lo deseable, pero fue lo que se logró” (MXOL-5). 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 [...] sí es muy lamentable que luego por situaciones políticas [...] sale beneficiado otro sector que para mí puede ser menos importante (MXOL-5).

¿Cuál es el papel de las instituciones? Evidentemente, es necesario 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 la problemática? Este último punto se ampliará más adelante, donde se aborda la manera en que se asignan los recursos económicos desde la legislación y sus repercusiones en la implementación de programas y políticas públicas a favor de la inclusión laboral.

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 su operación; entonces ¿qué sentido tiene promulgar las leyes, si final-

mente 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 influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en México; si bien es importante abordarlas, este estudio no proporciona elementos para responderlas, por lo que quedan como una tarea pendiente para futuras investigaciones.

Retomando las características institucionales, decíamos que un alto porcentaje de los artículos de la ley de 2011 no sufrió cambios considerables, entre ellos, los relativos al tema laboral pues no se incorporaron las modificaciones de fondo que se requieren para llegar a una plena inclusión. Este tema se aborda tanto en sus conceptos como en las propuestas para llevarlas a cabo desde la perspectiva de la integración; por lo tanto, el Conadis como organismo coordinador, y la Secretaría del Trabajo como organismo ejecutor, no cuentan hasta ahora con el respaldo institucional necesario para cumplir con su responsabilidad en relación con este sector de la población. 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 se ha alcanzado la profundidad que se requiere en el tema de la inclusión laboral.

En la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis, 2010), volumen de Resultados, sobre personas con discapacidad se muestra que el problema número uno es el desempleo; esta información avala la carencia institucional de la atención a la problemática. Este es un dato importante, también en el sentido de que el desempleo; está directamente ligado a la inclusión social y a la vez se articula con sus posibilidades de participación económica en la sociedad: si en la actualidad 63.8% de las personas con discapacidad se encuentra realizando labores domésticas, significa que al menos una parte de ellas no tiene acceso al trabajo ordinario. Esta falta de participación económica también está relacionada con las casi nulas posibilidades de autonomía ya que 95% de ellas vive con su familia (Conapred & Conadis, 2012).

Las distintas visiones que se plasman en la ley, así como el hecho de que no se considere la opinión de los implicados respecto a la problemática de desempleo, refleja una falta de articulación para la elaboración de las leyes,

tanto de los organismos civiles como de los gubernamentales, así como la falta de consenso para desarrollarlas. Esto lleva consigo la problemática que enfrentan las decisiones arbitrarias en las que no es considerada la participación de actores clave. 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 [...]”¹⁰ digo, porque nunca hablé con ellas, no me recibieron” (MXOG-46). Este testimonio denota la falta de articulación con el sector gubernamental.

Las limitaciones institucionales mencionadas, si bien son importantes y trascendentes, además están enmarcadas por otras limitaciones estructurales que se ubican en un nivel macro, y hacen referencia a la reforma constitucional que se llevó a cabo en 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 (MXOG-12).

[...] 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 sobre 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 obligaban, 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 (MXOG-12).

Esta reforma constitucional modifica el artículo primero y su redacción quedó de la siguiente manera:

10. Hace referencia al periodo de elaboración de la ley de 2011.

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 podrá 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, 2011, p.71).

La reforma es una gran tarea pendiente, “implica una reforma de gran calado [...] que mientras no lo logremos, seguiremos viviendo bajo distintas arqueologías” (MXOG-12). Ciertamente, las transformaciones que implica esta reforma generan conflictos —y la agenda de derechos conlleva algunos muy serios—, pero también, una vez consolidada podría repercutir ampliamente en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, puesto que se darían mayores posibilidades institucionales para implementar la Convención en México; entonces, la perspectiva de los de derechos humanos sería la perspectiva con la que 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 perdió.¹¹

11. 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, 2006; Zapata, 2011, p.97). Sin embargo, durante la elaboración de la Constitución de 1917, después de la Revolución mexicana, no quedó expresa esta perspectiva, 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, p.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 solo 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 le 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 esta a su vez, establece los mecanismos y medios para su ejercicio” (Zapata, 2011, p.98).

Actualmente, “lo que se está tratando de hacer es que en México surja una perspectiva de derechos humanos” (MXOG-24). La reciente reforma constitucional “es una gran oportunidad que, ojalá, los actores sociales puedan comprender la dimensión de lo que significa este cambio” (MXOG-12).

Cabe mencionar que la ratificación mexicana del Convenio 159 de la OIT¹² se dio en un contexto anterior a la reciente reforma constitucional en la que se adopta la perspectiva de los derechos humanos; fue un compromiso acogido bajo las posibilidades institucionales que se tenían en el momento y que se refleja, hasta la fecha, en la metodología que siguen las principales agencias de integración laboral de las personas con discapacidad.

México, aun sin estar regido constitucionalmente bajo el paradigma de los derechos humanos, siempre ha sido un promotor de ellos en el ámbito internacional, no obstante, “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” (MXOG-13). 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.

El cambio hacia un paradigma de derechos en el nivel institucional se encuentra 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 (MXOG-24).

12. México ratificó el Convenio 159 el 11 de diciembre de 1999. Entró en vigor en abril de 2002.

Si bien esta problemática influye en todos los niveles y todos los actores, en el 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 [...] Desafortunadamente, no se ha podido porque hay otros diputados que no están de acuerdo con implementar cuotas (MXOL-4).

La falta de claridad conceptual de los diputados, el desconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, así como de la información estadística disponible de lo que los ciudadanos piensan acerca de ellas, son graves limitantes para el avance del proceso de inclusión laboral porque, como lo menciona el representante del sector legislativo mexicano, esto no permite el consenso para 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” (MXOL-4).

Se plantea la creación de medidas afirmativas con la visión de que se debe cumplir con el requisito de la temporalidad, es decir, que sean aplicadas hasta que se logren los objetivos propuestos, pero una vez alcanzados es necesario retirarlas. Para ello se requieren objetivos claros, pero también mecanismos e indicadores medibles para verificar si la medida funciona o no (MXOL-4). 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 están en contra (MXOL-4).

Estas 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 en los que no hay claridad en la intervención del estado que permita una adecuada implementación de la legislación. Como primer punto, se puede citar la ambigüedad conceptual que la misma legislación plantea, pues si bien 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.

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 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 esta 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 (MXOG-13).

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 del 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 (MXOG-12).

Además de las limitadas posibilidades de acción de los organismos emanados de la legislación, es necesaria la creación de otros organismos, lo que también es una demanda de 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 una seña con las manos indicando lejanía] a bajo nivel” (MXOG-16).

En este sentido, 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 (MXOG-19).

Retomando la perspectiva de otro de los entrevistados: “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” (MXOC-20).

Finalmente, otro elemento sería la dificultad para 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 de aplicación de la ley, nos falta crear en los estados lo necesario para poderla implementar. Hay enormes huecos a nivel estatal y municipal” (MXOG-13).

Análisis comparativo

Las características estructurales que se mostraron tanto para el caso de México como de España, correspondientes a la trayectoria legislativa que ha seguido cada país a fin de incorporar 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 lo cual se han comprometido al haber ratificado la Convención; no obstante, al respecto se pueden detectar algunas diferencias importantes entre los casos de estudio.

El primer tema que abordamos son las trayectorias legislativas con las que cada uno llega al momento de la ratificación. Para México, haber adoptado nuevamente en su Constitución la perspectiva de derechos es un hecho muy reciente, pues la reforma constitucional se realizó en 2011, lo cual muestra una gran diferencia con respecto a España, que ha trabajado por la consolidación de esta perspectiva por más de 35 años, desde la creación de la Constitución Española de 1978, hasta la fecha. Este considerable periodo de trabajo 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 en el nivel legislativo entre quienes están a favor de la transición hacia la perspectiva de derechos y quienes aún pretenden atender las necesidades de este sector de la población vía la asistencia del estado.

Mientras que España tuvo una larga trayectoria de atención de las necesidades de las personas con discapacidad vía la asistencia del estado, a partir de 1968 los organismos de la discapacidad empiezan a exigir la adopción e implementación de la perspectiva de derechos y comienza a 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 la discapacidad, que supo aprovechar el contexto nacional hacia la transición democrática después de la dictadura franquista; en México, por su parte, cuando se dieron las posibilidades de establecer una democracia después de 70 años de gobierno de un mismo partido, el sector de la discapacidad no tenía la representatividad suficiente para darle mayor sustento.

El peso del contexto internacional también ha influido de manera importante en el caso español. El movimiento asociativo ha sido un mediador para que España adquiera diversos compromisos internacionales alineados a los derechos humanos. El peso de la Unión Europea y los lineamientos que establece sobre la inclusión laboral, son importantes para propiciar un mayor impulso 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; sin embargo, el mayor compromiso es la Convención, y decidió ratificarla. Este hecho, junto con la reciente reforma, que asume la perspectiva de los derechos humanos en la Constitución, son los movimientos más importantes que pueden hacer valer los compromisos internacionales adoptados por México. No obstante, ambos acontecimientos son recientes, con lo cual se establece una enorme diferencia con respecto a los avances que ha tenido España.

En la trayectoria legislativa que ha 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 nuevas legislaciones y en proceso de modificación constante, que dan muestra de distintas etapas, avances y problemáticas generadas a lo largo de su puesta en marcha, en México, la legislación se presenta con rasgos muy generales y tímidos, que no alcanzan a definir claramente la perspectiva de derechos ni a establecer políticas públicas que la asuman; tampoco hay muestras de reformas necesarias que se hayan implementado conforme se pone en práctica.

Una situación en la que ambos países coinciden es que en ninguna de sus más recientes leyes se ha logrado instaurar la perspectiva de la Convención en su totalidad; en este proceso han intervenido intereses tanto partidistas como económicos. En España solo se incrementan las medidas ya estableci-

das y no se añaden nuevas políticas para atender las nuevas problemáticas laborales. 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, se deja en manos de los programas nacionales su aplicación, lo cual, ante el escaso apoyo institucional, los organismos responsables de implementarlas difícilmente podrán lograrlo.

En cuanto a la creación de organismos que coordinen y auxilien el proceso de inclusión laboral, legislativamente se encuentran diferencias importantes, pues en México la creación del Conadis es una novedad y está en proceso de consolidación. En España existen varios organismos que tienen mayor trayectoria en el trabajo a favor de la transversalización de la perspectiva de derechos, tanto en el nivel de la administración pública como en el social. La participación del movimiento asociativo de la discapacidad ya está avalada institucionalmente; son 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. 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 en el nivel legislativo se muestra más activa en el caso español, mientras que en el caso mexicano está totalmente desdibujada.

En la tabla 2.1 se plantea 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.

LEGISLACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS EN MATERIA LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A grandes rasgos, se podría decir que la forma más concreta para establecer una legislación que haga valer los derechos laborales de las personas con discapacidad, es a través de tres amplios mecanismos o garantías: el primero corresponde al diseño e instrumentación de los organismos necesarios, tal como se planteó con anterioridad; el segundo corresponde al establecimiento de políticas públicas dentro de la legislación, que permita un acuerdo

TABLA 2.1 COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES SOBRE LA TRAYECTORIA LEGISLATIVA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Característica	España	México
Respaldo legislativo.	Sí	Sí
Adopción de la perspectiva de derechos en la Constitución.	35 años	2 años
Respaldo a las PCD a través de la asistencia 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 cuatro décadas.	Menos de una 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 la actual problemática laboral.	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. Tres organismos gubernamentales.	Reciente creación de un organismo gubernamental.
Participación del sector empresarial en el nivel legislativo.	Sí, en la formulación de la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012.	No
Perspectiva de derechos en la legislación sobre personas con discapacidad.	Sí	En transición.

Fuente: elaboración propia a partir de información bibliográfica y entrevistas a los actores sociales involucrados.

sobre la manera de atender la problemática laboral; y el tercero es la asignación de recursos económicos para llevar a cabo las políticas públicas.

En este apartado se abordará el segundo de los mecanismos planteados, es decir, ¿qué tanto se encuentra respaldado en la legislación el proceso de inclusión laboral, como derecho de las personas con discapacidad, a través de la formulación de programas y políticas públicas tanto en México como España? Lo institucionalizado o establecido en la legislación ¿está alineado a la perspectiva de la Convención?

Aquí no pretendemos evaluar los alcances económicos de los programas y políticas públicas, pues este es un campo que corresponde al nivel de desarrollo; es un tema que está directamente relacionado con este estudio, pero que sería motivo de otra investigación —no menos amplia—, de manera que por el momento nos limitamos a registrar las posibilidades de inclusión laboral respaldadas institucionalmente. Lo que se pretende observar es si a través de lo que establece la legislación existen las posibilidades de cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en cuanto al acceso al trabajo, y si está o no alineada a la perspectiva que presenta la Convención.

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 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 [...] 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 (ESOG-8).

En estos 30 años, la LISMI ha sufrido modificaciones y se han agregado abundantes normativas referentes al tema,¹³ pero es evidente que ya no se discute la perspectiva de derechos, sino que estas modificaciones se han hecho en función de las problemáticas encontradas en el transcurso del tiempo. La gran cantidad de modificaciones dificulta el seguimiento puntual de este largo periodo; sin embargo, con base en la información proporcionada por algunos actores sociales involucrados en el proceso, así como de las legislaciones sustanciales y la Guía Laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración,¹⁴ se puede obtener una panorámica general actualizada de las principales políticas públicas estipuladas, relativas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en España.

El hecho de que la legislación esté diseñada desde la perspectiva de los derechos humanos, la dota de una mayor claridad en cuanto a su referente, así como de las acciones necesarias para llevarla a cabo. Si bien en la legislación se pueden ubicar conceptos obsoletos como el de *minusválidos* y de *integración social*, que obedecen a concepciones anteriores, el paradigma de derechos presente hace que de alguna manera se puedan contrarrestar, 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 accesible,¹⁵ lo que implica la creación de un ambiente laboral adaptado a las necesidades de la persona, en el que se pretende eliminar las barreras que impidan su inclusión. Para este efecto, se estipula una serie de subvenciones económicas para los empleadores, que les permitan 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.

13. El corpus legislativo que alude al tema es bastante amplio, aun 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 al que se enfocó la presente investigación, es decir, al nivel nacional y no a una comparación que incluya las legislaciones de las entidades federativas mexicanas y las distintas autonomías españolas.

14. 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.

De las políticas públicas estipuladas se desprende una gama de modalidades de empleo que se pueden clasificar en dos grandes categorías: el empleo ordinario y el empleo protegido. El empleo ordinario, como su nombre lo especifica, es un trabajo como el de cualquier ciudadano, ya sea en empresas del sector privado, en el sector público o de manera autónoma. El empleo protegido se refiere a las modalidades que preparan al trabajador gradualmente hasta llegar a desempeñar un trabajo ordinario. Este trabajo se puede realizar en centros ocupacionales —como medida de preparación al trabajo—, en centros especiales de empleo, enclaves laborales o en lo que se llama empleo con apoyo.

Como parte del fomento al empleo ordinario, una de las políticas que se ha llevado a cabo en el sector público es el incremento paulatino de la oferta de empleo para personas con discapacidad.¹⁶ En la Ley 53 / 2003, sobre empleo público de discapacitados, es interesante que en la exposición de motivos se mencionan algunas situaciones respecto al acceso al empleo de estas personas:

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 (BOE, 2003b).

En ese momento la ley sobre empleo público de discapacitados determinó, en el artículo único, que “En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 5 por 100 de las vacantes para ser cubiertas entre personas

15. La accesibilidad es uno de los principios rectores de la Ley 51 / 2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que engloba el aspecto laboral.

16. Si se desea profundizar en el estudio del empleo de personas con discapacidad en el sector público, se pueden consultar diversas publicaciones realizada por el Real Patronato sobre Discapacidad y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, donde es posible dar seguimiento al tema. El último documento de esta serie se titula “Acceso de las Personas con Discapacidad al Empleo Público. 1985-1999”, que da cuenta de la trayectoria histórica de las medidas de empleo público. Estas publicaciones se han venido realizando desde 1985.

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 en el artículo 11 de la Ley 26 / 2011, 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 a 7% de las vacantes, para ser cubiertas por personas con discapacidad; y de estas se considera que al menos 2% de las plazas sean ocupadas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto por personas con cualquier tipo de discapacidad.

Para el empleo ordinario, en el artículo 38.1 de la LISMI se estipula una política que comprende tanto a las empresas públicas como privadas que cuenten con “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 reformulaciones¹⁷ que, al igual que las demás políticas, muestra una evolución con base en la práctica. Actualmente se hace mención a un conjunto de medidas de excepcionalidad para algunas empresas, así como a medidas alternativas para la contratación. Entre ellas 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 [...]

17. 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).

- Realización de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo (Ministerio del Trabajo e Inmigración & BOE, 2010, p. 158-159).

El trabajo por cuenta propia o autónomo es definido por la legislación 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 & BOE, 2010, p.37). En el caso de las personas con discapacidad existe una serie de subvenciones con la finalidad de impulsar que los trabajadores desempleados se constituyan en trabajadores autónomos. Estas subvenciones y el monto se tratarán en el apartado siguiente.

Entre las políticas para el empleo protegido se ubican los centros ocupacionales, como paso previo a la incorporación en los centros especiales de empleo. De acuerdo con el artículo 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 (BOE, 1982, artículo 53).

En la opinión de un representante del sector de la discapacidad “la gente muy muy afectada va a acabar en centros de día, puramente asistenciales” (ESOC-28).

Tanto en el planteamiento institucional como a través de los informantes clave, se percibe una transición gradual desde la asistencia para aquellas personas que no puedan laborar o lo hagan de manera muy limitada, hasta la inclusión laboral con 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 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 de condiciones que el resto de los trabajadores. De acuerdo con la legislación, los CEE deben facilitar su posterior integración en el mercado ordinario de trabajo (Ley 13 / 1982, artículo 42).

Los CEE deben cumplir con dos condiciones: haber sido registrados como tales, y contar con un porcentaje de trabajadores con discapacidad no inferior a 70% de su plantilla (Ley 13 / 1982, artículo 42).

Las personas con discapacidad que deseen trabajar en un CEE deberán inscribirse en el Servicio Público de Empleo. Allí, como empleados, cuentan con los mismos derechos básicos que todos los trabajadores. Para acceder a uno de estos centros es requisito presentar una discapacidad reconocida igual o superior a 33% y una disminución de su capacidad de trabajo al menos igual o superior a dicho porcentaje (Ministerio del Trabajo e Inmigración & BOE, 2010, p. 273-274).¹⁸ Las disposiciones legales que definen el porcentaje de discapacidad están respaldadas por el Real Decreto 1,971 / 1999, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y clasificación del grado de minusvalía (BOE, 1999).

Como parte de este proceso hacia la inclusión laboral en los CEE se han creado los enclaves laborales. De acuerdo con 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 & BOE, 2010, p.159).

18. Actualmente se está trabajando en la adaptación del 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.

El trabajo de un enclave laboral se realiza en la empresa ordinaria, no obstante, la persona con discapacidad sigue contratada por el CEE.

Finalmente, otra medida legislativa que promueve la inclusión laboral son los Programas de Empleo con Apoyo, que se definen como

[...] 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 & BOE, 2010, p.159).

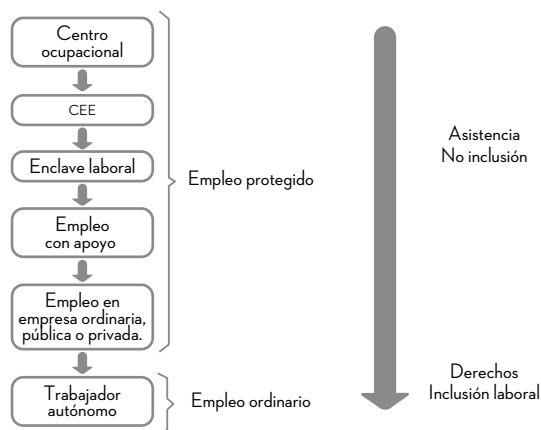
De este conjunto de políticas públicas que representan las distintas modalidades de empleo para las personas con discapacidad en España, en la figura 2.1 se hace una representación gráfica que ilustra más claramente el proceso.

En esta figura se pueden apreciar las diversas políticas públicas establecidas en la legislación, que comprende la gama de modalidades de empleo en función del resultado de los baremos, las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad. Cada una de estas modalidades muestra un grado de avance hacia la inclusión laboral de esta población, que van desde la no inclusión y un tratamiento asistencial en los centros ocupacionales, pasando 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 articuladas en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008–2012 (Ministerio del Trabajo e Inmigración & Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2009), y se retoman en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012–2020 (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). A esta última estrategia global 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, p.4).

Esta segunda estrategia, a su vez se encuentra alineada a los acuerdos que señala la Unión Europea, los cuales “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, p.11). En materia la-

FIGURA 2.1 MODALIDADES DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD, INCLUIDAS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA



Fuente: elaboración propia a partir de la legislación española.

boral, su objetivo 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, p.20) y para lograrlo, se refiere a la estrategia anterior, correspondiente al periodo 2008–2012.

Como antecedente, en esta estrategia global se marcan los lineamientos estipulados en la Constitución Española, los referentes al marco de la Convención y los de la Unión Europea. Asimismo, se señala 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, p.12).

Algunos de sus principales objetivos 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 a través de campañas de sensibilización que fomenten el empleo, incluyendo a personas que han sufrido alguna discapacidad en el trabajo, así como un programa público de prácticas formativas prelaborales con personas desempleadas, para que las empresas tengan mayor certeza en cuanto a la formación de las personas con discapacidad.
- En cuanto a la cuota de reserva, hace énfasis en asegurar el cumplimiento de la cuota de 2% de los puestos de trabajo para personas con discapacidad en empresas con más de 50 trabajadores, lo que implica la realización de campañas para facilitar su cumplimiento, así como un estudio sobre las sanciones actuales por incumplimiento de la cuota. Estas medidas serán acompañadas por el reforzamiento en la inspección.
- Sobre incentivos a la contratación, promover un estudio para definir los costes de las empresas por la contratación de personas con discapacidad y revisar la política actual de incentivos económicos.
- Evaluar y difundir el programa de empleo con apoyo, y estudiar las ayudas económicas para empresas ordinarias que contratan trabajadores con discapacidad severa, como el que se recibía en los CEE.
- Localizar nuevos yacimientos de empleo para personas con actividad, para impulsar el fomento de la actividad de los trabajadores a través del uso de nuevas tecnologías.
- En cuanto a la actividad emprendedora, trabajo autónomo y economía social, fomentar la creación de empresas con mayor orientación, asesoría y acompañamiento a través de programas individualizados de asistencia técnica. Apoyar proyectos empresariales innovadores en sectores emergentes. Buscar nuevos métodos de financiamiento 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, mejorar la difusión de las convocatorias entre las personas con discapacidad.
- En relación con los CEE, preservar el crecimiento en la generación de empleo protegido y favorecer el tránsito hacia el empleo ordinario. Reforzar la relación entre los centros ocupacionales y los centros especiales de empleo, así como llevar a cabo un registro general de los mismos.
- Mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación en el mercado de trabajo.
- Favorecer el tránsito hacia el empleo ordinario; para ello se estudiará un nuevo sistema de incentivos a los CEE para mejorar la calidad del empleo y promover el tránsito de los trabajadores hacia el mercado ordinario.

Estas serían algunas de las principales políticas que desde la legislación española se están tratando de implementar en la actualidad y que inciden en el proceso de inclusión laboral.

Todas aquellas personas que tienen discapacidad en un grado severo, que no pueden laborar ni recurrir a los centros de día, se encuentran amparadas por otras legislaciones como la Ley de Dependencia, bajo la perspectiva de los servicios sociales. Un representante de los organismos de la discapacidad define los Servicios Sociales como:

[...] aquellos que ayudan a una persona en situación o en riesgo de exclusión social, que 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 Caritas 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 (ESOC-32).

Así, las políticas públicas que favorecen el proceso de inclusión laboral son un conjunto de medidas que muestran no solo las tareas que se están realizando, sino algunos de los problemas presentes a los que se enfrentan. Con respecto a los cuestionamientos que se hicieron en el apartado anterior sobre esta problemática actual, ahora habría que 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? ¿se tiene conocimiento de la causa de la inactividad laboral de un gran número de personas con discapacidad? ¿cuáles serían las mejores políticas 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 y fomento al empleo se están realizando con las generaciones anteriores? ¿se habrá considerado en el diseño de estas políticas la influencia del proceso de flexibilización del mercado laboral?

Si bien las medidas que plantea la Estrategia Global de Acción para el Empleo son necesarias, y 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 que habría que prestar especial atención, y es la transición del trabajador desde el CEE hacia la empresa ordinaria.

Sobre las medidas que se plantean en el punto 5.7 de la Estrategia para el empleo, para favorecer el tránsito hacia el mercado ordinario, 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 la contratación de personas con discapacidad, los incentivos que recibe la empresa ordinaria por acoger al trabajador con discapacidad. No obstante, 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 el mecanismo por el 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 formar 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 solo cuestión de incentivos económicos? ¿qué problemas ven las empresas ordinarias en los trabajadores con discapacidad? Son algunas cuestiones que podrían dar 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 ese proceso de transición. Sería importante que la acción de este organismo partiera de un conocimiento pleno de los CEE, así como de las empresas ordinarias catalogadas, que permita una mejor perspectiva, detección y análisis de los yacimientos y posibilidades de inclusión laboral. Esta mirada general podía proporcionar mejores elementos para diseñar estrategias de mayor envergadura, tanto para la creación de nuevos enclaves laborales como de empleos con apoyos.

Hasta ahora, ni los CEE ni las empresas ordinarias tienen claro cómo se habrá de realizar esta transición en el terreno legislativo. Esta carencia institucional podría estar generando una problemática que en la práctica dificulta la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A pesar de los cuestionamientos señalados, las políticas públicas en España muestran una tendencia institucional hacia una perspectiva de derechos, por lo tanto, se encuentran alineadas al paradigma de la Convención.

El caso mexicano

Al final del apartado anterior, en el caso de México se empezaron a mostrar algunas cuestiones relacionadas con el presente inciso, al hacer referencia a que una de las situaciones que caracterizan la legislación se encuentra ligada a la necesidad de un cambio cultural hacia la perspectiva de derechos y 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 el establecimiento de políticas públicas y programas enfocados a la inclusión laboral. 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 instrumentar políticas públicas, entre otras cuestiones, así como acciones afirmativas que impulsen la contratación laboral de este sector de la población en México.

Hasta el momento no ha sido posible conciliar una postura común que permita la atención de la problemática, 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 hagan efectiva?

Sin embargo, esta no parece ser la única causa que desencadena la carencia de políticas públicas ya que, en su momento, cuando se promulgó la Ley General en 2005, las medidas planteadas desde la perspectiva asistencial tampoco se llevaron a cabo dado que no se realizó el reglamento necesario para su aplicación, tal como se comentó 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” (MXOG-13).

Es decir, 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, 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 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 (MXOG-13).

La Convención, en el artículo 27, entre otros, se refiere 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 el capítulo II, artículo 11 sobre Trabajo y Empleo, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, donde debió haberse reflejado la adecuación de la legislación bajo la perspectiva de la Convención, la responsabilidad total 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.

Por el momento, estas tareas están pendientes de ejecución y el Reglamento de la Ley General,¹⁹ aprobado en 2012, no varía mucho con respecto a las dis-

19. 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”, etc., 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

posiciones de la ley y en su contenido no está muy claro en lo que respecta a las medidas necesarias para la inclusión laboral:

Sobre el punto *f* de la Convención, no se menciona en nuestra legislación. Promover actividades empresariales para las personas con discapacidad es una medida relacionada con la equidad, ya que las 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 establecidas; es tratar de incentivar el autoempleo y convertirlas en generadoras de nuevos empleos para otros ciudadanos, ya sea 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 la asignación de estímulos económicos que pudieran respaldar estas 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 su incorporación ni se mencionan los lineamientos para contratarlas, el tipo de trabajo que podrán desempeñar, el número de personas a contratar y las oportunidades de accesibilidad que se les otorgarán.

En la legislación mexicana se menciona la inserción laboral de estas personas 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 tampoco se desarrolla la propuesta de alguna acción afirmativa o política que promueva el empleo en el sector privado.

Asimismo, se propone la creación de agencias de integración en los programas nacionales de trabajo y empleo, lo cual no implica la inclusión puesto que, como ya hemos mencionado, solo significa empatar habilidades con los

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” (DOF, 2012). Ante estas circunstancias, el cumplimiento del reglamento se puede vislumbrar como un mecanismo institucional fácilmente vulnerable.

puestos de trabajo que sean compatibles, es decir, no implica necesariamente la accesibilidad; y por el contrario, 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 o el gobierno en la creación de un entorno accesible desde sus dos vertientes, para que puedan ser incluidas laboralmente. Si bien ambas medidas —la inserción y la integración— son recomendables para que las personas con discapacidad puedan trabajar, estas no alcanzan la perspectiva de la inclusión.

Tampoco se incluyen las medidas necesarias para que el mercado ordinario de trabajo pueda transformarse hacia una perspectiva inclusiva. ¿Cómo podrán incluirse laboralmente si los legisladores no dejan claro a los empresarios cuál es su responsabilidad social con respecto a sus derechos laborales? ¿cómo podrán incluirse en el mercado de trabajo 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 establece apoyos económicos gubernamentales para que el empresario adapte los puestos de trabajo, ¿el empresario mexicano debe cargar con todos los costos de estas adaptaciones?

Las personas con discapacidad cuentan con diferentes habilidades dependiendo del tipo y grado de discapacidad, y derivado de estas características podrán necesitar más o menos apoyos para realizar un trabajo; estos apoyos, que van desde adecuaciones físicas, atención psicológica, manejo de lenguaje apropiado, entre otras ¿quiénes y bajo qué circunstancias podrán otorgarlos?

La ley mexicana reconoce en el inciso VII: “promover medidas a efecto de que las obligaciones laborales no interrumpen 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 estas características?

Otro de los aspectos que no se puede identificar en la reciente legislación es el criterio con el que se define la atención asistencial para aquellas personas que no pueden trabajar. La legislación tampoco especifica los apoyos asistenciales y bajo qué circunstancias se podrían proporcionar.

Más que el establecimiento de las políticas públicas y programas enfocados a la inclusión laboral, en la legislación se observan limitaciones y omisiones que no permiten que la perspectiva de la Convención se vea reflejada. Desafortunadamente, la Ley General no estipula las políticas públicas necesarias para solucionar la problemática laboral: “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” (MXOG-45).

Con estos antecedentes, se puede decir que la Convención apenas viene a generar un debate y a marcar los inicios sobre el proceso de inclusión de las personas con discapacidad en México.

A partir de estos planteamientos, y atendiendo a las limitaciones y omisiones que caracterizan a la legislación en cuanto a las políticas públicas, se puede entrever una tensión entre esta y los lineamientos internacionales marcados por la Convención. Por una parte, la legislación nacional no ofrece posibilidades para que las personas con discapacidad puedan hacer valer su derecho a la inclusión laboral, pero por el otro, de acuerdo con la ratificación de la Convención, no se puede dar marcha atrás a este proceso. Tal como lo menciona un actor social 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 derogar esa ley y todo lo que implica la armonización con la Convención y, por lo tanto, tendremos que sumarnos todos a este esfuerzo” (MXOG-19).

Otro aspecto relevante es que en la legislación tampoco se considera la participación, intervención y responsabilidad formal de otros actores sociales como podrían ser los organismos del sector de la discapacidad o los 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 problemática concreta de los implicados.

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 programas estipulados en las leyes. También se muestran las evidencias de posibilidades o no de alineación a la perspectiva de la Convención.

Una de las diferencias más evidentes y contrastantes es que, mientras en España se puede distinguir un modelo articulado de políticas públicas enfocadas a la inclusión laboral, en México no hay un consenso previo sobre la necesidad de su creación, que deriva en la inexistencia de políticas públicas al respecto.

El modelo propuesto por España señala políticas específicas para el empleo ordinario, tanto en el sector público como en el privado, así como para desempeñarse de manera autónoma.

En cuanto al empleo protegido, se establece una serie de políticas para la creación y el mantenimiento 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 aplicadas con cierta gradualidad dependiendo de las posibilidades de la persona, que van de la exclusión laboral a la inclusión en la empresa ordinaria y de la asistencia al derecho. En contraste, 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 y el tratamiento desde una perspectiva de derechos.

Aunque conceptualmente gran parte de la legislación española ya es obsoleta y requiere actualización, su punto de referencia es la perspectiva de derechos marcada desde la creación de la Ley de Integración de los Minusválidos, en 1982. Esta perspectiva se refleja en sus políticas públicas, las cuales fomentan no solo el apoyo a la persona sino las transformaciones sociales necesarias. En el mismo nivel conceptual, en su reciente legislación, México refleja una transición entre conceptos actuales y la referencia al paradigma de derechos, pero que se entrelazan con perspectivas asistenciales del estado. Sin embargo, ni por la vía asistencial ni por la vía de derechos se puede encontrar la concreción de políticas públicas en materia laboral que den indicios de un avance.

Dada la trayectoria previa de España, la Convención llega para impulsar el paradigma de derechos y alinear las acciones a sus propuestas. En México, la Convención suscita un debate que apenas está marcando el inicio de la adopción de la perspectiva de derechos.

Las políticas públicas creadas en España para el fomento al empleo de las personas con discapacidad forman parte de la Estrategia Global de Acción para el Empleo, que a su vez forma parte de la Estrategia Española de la Discapacidad, y ambas son retomadas en la Ley de Adaptación de la Normativa. Esta secuencia da muestra de una articulación que va desde lo concreto hasta lo general y del plano nacional al internacional, en donde se evidencia el esfuerzo por alinear las políticas concretas nacionales con las perspectivas internacionales asumidas.

Sin embargo, esta secuencia no se puede apreciar en México. Las propuestas laborales planteadas en la última legislación no tienen posibilidad de llevarse a cabo por el momento, pues ya se encuentra avanzado el periodo sexenal y los cambios administrativos del siguiente sexenio estarán sujetos a distintas prioridades. El Programa Nacional para la Discapacidad del sexenio anterior (2006–2012) quedó desprotegido ante la adopción de la nueva ley. Estas situaciones hacen recomendable el establecimiento de las políticas públicas en la legislación para dotarlas de mayor continuidad; de otra manera, se propicia una tensión entre los lineamientos internacionales y las acciones nacionales concretas en materia de derechos.

A partir de la observación de los alcances de la legislación española y de su perspectiva, se puede afirmar que las políticas actuales en materia de inclusión laboral están alineadas a la perspectiva de la Convención, aunque presentan dificultades para finalmente lograr 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.

En el caso español, los instrumentos legislativos establecen la participación de los distintos actores involucrados en materia laboral: organismos del sector gubernamental, empresarial y de la discapacidad, que se articulan para la elaboración de las estrategias, diseñar y hacer valer las políticas públicas enfocadas al fomento de la inclusión laboral. Esta articulación de actores no se hace tan evidente en el caso mexicano, más bien existe una articulación con algunos organismos del sector de la discapacidad y los legisladores en turno.

En la tabla 2.2. se muestra la situación de ambos casos con respecto a las características estructurales sobre el establecimiento de políticas públicas y la perspectiva de derechos.

TABLA 2.2 COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Característica	España	México
Estatus 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 implementación de políticas públicas.
Políticas públicas estipuladas por modalidad de empleo.	Existen políticas públicas para el empleo ordinario en el sector público, privado y la promoción de autoempleo. En el empleo protegido, hay políticas para la creación y mantenimiento de los centros ocupacionales, centros especiales de empleo, enclaves laborales y empleo con apoyo que atienden de manera gradual las posibilidades de contratación, desde la exclusión hasta la inclusión laboral.	No hay
Diferenciación en el nivel legislativo sobre tratamiento asistencial para los que no pueden trabajar.	Sí	No
Estatus conceptual de políticas públicas.	Conceptos obsoletos, pero con perspectiva de derechos desde la creación de la LISMI en 1982.	Conceptos entrelazados de la perspectiva de derechos y la asistencial 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 muestra el inicio de la adopción de la perspectiva de derechos.
Articulación entre políticas públicas y medidas nacionales e internacionales.	Relación y secuencia entre la Estrategia Global de Acción para el Empleo, la Estrategia Española de la Discapacidad y la Ley de Adaptación de la Normativa a la Convención.	No hay secuencia entre los distintos estratos. Los programas nacionales 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 a partir de información bibliográfica y entrevistas a los actores sociales involucrados.

ASIGNACIÓN Y ACCESO A LOS RECURSOS ECONÓMICOS

Como parte del análisis de las características de la dimensión estructural-institucional 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 su problemática laboral, es necesario contar con la asignación de recursos económicos y facilitar el acceso a ellos, a fin de permitir su puesta en práctica y cumplir la legislación.

Esta asignación de recursos para instrumentar las políticas públicas, así como aquellos recursos que en general los gobiernos destinan para favorecer al proceso de inclusión laboral, es uno de los elementos clave que repercute directamente en el bienestar de las personas con discapacidad y sus familias.

En este apartado se muestran las distintas posibilidades de acceso a los recursos económicos, tanto en España como en México, así como las dificultades que se presentan en cada uno de los casos, para posteriormente hacer el análisis comparativo.

El caso español

En España, según se establece en la legislación, antes del 1 de octubre de cada año debe ser aprobado el presupuesto anual. Este se envía como proyecto al Parlamento, el cual tiene un lapso de tres meses para su aprobación. En él se establece una cifra global de gastos como límite de lo que puede gastar la administración del estado en el periodo (ESOL-2).

La jerarquía o prioridades para la asignación de recursos es establecida por el gobierno. Así lo plantea un representante 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” (ESOL-2).

En este proceso se consideran los escalones presupuestarios, diferenciando el escalón estatal y el autonómico, ya que cada autonomía tiene su propio parlamento y cada uno elaborará sus respectivos presupuestos para las situaciones que determina atender, una de ellas, sobre las personas con discapacidad (ESOL-3).

En particular, la asignación del presupuesto para la inclusión laboral se rige por las políticas públicas establecidas en la legislación. Los montos de recursos destinados a subvencionar el proceso de inclusión laboral de este sector están establecidos en la Guía Laboral del Ministerio del Trabajo e Inmigración, y son 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:

11,5.¹²⁰ 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 persona / 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.

20. 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 periodo 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 periodos máximos de un año, prorrogables.

La relación de estas subvenciones sobre las políticas activas de empleo para personas con discapacidad coincide con la explicación realizada a través de la entrevista a un representante del sector gubernamental que da 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” (ESOG-9).

Como se puede observar, existe un sólido compromiso en el nivel legislativo, respaldado por el conjunto de subvenciones y apoyos para fomentar el proceso de inclusión laboral. A estas prestaciones se les denomina no contributivas, ya que existen las prestaciones contributivas que se refieren a las subvenciones para aquellos trabajadores sin discapacidad que pagan regularmente sus impuestos a través de su trabajo, pero que han adquirido una discapacidad sobrevenida, es decir, sucedida durante su etapa laboral. En este caso, las prestaciones varían dependiendo de la incapacidad y del tiempo de permanencia de la misma.²¹

21. Esta serie de prestaciones contributivas no se consideraron en este estudio ni para el caso de España ni para el caso de México. En ambos países se encuentran regidas por la Seguridad Social y 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 estas subvenciones, existen otras formas de financiamiento público que se destinan para el sostenimiento del movimiento asociativo 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 administrados por instancias privadas y se canalizan a través de varios mecanismos.

Uno de estos mecanismos es la Fundación ONCE. Cuando la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) obtiene el acuerdo con el gobierno franquista de compartir 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, 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 apoyar programas de organizaciones de personas con diversas discapacidades: “Te explico: decidió que parte de sus beneficios, que son el 3%, destinarlos a crear una fundación [...] que es mucho, estamos hablando de millones, no me lo sé exactamente” (ESOC-35). Este porcentaje se distribuye entre las confederaciones afiliadas a la Fundación ONCE.

Sobre este punto, otro de los representantes del sector de la discapacidad afirma: “tenemos un apoyo importante de la Fundación ONCE. La Fundación ONCE se creó en el 88 o 90 [...] nos ayuda al mantenimiento de la estructura y financia programas, sobre todo para mejoras o incluso construcción de centros” (ESOC-32).

Además de este mecanismo, existe otro medio que menciona el sector de la discapacidad, a través del cual pueden acceder a recursos económicos; se trata de la asignación del estado de una parte del impuesto sobre la renta (ISR): “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, Caritas, y las ONG [ahí entran las confederaciones de la discapacidad] que forman parte de este sector, reciben una porción de este 0,7%” (ESOC-31).

Otra vía de financiación es a través de las comunidades autónomas;²² sin embargo, actualmente en este mecanismo se están presentando tensiones al menos en dos puntos, uno de ellos es la posibilidad de que las comunidades autónomas administren ese 0.7% destinado al tercer sector. En este aspecto, el sector de la discapacidad muestra su preocupación en el sentido de que las autonomías manejen este porcentaje de manera independiente puesto que existen grandes diferencias en los ingresos por concepto de ISR entre ellas, lo que repercutiría en un menor ingreso para aquellas que tengan una recaudación menor. Al ser administrado por el estado, la recaudación de los impuestos se distribuye de manera general y más equitativa (ESOC-31).

La otra tensión con respecto a que las autonomías manejen estos recursos está en los atrasos en el pago de apoyos a este colectivo por parte de las comunidades autónomas. Desde la perspectiva del sector de la discapacidad, esta problemática se explica de la siguiente manera:

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

22. De manera muy general, las comunidades autónomas o autonomías en España son una división político-territorial que puede ser equiparable a la de los estados de la república mexicana, aunque con algunas diferencias. España está dividida en 17 comunidades autónomas, que a su vez se dividen en provincias, que tienen algunos aspectos en común con los municipios en México.

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 hipercomunicación, mucha política (ESOC-32).

Este testimonio muestra dos cuestiones. Por un lado, si bien es grave que las comunidades autonómicas entreguen los recursos con atraso debido a la crisis por la que atraviesa España, hasta ahora no hay indicios de un posible cuestionamiento sobre el fondo de ayudas al sector de la discapacidad que ponga en riesgo los avances logrados en el proceso de su inclusión laboral; y por otro, es una evidencia de la cobertura de bienestar y su tendencia hacia el universalismo y la consecución de sus derechos: educación, salud, pensiones, 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 la mediación de las autonomías sobre estos problemas puesto que es fácil suponer que para los colectivos es más claro obtener los apoyos económicos directamente del estado.

Además de estos mecanismos para obtener recursos del sector público, que son los más importantes, también se pueden conseguir aportaciones significativas de la Unión Europea:

La Unión Europea promueve la igualdad y la inclusión y tiene 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; 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 (ESOC-35).

Los recursos económicos que se utilizan en España para financiar el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se pueden obtener principalmente de las subvenciones que la legislación estipula como medidas de fomento al empleo: 3% que reparte la Fundación ONCE (de la parte proporcional que le corresponde de 0.7% del ISR), lo que destinan las

comunidades autónomas y lo que proviene del Fondo Social Europeo. A estas subvenciones del sector público se añaden los recursos que aportan las grandes empresas privadas.

Sería muy interesante disponer de un análisis del conjunto de apoyos destinados al tercer sector en España y, en particular, para la inclusión laboral de las personas con discapacidad; sin embargo, dadas las características de este estudio, es un tema que queda pendiente para futuras investigaciones. Por el momento, lo que sí podemos decir es que, a pesar de que las políticas públicas son iguales para todos y podría dar la impresión de que el proceso de inclusión laboral para este sector se encuentra solucionado económicamente, la realidad es que existen diferencias importantes en la asignación de recursos para los distintos tipos de discapacidad, y que el único grupo que podría considerarse cubierto es el de las personas ciegas, pues es evidente que las prestaciones que otorga la ONCE²³ a sus usuarios marca diferencias con el resto de las confederaciones que representan otros tipos de discapacidad, las cuales manifiestan diversas dificultades para dar atención a sus integrantes, aunque el que mayores problemas presenta es el sector de la discapacidad intelectual.

Los CEE, los centros ocupacionales y los enclaves laborales han sido creados principalmente por confederaciones de la discapacidad, aunque también pueden hacerlo empresas públicas o privadas. Estos mecanismos para acceder al trabajo, como ya se mencionó, están establecidos en la ley y cada uno tiene distintas subvenciones. La mayoría de los CEE está a su vez agrupada en la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem) —aunque también los hay independientes—, que concentra la problemática laboral de estos centros. Por lo tanto, se realizaron entrevistas tanto en la Feacem como en algunos CEE afiliados y no afiliados a la Federación, para conocer cómo se llevan a la práctica las políticas públicas y la problemática que surge en la asignación de recursos.

23. La Fundación ONCE cuenta con recursos importantes por la venta del cupón y otra serie de empresas que forman parte del grupo económico de la organización que destina tanto para el apoyo a la educación de las personas ciegas en España como a la capacitación para el trabajo. La ONCE apoya a las empresas que contratan a personas ciegas con el equipo necesario para que puedan trabajar. Esta prestación se mantiene mientras el contrato de la persona esté vigente.

A través de estas entrevistas se puede observar la coincidencia en las opiniones de los entrevistados sobre el acceso a las subvenciones estipuladas en la ley. Uno de los 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 € 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 1,000 €, la comunidad de Madrid me da el 50% del salario mínimo (actualmente es de 641.40 € mensuales), de tal manera que [...] 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 € todos los meses [...] si tienes 10 trabajadores pues tienes 6,000 € 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 (ESOC-29).

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 estas 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 [...] es mínima, la falta de productividad es mínima, entonces no necesito el apoyo; pero cuando la discapacidad [...] 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% (ESOC-28).

Como se puede observar en esta cita, además de la importancia de las subvenciones, muestra lo significativo que es el trabajo de las personas con discapacidad; por más gasto que le genere al estado, no se compara con el costo de tenerlas inactivas en un centro ocupacional, y seguramente no tendría comparación con el costo de tenerlas en casa, improductivas y teniendo 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, p.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. El empleo protegido cumple con la función de ofrecer un trabajo y en algunos casos, por el tipo o grado de discapacidad, es la mejor alternativa; sin embargo, para quienes tienen menor dificultad, esta medida puede no ser una solución ya que no es inclusiva y seguramente es más costosa para las administraciones que el trabajo en una empresa ordinaria.

En otro sentido, si bien es cierto que el acceso a la mayoría de las subvenciones no presenta mayor problema, en lo que concierne al cumplimiento de la subvención para el pago de sueldos de la parte que corresponde a las autonomías, sí existen serias inconformidades entre los informantes, quienes han tenido que realizar una serie de acciones para salir adelante. Para solventar los gastos, algunos de ellos combinan los ingresos que reciben de los centros ocupacionales²⁴ y de los CEE. En el caso de la Consejería de Madrid,

24. 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 Consejería de

los centros ocupacionales reciben apoyo de la Consejería de Familia y Servicios Sociales, mientras que las subvenciones para los CEE las proporciona la Consejería de Empleo (ESOC-29):

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: económica, 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 a 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 (ESOC-29).

Los entrevistados coinciden también en el tema de la demora de los pagos de la parte proporcional de sueldos que le corresponde al estado; esta problemática se ha intensificado en los últimos meses, pero varía dependiendo del gobierno autónomo que se trate, y puede ir desde un mes hasta uno o dos años (ESOC-28) (ESOC-29).

Los mecanismos que se han aplicado para salir adelante han sido, por un lado, el apoyo a los CEE a través de la confederación a la que se encuentran afiliados, y por otro, los créditos bancarios (ESOC-28). Sin embargo, para un directivo de estos centros, esta situación es preferible a las circunstancias que tenían hace una década:

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 cómo 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” (ESOC-28). En el Centro Ocupacional se 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” (ESOC-28).

Desde hace diez 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 concedértela [risas] 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 (ESOC-29).

El mismo problema de atrasos en la entrega de recursos económicos se presenta en los centros ocupacionales. Hasta el momento se ha recurrido principalmente a los créditos bancarios para solventar los gastos, puesto que “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” (ESOC-30).

Estos retrasos de las autonomías en el pago de las subvenciones para sueldos son muestra 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, p.41). Esta postura supone, al igual que el tema sobre la administración de 0.7% del ISR a través a las autonomías, las posibles desigualdades que se pueden generar, dadas las distintas potencialidades económicas de cada una.

El caso mexicano

Considerando lo que ya se mencionó en este capítulo sobre el caso mexicano, podemos iniciar diciendo, a grandes rasgos, que en el nivel institucional México carece de políticas públicas orientadas desde la perspectiva de derechos y, en consecuencia, se puede suponer que la asignación de recursos económicos no se encuentra establecida en la legislación. Si la ley no precisa estas políticas públicas, ¿qué es lo que pasa con el manejo de los recursos? ¿qué dificultades hay para acceder a ellos? ¿qué dificultades tienen las organizaciones que atienden la problemática laboral de las personas con discapacidad? Estas son algunas de las cuestiones que se intentará responder en el presente apartado.

El presupuesto. ¡Es padrísima la parte del presupuesto! [en tono sarcástico] ¡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! ¡fun! ¡fun! quitan el dinero, lo mandan a Hacienda ¡fun, fun, fun! Entonces operas casi siempre seis 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 (MXOG-12).

En este caso se menciona una situación que resulta no ser tan crítica para que un organismo gubernamental ejerza el recurso en seis meses, aunque dificulta gravemente su operación, pues hay casos en los que reportan que solo han 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 los 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 (MXOG-14).

Si bien en la legislación no existen señalamientos sobre el presupuesto que le corresponde a un determinado organismo para ejercer alguna política pública, en materia de inclusión laboral en México, de hecho, existe cierto margen de libertad para proponer acciones encaminadas a favorecer el

proceso a través de programas nacionales.²⁵ Sin embargo, los señalamientos planteados reflejan limitaciones muy importantes en la asignación de recursos y la dificultad para operarlos correctamente en un tiempo tan limitado.

En otro ámbito, los organismos gubernamentales que intentan hacer programas públicos para impulsar la inclusión, ven una enorme dificultad en las negociaciones que tienen que realizar con las secretarías que asignan los presupuestos, para que finalmente no lo hagan, quizá en gran medida porque no hay un compromiso formal en tanto que la presión institucional es mínima; en ese sentido, la legislación no es tan enfática en cuanto a responsabilidades económicas:

[...] en 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 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 (MXOG-14).

Esta sería problemática, como bien lo menciona un miembro del sector gubernamental, requiere 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’” (MXOG-12).

En esta reforma del estado sería importante considerar la reciente reforma constitucional en la que se retoma la perspectiva de los derechos humanos, lo

25. En el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009–2012 (Conadis & DIF, 2009), se puede identificar el tema laboral en las páginas que van de la 76 a la 81. Una buena parte de la información que contiene el Pronadis en cuanto a los programas que se llevan a cabo a favor de la inclusión laboral, se traspasó al informe inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

que teóricamente implica un deslizamiento hacia una política social universalista. Es decir, que esta perspectiva tendría que estar presente en la jerarquía de asignación de recursos, así como en el diseño de políticas públicas, para ser coherente con una política social de tendencias universalistas.

Ciertamente, incluir social y laboralmente a las personas con discapacidad implica costos que además se han incrementado conforme al paso del tiempo, a la par que ha aumentado la problemática de este sector y de sus familias, quienes asumen actualmente los costos; pero lejos de enfrentar el rezago social, de investigar realmente cuánto costaría la operación de ciertas políticas públicas, cómo alinear las políticas a la perspectiva de los derechos humanos y a una política social que permita ejercer las acciones necesarias, en los testimonios de los informantes se encuentran evidencias de que la postura ha sido 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, icostosísima!, servicios muy caros, y muchas veces prefieren que no se diga nada” (MXOG-24). 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 dónde sí, porque esto va a generar un gasto que por el momento no se puede hacer’” (MXOL-5).

Estos comentarios podrían estar influyendo la política social que en la práctica se lleva en nuestro país, más de corte residual, como se planteó en el primer capítulo. El traslado hacia una política social alineada a una perspectiva de derechos, tal como lo demanda hoy nuestra Constitución, generará serios problemas debido a 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 [...] Transformar implica cambiar las cosas, tomar riesgos [...] la agenda de los derechos es una agenda de conflicto” (MXOG-12).

Uno de los informantes considera clave la transformación de la actual política social a fin de solventar la falta de recursos del estado para 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 [...] el estado mismo se ve limitado en su capacidad de ejercicio (MXOG-12).

Se puede suponer que, en general, la actual política social con tendencia hacia la residualización que se lleva en México podría estar influyendo en el hecho de que el estado tenga menor acceso a los recursos económicos,²⁶ pero además hay clara evidencia de que el gobierno reconoce las necesidades y problemáticas de las personas con discapacidad, incluyendo aquellas en el ámbito laboral; sin embargo, evade la responsabilidad de instrumentar políticas públicas porque “no hay dinero”. ¿Realmente no hay dinero? Evidentemente el estado funciona, hay ciertos recursos, entonces más bien se podría preguntar ¿cómo se administran los recursos del estado? Algunos comentarios de los representantes de organismos gubernamentales ilustran 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 [tose] formada en otra lógica. Nosotros, tratando de explicar cómo era importante fortalecer a la sociedad civil [...] “Bueno, ¿estás loco? Para eso no hay dinero, ino 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 que hacen las secretarías y después se distribuye. Aunque yo traiga tal consigna por la ley, pero con instituciones chiquititas, ¡imagínate! No te puedes meter a cabildeo porque estás extrapolando tus facultades. Luego, tal vez te asignen algo de presupuesto, pero se

26. Efectivamente, de acuerdo con Ordóñez (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.

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 (MXOG-12).

Es voluntad política (MXOG-16).

I: ²⁷ 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 [...]

E: ¿Sería entonces que realmente no hay dinero, o que no se canaliza para atender esta problemática, sino que se canaliza para otros lados?

I: Puede ser también esa parte [pensativo] 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 (MXOG-14).

De acuerdo con estos testimonios, se podría decir que no necesariamente es la falta de recursos lo que dificulta llevar a cabo políticas públicas, sino que además haría falta una buena administración general, tanto del estado como en el nivel de secretarías, con una jerarquía alineada a la perspectiva de los derechos humanos puesto que hasta ahora, de acuerdo con los informantes, se desconoce cómo se asignan los recursos. Ello deja entrever que hay vacíos institucionales que lo permiten y que dentro de la misma administración pública federal se manejan los recursos económicos sin referentes o principios muy claros. Esta situación lleva a la generación de procesos de discriminación hacia aquellos organismos pequeños que trabajan a favor de la defensa de los derechos humanos de los 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.

27. En los diálogos durante las entrevistas I es el informante y E es la entrevistadora.

Así, la asignación de recursos queda supeditada a estos factores que repercuten directamente en el quehacer de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden la problemática laboral de este sector de la población.

Prácticamente, entre los informantes hay 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 la canalización de recursos, pero, ¿cómo limita la falta de recursos el logro de este propósito? A continuación podemos considerar algunos ejemplos:

[...] 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 entrampados 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 (MXOG-15).

La pobreza de muchas familias mexicanas que viven con una persona discapacitada, y la falta de asignación de recursos para políticas públicas que deberían atender esta problemática, genera un círculo vicioso que impide el desarrollo y el cumplimiento de los derechos, en este caso concreto, para acceder al trabajo. Si no tienen acceso a la educación, tampoco pueden acceder al trabajo y por lo tanto, no pueden salir de la pobreza.

En el ámbito educativo, obtuvimos el testimonio de un representante del sector gubernamental, quien requiere apoyos para la edición de libros de texto para los niños ciegos que cursan 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 cómo perjudican todo un proceso educativo y laboral de la población con discapacidad (MXOG-19).

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 ingresar al sistema educativo encuentran barreras para el aprendizaje al no contar con los materiales necesarios. Es indispensable que “haya recursos presupuestales [...] que garanticen la posibilidad de resolver los requerimientos de la escuela regular [...] se requiere de personal especializado, material didáctico, elementos que permitan el seguimiento para cumplir con los programas que existen, como el de fortalecimiento a la integración en escuelas regulares” (MXOG-17).

¿Cuántos recursos se requieren para la inclusión educativa de la población con discapacidad para que posteriormente pueda trabajar? Esta es una cuestión que hasta el momento no es posible dar respuesta.

El tema sobre la falta de asignación de recursos se repite en el caso del desarrollo de estudios estadísticos que determinen la magnitud de la problemática y el diseño de las políticas públicas, no solo en el terreno educativo sino en todos los ámbitos, incluyendo el 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 o diez preguntas, bueno, ¡es una millonada! En una encuesta, no se diga en el Censo” (MXOG-21). En 2010 se realizó el Censo General de Población en el que se tuvieron que limitar las preguntas sobre discapacidad porque en ese momento se dio la coyuntura de la influenza H1N1 (MXOG-21). 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 que 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 [...] teórico y metodológico, porque

no hay un cómo se debe capturar la información y eso no corresponde a nuestros estándares (MXOG-21).

Se podría suponer entonces, que no se asigna presupuesto para realizar estadísticas porque no hay 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 la definición que da la Convención? También está la Clasificación Internacional del Funcionamiento, Discapacidad y Salud (CIF),²⁸ tal como menciona el entrevistado. La metodología que plantea la CIF es compleja para quienes no están familiarizados con aspectos médicos y sociales que influyen en la problemática de la discapacidad, para lo cual habría que establecer equipos multidisciplinarios que la valoren. Sin embargo, esta clasificación no es una novedad, se estableció desde el año 2001 y tenía como antecedente la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías que se estableció en 1980.

Efectivamente, quienes realizan estadísticas no tienen los elementos para diseñar las preguntas que arrojen la información adecuada. Aquí el problema se complejiza no solo por el acceso a los recursos económicos, sino por la carencia de equipos multidisciplinarios que den los parámetros para extraer la información necesaria de acuerdo con la CIF. Mientras tanto, la ausencia de información está limitando las dimensiones reales de la problemática en todos sentidos, no solo el aspecto laboral, lo que a su vez incide en la carencia de los argumentos necesarios para promover políticas públicas que la atiendan.

En el campo laboral hay un programa que se está llevando a cabo con cobertura limitada, enfocado el impulso del empleo autónomo o a través de pequeñas empresas en las que participen mayoritariamente personas con discapacidad. El organismo gubernamental responsable, al reconocer las limitaciones económicas para ampliar la cobertura del programa, ha recurrido a invitar a los diputados a sus eventos para que conozcan los proyectos exitosos con el fin de que se le otorgue mayor presupuesto. Sin embargo,

28. La CIF fue aprobada 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.

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 ve a las personas con discapacidad de manera integral” (MXOG-23).

Inicialmente, este programa de apoyo para el autoempleo nació con una escasa cobertura y difusión, no obstante, en la medida que se ha dado a conocer, la demanda de apoyo económico para la creación de microempresas ha aumentado considerablemente, pero no se ha logrado que los legisladores asignen presupuesto para apoyar un mayor número de proyectos.

Además de estas limitaciones legislativas, también se comenta otro aspecto importante: “vemos que, tanto en la Convención como en el Programa Nacional de Discapacidad, en la sección de empleo le dan mucho más énfasis a 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” (MXOG-23).

Otra vertiente importante de la inclusión laboral que habría que atender con mayor profundidad en la legislación, es la promoción de una cultura empresarial. Sin embargo, a pesar de esta limitante legislativa, actualmente el problema principal es que el programa se ha ido difundiendo y hay una mayor demanda, pero no se tienen los recursos necesarios para apoyar los programas viables de creación de pequeñas empresas. Dentro de este proyecto, también se puede estar generando un círculo vicioso por falta de lineamientos institucionales en torno al presupuesto, que respalden el impulso empresarial de las personas con discapacidad.

A lo largo de la exposición de estas tres situaciones: educativa, de estadísticas y de fomento empresarial, se pueden observar algunos problemas relacionados con las consecuencias que viven los organismos gubernamentales por falta de políticas públicas y asignación de recursos para impulsar el proceso de inclusión laboral.

En este sentido, cabe mencionar un dato que plantean las personas con discapacidad a través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en 2010. A la pregunta sobre ¿qué tan fácil es recibir apoyos del gobierno?, 78.1% de

los encuestados respondió que es muy difícil obtener beneficios de los programas públicos (Conapred & Conadis, 2012, p.60).

La falta de políticas públicas y de asignación de recursos económicos para desarrollarlas, también repercute en otro tipo de organismos de colaboración mixta. Dentro del sector gubernamental, particularmente en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), pero en coordinación con otros organismos empresariales, se ha ido generando una red de agencias de integración laboral. De un total de seis agencias, la que logra incluir el mayor número de personas con discapacidad en el país es la agencia de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). Una informante de la agencia de colaboración entre el DIF y el sector empresarial plantea los siguientes problemas respecto a la asignación de recursos:

I: 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 Secretaría— [soy] mensajera, consejera en rehabilitación [...] somos multifuncionales por no decir todólogas, con más caché [risas], imultifuncionales! Entonces si no hay nadie que se quede en la agencia porque yo tengo que salir, pues con la pena [...] Muchas veces puedo avisar 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 [...] 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 (MXOE-26).

E: ¿Cuál es la colaboración del sector empresarial para la agencia de integración laboral de las personas con discapacidad?

I: 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 (MXOL-26).

¿Solo se necesitará este tipo de apoyos para que el sector empresarial incluya laboralmente a las personas con discapacidad en México? Las agencias de integración laboral coordinadas por el DIF están compuestas por una sola

persona que realiza el proceso. Esta situación permite intuir los alcances que pueden tener las agencias, no solo en el Distrito Federal sino la precaria situación que se vive en los estados dadas las limitaciones económicas.

Pasando al ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, dos de las más importantes coinciden en que no cuentan con el apoyo económico gubernamental para desarrollar su labor:

I: 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.

E: ¿Se mantienen de los productos que hacen?

I: 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.

E: ¿Cuánto más o menos les dan?

I: 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 (MXOC-38).

Desafortunadamente, no todos tienen las mismas posibilidades y muestran situaciones más críticas:

I: Nosotros atendemos lo que las autoridades no atienden [...] las organizaciones no gubernamentales tomamos lo que ellos no pueden porque no hay recursos suficientes.

E: Y ¿de qué se mantiene la organización?

I: 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 esta 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? (MXOC-42).

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 tratan 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 planteamientos de los organismos involucrados con la atención laboral contrastan con la versión del sector legislativo: “El Conadis [...] tiene recursos para estructurar sus programas, por lo menos del 2012. Tiene para preparar su presupuesto y [...] yo como diputada de la comisión del presupuesto, te diré que estaré al pendiente del presupuesto” (MXOL-4). La asignación de recursos no implica solamente que el Conadis pueda desempeñar sus funciones administrativas, sino que es necesario invertir de manera considerable en el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas con cobertura nacional.

La Convención, en su artículo 4, sobre las obligaciones generales, en el inciso 2 sobre los derechos económicos, sociales y culturales, menciona 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 derecho internacional.

De acuerdo con este planteamiento —al menos en cuanto al tema de la inclusión laboral de las personas con discapacidad—, el esfuerzo económico de México para atender este compromiso no se ve reflejado hasta el momento.

Análisis comparativo

La asignación de recursos en la legislación para el establecimiento de políticas públicas es un tema que contrasta significativamente cuando comparamos las características entre España y México.

Es evidente que en España las subvenciones del estado para cada una de las políticas públicas destinadas al fomento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se encuentran especificadas claramente en la legislación. Existen distintos tipos de apoyo, dependiendo de si se trata de su inclusión en un empleo ordinario o, en el caso del empleo protegido, hay un acompañamiento del proceso desde la gestación de los centros de empleo hasta el mantenimiento de los mismos. Esta situación hace un fuerte contraste con México donde, en primera instancia, la legislación no estipula monto alguno para políticas públicas, y en segunda, se puede ver claramente que las prioridades de las secretarías responsables de obtener los recursos —incluyendo la de Hacienda— no están en función de cumplir con una perspectiva de derechos. En este planteamiento se revelan problemas estructurales de gran importancia que hacen un llamado a la reforma del estado, así como a la necesidad de incorporar la reciente reforma constitucional que la alinea a la perspectiva de los derechos humanos.

En España, además de las subvenciones señaladas en la legislación para el fomento al empleo, existen diversos mecanismos para el financiamiento del movimiento asociativo de la discapacidad: el porcentaje (3%) que distribuye la Fundación ONCE a las confederaciones de la discapacidad, proporcional a 0.7% del ISR, lo que aportan las autonomías y 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 empleo de este sector de la población. Por su parte, en México la legislación no establece subvenciones para el apoyo a los movimientos asociativos o para que los organismos civiles lleven a cabo programas específicos de fomento al empleo.

A partir de estas circunstancias, las repercusiones dan muestra de diversos problemas derivados del acceso o no a los recursos en cada caso.

En España, a pesar de disponer de diversos mecanismos de acceso, no hay evidencia de que los recursos sean suficientes para sufragar los gastos necesarios para que todos los tipos de discapacidad se encuentren en las mismas

condiciones que los invidentes, quienes sí tienen cubiertas sus necesidades económicas para la inclusión laboral.

La entrega de recursos a destiempo por parte de las autonomías españolas, ha repercutido en el incremento de las deudas económicas de algunas instituciones con los bancos, no obstante, hasta el momento esta problemática no da muestras de la necesidad de eliminar las subvenciones; por el contrario, la inversión en políticas públicas para el empleo de 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 todos los servicios sociales. Por el momento, consideran que de manera general se han cubierto los aspectos de educación, sanidad y pensiones, pero haría falta cubrir este rubro de manera que se hagan valer plenamente los derechos de los diversos grupos vulnerables, entre ellos el de las personas con discapacidad.

En lo que se refiere a México, la falta de asignación de recursos a través de políticas públicas repercute de manera importante en el bienestar de las familias que viven con alguna persona discapacitada, ya que el costo del riesgo social que representa es subvencionado por ellas mismas; la cobertura del bienestar no llega a la educación,²⁹ lo cual trae implicaciones serias en el proceso de inclusión laboral.

La falta de asignación de recursos, en México hace que los organismos públicos se vean limitados en el cumplimiento de obligaciones estipuladas institucionalmente, así como en sus responsabilidades como mediadoras en el proceso de inclusión laboral. En el ámbito de los organismos de la sociedad civil, la falta de recursos ha propiciado el cierre de algunas de ellas y otras se mantienen de las donaciones particulares y de grandes empresas —final-

29. Situación que se desarrollará en el siguiente capítulo. Este estudio no tiene alcances en materia de sanidad, no obstante, es un tema relevante que podría dar pautas para una investigación a fin de determinar con exactitud su cobertura y las características que la definen. Por el momento podemos mencionar que hay indicios de graves problemas de salud en la población con discapacidad; un dato ilustrativo es que, de acuerdo con la Enadis (2012), 77.2% utiliza los servicios de salud públicos cuando se enferma, 20.7% emplea remedios recomendados por amigos y familiares y 18.8% recurre a los servicios de medicina privada. A partir de esta información, 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.

mente, de la caridad—, por lo que los alcances en la atención se ven muy limitados y las repercusiones en la inclusión laboral son mínimas.

En España, dada las diversas posibilidades de acceso a los recursos económicos, y a pesar de que no están cubiertas en su totalidad las necesidades de inclusión laboral que persisten debido a la crisis económica por la que atraviesa, se muestran esfuerzos por “adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles” que estipula la Convención (artículo 4, inciso). Situación que contrasta con el caso de México, donde no hay evidencias de este esfuerzo.

En la tabla 2.3 se sistematizan los aspectos más relevantes de las características institucionales en relación con la asignación de recursos en cada caso.

TABLA 2.3 COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN MÉXICO Y ESPAÑA

Característica	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. Para 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 de 3% que destina la ONCE para la Fundación ONCE de la parte proporcional de 0.7% del ISR. Aporte de las autonomías Acceso al Fondo Social Europeo.	No
Acceso a otro tipo de aportaciones.	Donaciones de empresas privadas.	Donaciones de empresas privadas.
Acceso actual a los recursos es suficiente para cubrir la totalidad de gastos.	No	No
Problemas derivados de la falta de recursos suficientes en los organismos involucrados en el proceso.	Endeudamiento bancario por la demora en el pago de subvenciones de las autonomías. Demanda de la cobertura del bienestar, no solo en educación, sanidad, pensiones, sino también otros 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 la problemática. 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 a partir de información bibliográfica y documental, así como de las entrevistas a los actores sociales involucrados.

Los organismos involucrados en la inclusión laboral de personas con discapacidad. Dimensión organismos–procesos

El estudio sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad se ha planteado desde tres dimensiones: estructural–institucional, de organismos–procesos y de resultados (Abramovich, 2008).

A partir de las características que nos arroja la dimensión institucional–estructural de cada uno de los países en estudio, planteados en el capítulo anterior, en este nos centraremos 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: legislativos, gubernamentales, empresariales y de la discapacidad.

Se dedicará un apartado para cada uno de los cuatro tipos de organismos en particular, tanto para el caso de España como el de 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 la descripción de cada uno de los organismos se incluyen sus propias características, las estructuras organizativas, las funciones que desempeñan, los procesos que siguen y las formas en que se articulan o no con los demás organismos y actores sociales. Se hace énfasis en sus especificidades, limitaciones y problemáticas, así como la manera en que propician u obstaculizan la transversalización de la perspectiva de la discapacidad, el reconocimiento de derechos y la participación de la población afectada en el proceso de inclusión laboral. Todos estos aspectos aportarán los elementos necesarios para hacer el análisis comparativo de los respectivos organismos en ambos países al final de cada apartado.

Cabe recordar que las temáticas tratadas se obtuvieron de manera inductiva, es decir, a partir de la información planteada por los informantes y en algunos casos complementada con la revisión documental y bibliográfica.

LOS ORGANISMOS LEGISLATIVOS

En este primer apartado se mencionan las características de los organismos legislativos, sus funciones, así como al proceso que siguen para elaborar o modificar las normativas que influyen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. De acuerdo con el procedimiento establecido constitucionalmente, se observan las formas de instrumentación, los actores con mayor responsabilidad, así como la manera como se articulan o no para tal efecto. Se presentan además las posibilidades de participación de los organismos de la discapacidad, así como de los empresarios en el proceso de elaboración de la legislación. Finalmente, se hace una breve consideración sobre las tensiones que se generan debido a las influencias partidistas que intervienen. La descripción de este proceso en cada uno de los países nos permite observar que cada proceso legislativo tiene una identidad propia, en la que es posible establecer semejanzas y diferencias entre ambos.

El caso español

A través del consenso mostrado por los actores sociales que colaboraron como informantes en este estudio, la elaboración de las normativas en España corresponde generalmente al gobierno; los distintos ministerios son los encargados de elaborar la gran mayoría de las iniciativas de ley. En la práctica legislativa, en muy pocas ocasiones el Parlamento pone en marcha alguna propuesta, principalmente 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 (ESOL-2).

En la Constitución Española, el Título III de las Cortes Generales, Capítulo II de la elaboración de las leyes, el artículo 82 habla de que “Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley” (BOE, 1978). Asimismo, en el artículo 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” (BOE, 1978). Es decir, que la posibilidad que se otorga institucionalmente de que los ministerios elaboren las normativas, en la práctica recae en estos organismos gubernamentales. Sin embargo, respecto 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 la discapacidad.

Las asociaciones representativas utilizan una variedad de fórmulas tremendas, realmente esas asociaciones han crecido mucho; la más importante es el Cermi [Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad] 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 (ESOL-3).

A través de la consulta a los actores sociales se puede dar seguimiento a sus distintas maneras de participación en cada una de las etapas para la elaboración de una normativa. Un dirigente del movimiento de la discapacidad lo describe de la siguiente manera: “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” (ESOC-32). Esta cooperación del movimiento asociativo se ubica en la primera etapa, que corresponde a la elaboración del anteproyecto.

Asimismo, durante 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

Discapacidad,¹ la cual participa como coordinadora y asesora técnica: “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” (ESOG-9). Otro representante del sector gubernamental completa el procedimiento:

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 (ESOG-10).

Los representantes del movimiento asociativo coinciden en que se da 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 estrategia,² sí que había personas del Ministerio de Sanidad, del Ministerio del Trabajo, el Cermi y Feacem [Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo] como parte del Cermi (ESOC-30).

A través de estos testimonios se puede constatar que la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, organismo gubernamental que, como su nombre lo indica, coordina no solo a los distintos actores sociales, sino también a los del interior del sector gubernamental.

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 Personas con Discapacidad. 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.

mental, con la finalidad de transversalizar las medidas propuestas por todos los ministerios, y en concreto, principalmente con el Ministerio del Trabajo e Inmigración, para aquellas cuestiones relacionadas con el tema laboral.

[...] 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 consensúa 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 respecto a dar audiencia a los lobbies (ESOL-3).

También se puede observar de manera clara que la actividad y participación del movimiento asociativo goza de una presencia institucionalizada que se ha ganado un estatus como actor social, con la capacidad de articularse en un nivel de liderazgo dentro de la sociedad española. Ha sabido organizarse y hacerse necesario para la toma de decisiones gubernamentales y legislativas referentes al tema, permitiendo poner en marcha mecanismos de gobernanza. Un representante de los organismos de la 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 (ESOC-35).

Este proceso de interacción muestra un grado de madurez, no solo de los 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, donde además se exponen propuestas o iniciativas legislativas de las asociaciones o confederaciones de la 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” (ESOC-35).

La etapa del anteproyecto finaliza cuando el texto es redactado y enviado al Parlamento, y entonces se abre lo que se denomina plazo de enmiendas, que dura de seis a siete meses aproximadamente; las enmiendas son proposiciones que los grupos parlamentarios realizan para modificar una ley. Es un periodo en el cual la comisión responsable oye a los portavoces de grupos parlamentarios y se decide si conviene o no hacer un trámite de comparencias o audiencias; es aquí donde pueden recibir también a los representantes de confederaciones de la 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 un representante del sector legislativo señala 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 quiénes deben venir y quiénes no, pero casi siempre se decide que comparezca el sector, porque si no, en el vicio va el castigo (ESOL-3).

Tanto la habilidad que tiene el movimiento asociativo para hacerse escuchar, como el poder que han alcanzado como ciudadanos organizados, son evidentes. Cuando las peticiones de comparencia 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 iniciativa o una nueva ley.

De la misma manera como participan las asociaciones de la 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 (ESOL-3).

Cabe señalar que el Parlamento Español trabaja mediante comisiones. En la Constitución Española, el Título III, De las Cortes Generales, en el Capítulo 1 De las Cámaras, el artículo 75 señala que “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley” (BOE, 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 [...] y tiene sentido en tanto que no tienen resuelta su problemática [...] no es una comisión permanente” (ESOL-1).

[...] 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 (ESOL-2).

Como no es una comisión permanente, “cada vez que se instaure una nueva legislatura, los partidos pueden aprobar o no la Comisión de Discapacidad” (ESOL-1). En la reflexión de un representante del sector legislativo, 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 estas 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 (ESOL-2).

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 (ESOL-2).

La existencia misma de esta comisión de discapacidad en la Cámara de Diputados habla de la importancia que tiene para la sociedad española atender su problemática, pero también se puede considerar como un logro del movimiento asociativo, al estar presente de manera constante con los actores sociales clave 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” (ESOL-1). Por lo tanto, se puede considerar como un logro de la ciudadanía haber conseguido esta “especie de vehículo de comunicación” (ESOL-2) entre el

gobierno y la sociedad civil, a través del cual fluyen las negociaciones y la conquista de sus derechos.

Además de la creación y articulación de organismos legislativos, gubernamentales y de la discapacidad, que inciden en la elaboración de las normativas relacionadas con el proceso de inclusión laboral, 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 (ESOE-25).

El representante de los organismos empresariales coincide en que el procedimiento de los organismos gubernamentales y legislativos para la creación de la normativa, y de la manera como se busca transversalizar y consensuar la legislación con los distintos actores sociales involucrados es que: “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 CEPYME,⁴ a muchos, al Cermi” (ESOE-25).

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” (ESOE-25).

Una de las características propias de la normativa en materia laboral, que menciona un representante 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 propio de elaboración (ESOL-2):

3. Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

4. Confederación Española de la Pequeña y Mediana Industria.

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. 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 (ESOL-2).

A través de lo reportado por los informantes del sector de la discapacidad no se puede evidenciar el contacto del movimiento asociativo con grupos sindicales, pero quizá sí 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, mas 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 considera 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 ocho años que ha gobernado, el Partido Popular logró diversos acuerdos con los sindicatos (ESOL-3).

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 la discapacidad. Uno de sus informantes clave describe de la siguiente manera el modo de contacto con los partidos políticos:

En general, en épocas como esta 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 subtítulo [...] También se mantiene una relación estable con personas de todos los par-

tidos, con los responsables de los temas de empleo, entonces se mantiene una comunicación estable que, aunque cambie el gobierno, necesitamos seguirla y demás, otra cosa es lo que se consiga ¿no? [risas] (ESOC-33).

Además de captar la apertura hacia todos los partidos, cabe resaltar en esta cita la articulación permanente que mantiene el movimiento asociativo 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” (ESOL-3). Sin embargo, este mismo representante legislativo alcanza a identificar ciertas complicidades entre partidos y algunos organismos del movimiento asociativo: “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” (ESOL-3).

Los empresarios reconocen la labor del partido de izquierda: “este gobierno actual fue un gobierno muy activo en políticas sociales” (ESOE-25).

De los diversos informantes, 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 (ESOG-8).

Ante la temática se presentan 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 filiaciones políticas, es necesario para ellos no crear tensiones en el interior de ellos mismos, pero a discreción, probablemente sus líderes podrían estar

tomando decisiones con las cuales pueda salir favorecido todo el sector de la discapacidad. Si además se considera la experiencia de los organismos del movimiento asociativo, 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 las administraciones de gobierno 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.

El caso mexicano

Los lineamientos que plantea la Constitución mexicana (UNAM, 2012) sobre el derecho a participar en la elaboración o modificación de las normativas, se establecen en el Título III, Capítulo II de la iniciativa y formación de las leyes, 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 DOF, 9 de agosto del 2012).

En el artículo 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 que primero la Cámara de Diputados, y posteriormente la Cámara de Senadores, han de llegar a un acuerdo y una vez aprobada la propuesta por ambas cámaras, 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 mismo artículo especifica que se turnará nuevamente a las cámaras hasta que finalmente se llegue 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 por las que pocas veces llegan propuestas de normativas, por lo que en realidad los principales responsables de impulsar su elaboración son los organismos legislativos, pero sobre todo la Cámara de Diputados.

A finales de 2009, el 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 fue sobre la facultad del presidente para presentar iniciativas preferentes ante el Congreso, un procedimiento por el cual los legisladores se ven comprometidos a dar trámite a las iniciativas presidenciales en el menor tiempo posible.

El desequilibrio de poderes es un problema que ha existido en México, por décadas estuvo a favor del ejecutivo; sin embargo, a partir de 1997 la balanza se inclinó hacia el poder legislativo, cuando el partido del presidente en turno perdió la mayoría en el Congreso y las iniciativas presentadas por el ejecutivo se vieron cuestionadas, bloqueadas o retrasadas ante la falta de consenso entre los diversos grupos parlamentarios (Elías, s.f.; Gamboa, 2011).

Esta medida de las iniciativas preferentes —según los argumentos del poder ejecutivo—, de fondo busca propiciar el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que debe prevalecer de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 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”.

En este contexto general, el procedimiento sobre la aprobación de la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) 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 su elaboración cuestiona la actuación del poder legislativo; sin embargo, no hay algún indicio de manifestación o 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 de los organismos legislativos con algunos organismos gubernamentales para

la elaboración de normativas sobre la problemática de las personas con discapacidad es prácticamente nula. Citando nuevamente el testimonio de un representante del sector gubernamental, no se les permitió dialogar con los legisladores para participar en la elaboración de la ley de 2011 (ESOG-46), lo cual es una evidencia de que no hay una adecuada articulación entre estos dos sectores.

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 legislativo para poder publicar una nueva ley?

De la aprobación de esta nueva ley se derivan varias transformaciones en el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), que constata de manera concreta un representante 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 vengan a fortalecer el desarrollo integral de las personas con discapacidad” (MXOL-5). Si ya existía este organismo y se pretendía transformarlo, es ilógico que no se haya consultado a los organismos gubernamentales representados en el Consejo sobre las modificaciones pertinentes y analizar juntos la mejor manera de realizarlas. Si el nuevo Conadis cuenta con nuevas atribuciones que le permiten generar políticas públicas, ¿cómo se estipulan en la legislación si no se ha diseñado e instrumentado un vínculo organizacional y de comunicación adecuado que permita la articulación necesaria entre cada uno de los organismos?

El problema de la falta de articulación entre estos organismos no es estructural, ya que está establecida la relación entre ambos para la aprobación de las normativas, sino que refleja una problemática en el terreno de la aplicación de la normativa, dado que hasta el momento no se llevan a cabo los procedimientos constitucionales establecidos.

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” (MXOL-5). A través de esta cita textual de uno de los legisladores, se puede observar el mandato sobre la participación de

dos tipos de organismos en el Consejo: los organismos gubernamentales y los organismos de la discapacidad.

Sobre los primeros, los organismos legislativos estipulan normativas sin haber tenido relación, en este caso, con el principal organismo gubernamental que atiende la problemática de las personas con discapacidad, y señala en la legislación que se deben articular y cómo deben hacerlo. Esto queda planteado en la legislación en el Título Tercero, capítulo 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”. Este ordenamiento lleva 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, no se muestra la posibilidad de interacción con el sector gubernamental, sino más bien se acerca a una imposición legislativa; así lo reitera un representante 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” (MXOG-46).

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 aprobó la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Cámara de Diputados, 2010), se pueden analizar diversas cuestiones interesantes en relación con la toma de decisiones, pero lo que aquí resulta relevante es que en las intervenciones, los agradecimientos por la participación en la 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 la discapacidad, en ese orden. 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, 2010: s.p.).

Se alude 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 orga-

nización fue promovida por la Cámara de Diputados, con una participación mayoritaria de las asociaciones civiles de la 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 con 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 la discapacidad,⁵ pero ni

5. Desafortunadamente, no se pudieron obtener evidencias sobre el registro de los participantes al foro, para observar con detalle cuántas personas asistieron, los tipos de discapacidad que estuvieron representados, 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 fue nacional—, así como otras cuestiones que permitieran discutir ¿cuál es el nivel de representatividad del sector de la 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 con la revisión de algunas leyes, los lineamientos que se especifican para la realización de los foros de consulta pública son muy generales. La participación de la sociedad es considerada en el momento de la convocatoria, pero en el 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 de 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” (DOF, 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 cuáles habrán de ser

el sector empresarial —como implicado directo en los asuntos laborales— ni el sector gubernamental, tanto nacional como estatal, tienen relevancia en la elaboración de las normativas; el legislativo muestra 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 llevar a cabo una adecuada atención a las problemáticas sociales y laborales de las personas con discapacidad. Asimismo, esta problemática nos remite a hacer un llamado a la democratización en la creación de las instituciones en el interior de los poderes públicos.

En cuanto a los organismos de la discapacidad, los representantes de organismos legislativos hablan de la necesidad de incluir su participación en el Consejo “a quienes encabezan alguna asociación” (MXOL-5). Pero esto no quiere decir que las personas que por su liderazgo están al frente de alguna asociación civil, cuenten con la representación de un sector de la población.⁶

Si bien la carencia de una estructura sólida y representativa es un grave problema de los organismos de la discapacidad —como veremos más adelante—, 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 no representa una verdadera articulación entre los organismos legislativos y las organizaciones civiles. Haría falta primero que estas se organicen en el nivel municipal, estatal o regional, pero que surja un movimiento asociativo que los consolide como actores sociales.

los criterios de representatividad. Otra de las cuestiones es que la consulta se organiza bajo los términos de la Comisión Ejecutiva y de acuerdo con 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.

6. En el último tema de este capítulo se profundizará en el estudio sobre la organización entre las asociaciones de la discapacidad en México, a fin de sustentar a fondo que no son representantes de este sector.

Además, esta afirmación, tomada de un representante de los legisladores, no coincide con lo que se plantea en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad sobre la asamblea consultiva. En el Título III, capítulo IV Asamblea Consultiva, artículo 53, 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, de los organismos de la discapacidad, implica un gran esfuerzo de este sector de la ciudadanía, no solo en el ámbito de recursos humanos sino también en el económico, y a cambio no se ofrece 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, capítulo III, artículo 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 la sesión o sesiones correspondientes para tratar asuntos de su competencia”.

De acuerdo con lo estipulado en la ley, tener solo voz y no voto en el Consejo no sería equitativo para el esfuerzo que significa desarrollar toda la estructura de representación de las personas con discapacidad en México, ni implica realmente una posibilidad de participación ciudadana.

El trabajo legislativo se distribuye en la Cámara de Diputados a través de comisiones entre los diputados que componen cada una de las legislaturas. La comisión encargada de llevar las problemáticas sociales de las personas con discapacidad, incluyendo la laboral, es la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables (2012), que además atiende las problemáticas de otros grupos sociales: mujeres; niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad...

Entre los títulos de iniciativas de ley que se propusieron a través de esta comisión, tomados del Archivo Legislativo de la LX legislatura correspondiente a 2008,⁷ se pueden mencionar algunos a manera de ejemplo:

- 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 atendidas en esta comisión y revela la saturación de trabajo que consecuentemente han de tener; todas las problemáticas son relevantes y necesarias, no obstante, parece obvio que en la práctica sea imposible dar la atención necesaria a la problemática de cada sector que se pretende atender.

Los representantes de dicha comisión coinciden en que retoman las cuestiones a legislar de manera directa, a través del contacto con algunos directivos de asociaciones de la discapacidad o 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” (MXOL-4).

Se puede considerar entonces que la toma de decisiones de los legisladores no parte de una verdadera representación ciudadana, gubernamental, ni

7. Se consideraron las iniciativas de 2008 de manera aleatoria y porque son las más recientes que se pueden consultar en su página de la Internet.

a través de estudios realizados a fondo que puedan proporcionar mayores herramientas para sustentar con rigor las iniciativas de ley.

Con estos procedimientos, aunados a la problemática propia por la saturación de trabajo, es natural que los alcances de la comisión acerca de la problemática laboral de las personas con discapacidad no den los mejores resultados. Los ciudadanos que participan en las convocatorias realizadas por los legisladores muestran un gran desaliento; 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” (MXOL-5).

A pesar de que hay una nueva legislación, con las limitaciones que presenta en el terreno laboral —como se planteó en el capítulo anterior—, es difícil que se puedan cumplir las expectativas, pero mientras no haya un movimiento asociativo con poder para articularse en el mismo nivel que los demás actores sociales, seguirán en un continuo desaliento. Además, la queja de que “nos convocan y nos convocan y no pasa nada”, es una expresión que muestra la postura asistencialista de las personas con discapacidad, 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 posicionaría de mejor manera ante los demás actores sociales.

La entrevista al representante de una asociación de la 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 (MXOC-42).

Si bien en esta cita se puede notar la impotencia, la fragilidad de su postura ante los legisladores, también 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 metrobús? Se han caído muchos alumnos. Y ¿qué hacen? ¿por qué no ven que el metrobús 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 idos semáforos inteligentes! Chillan como pájaros por todos lados y que no sabes finalmente por dónde pasar ¿qué está pasando? ¡Y lo anuncian a cuatro columnas! [...] esos millones de pesos mejor hubieran servido para dejar planas las banquetas o cambiar coladeras rotas ¡hubieran tenido más utilidad que ese parque! (MXOC-42).

Esta realidad es una desafortunada muestra de la violación a los derechos de las personas con discapacidad, de la pasividad legislativa, de su falta de empoderamiento a través de sus organizaciones, que repercute en la carencia de articulación entre ambos tipos de actores sociales.

Cabe aclarar que no es posible generalizar que en todas las asociaciones de la discapacidad se tiene una perspectiva asistencialista; existen otras que verdaderamente realizan esfuerzos por alcanzar sus derechos, como es el caso de esta asociación que se acaba de presentar, pero son evidentes sus escasos recursos para conseguirlos.

Se puede decir que las asociaciones de la discapacidad pueden participar por dos vías: una de manera directa, con los organismos legislativos; y la otra, a través del Conadis, pero que todavía es una posibilidad porque no se han instrumentado los mecanismos de articulación entre organismos gubernamentales y legislativos. Sin embargo, la forma que se considera más efectiva hasta el momento es por la vía de 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 a través del sector legislativo ni de organismos gubernamentales, ni existe una vinculación de actores sociales empresariales y de la discapacidad. En la Ley General (2011) Capítulo II, sobre el Trabajo y el Empleo, en ningún momento

se menciona al empresariado como un actor involucrado en el proceso de inclusión laboral. 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 específica con algunos empresarios sensibles a la problemática que se articulan con ciertas dependencias de gobierno, agencias de integración laboral, tanto públicas como privadas, pero por 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” (MXOE-26), 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!” (MXOE-26).

Desafortunadamente, como se pudo constatar, los organismos empresariales se mantienen al margen en lo que se refiere a la elaboración de normativas que intervienen en el proceso realmente no hay incentivos ni sanciones que los inciten a la participación. Mientras tanto, el empleo de las personas con discapacidad sigue dependiendo de su buena voluntad.

Por otra parte, es importante considerar la influencia de distintas posturas de los partidos políticos que conforman las legislaturas durante la elaboración de una normativa, por la manera en la que logran posicionarse para la toma de decisiones. Un representante 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 (MXOL-5).

Para la elaboración de la Ley General de 2011, el Partido Acción Nacional ya había realizado un trabajo previo e intentó subir la propuesta en varias ocasiones; sin embargo, fue la intervención de la sociedad civil, a través de distintas asociaciones, lo que finalmente propició que se impulsara la reciente normativa:

[...] ya traíamos el antecedente, entrando nos comprometimos a armonizar la ley [con la Convención] 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 organizadas, 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 pueda detener el tema (MXOL-5).

El papel de las organizaciones civiles ha sido central en el diálogo con las diferentes fracciones, fue determinante para lograr el consenso necesario entre las distintas posturas y “se diera por unanimidad la ley de 2011” (MXOL-5).

La problemática ideológica se presentó 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” (MXOL-5). Sin embargo, los problemas surgieron respecto al contenido de la legislación y, concretamente, acerca de la perspectiva teórica para abordarla. En realidad, no es que no se quiera apoyar al sector, sino que no hay acuerdo en la forma de apoyarla. La tensión se muestra más entre la perspectiva de derechos que sostienen 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 obligatoriedades?”, y seguramente allá también habrá quién 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 (MXOL-4).

Ante este tipo de negociaciones solo queda preguntarse ¿por qué en la elaboración de la normativa con fines de alineación a la perspectiva de la Convención primaron las negociaciones entre las visiones de los partidos a 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 institucionalmente?

Análisis comparativo

Cada sociedad decide la manera de organizarse para establecer los acuerdos con los que ha de regirse. Constitucionalmente, tanto México como España han definido los procedimientos para la creación de nuevas normativas o llevar a cabo sus transformaciones, que permitan la mejor convivencia entre los ciudadanos. Si bien en ambos casos se ha establecido la articulación entre los organismos legislativos y gubernamentales para tal efecto —cuestión en la que son semejantes—, en el caso de España el énfasis recae en los organismos gubernamentales, mientras que en México está depositado en los legislativos.

Institucionalmente, no se vislumbran problemáticas importantes en ninguno de los dos casos; sin embargo, sí se pueden ubicar diferencias considerables en la forma que los organismos responsables realizan la instrumentación de la legislación. 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 gubernamentales.⁸

En el caso de España, la participación de los organismos gubernamentales es mucho más intensa, dada su responsabilidad de la elaboración de las normativas y porque asume —a través de uno de ellos— la coordinación de

8. Esta situación se presentó en este caso, más no se puede hacer una generalización con respecto a otras temáticas, para las cuales habría que hacer los estudios respectivos.

los actores sociales involucrados en el proceso, de tal manera que la participación ciudadana, tanto de los organismos civiles como de los empresariales, es ampliamente considerada. Incluso, el diálogo abierto propicia la propuesta de nuevas iniciativas o modificaciones necesarias de los movimientos asociativos. Una vez consensuada la propuesta de ley, se presenta ante las Cortes Generales.

En el caso de México, el Conadis, que representa a su vez a los demás organismos gubernamentales involucrados en el proceso, así como a las asociaciones de la discapacidad, 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 ciudadana, no son prioritarias.

Para la elaboración de la Ley de 2011, la más importante en México sobre el tema de discapacidad, de manera directa se consideraron las aportaciones de distintas organizaciones civiles que muestran gran preocupación por la conquista de sus derechos, y se han acercado y participado en los foros organizados sobre esta problemática. La limitación que se observa es que estas asociaciones no cuentan con una verdadera representación nacional. El sector de la discapacidad en México no se encuentra organizado ni estructurado de 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 los organismos gubernamentales o legislativos, ni ellos mismos toman la iniciativa de involucrarse.

La participación de los organismos de la discapacidad en el caso de México se puede identificar de dos maneras: 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, el cual sí cuenta con una estructura organizativa y de representación, se identifica en tres momentos: en la elaboración de anteproyectos 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; su papel ha sido el de mediador entre la sociedad civil y los organismos gubernamentales y legislativos involucrados en el proceso de inclusión laboral. 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, el sector de la discapacidad. Es una comisión sobrecargada de responsabilidades, lo que necesariamente repercute en limitaciones y deficiencias en la atención de la población en estudio.

En el proceso de elaboración de las normativas repercuten de diferente manera los referentes conceptuales de los partidos que participan en la Cámara de Diputados de cada país. Mientras que para el caso de España, las principales tensiones que se generan entre los organismos involucrados surgen de perspectivas distintas sobre las políticas sociales, que finalmente dan mayores o menores posibilidades en la obtención de derechos de las personas con discapacidad, en México la problemática se centra en las distintas visiones conceptuales sobre la discapacidad, asistencialistas y de derechos, pese a que todos deberían tener como referente el paradigma de la Convención. 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 hacia la perspectiva de derechos.

En la tabla 3.1 se presenta una panorámica 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.

LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

En este apartado 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 operativa con los actores gubernamentales que participan en los distintos niveles de gobierno. Se presentan las diversas metodologías de valoración de la discapacidad, así como las implicaciones en el ámbito laboral. Se muestran también los alcances en cuanto a la transversalización de la perspectiva de la discapacidad en los organismos gubernamentales y los mecanismos utilizados para que las personas con discapacidad

TABLA 3.1 COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS LEGISLATIVOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PCJ EN ESPAÑA Y MÉXICO

Característica	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 entre organismos legislativos y gubernamentales para su elaboración y apego a ley.	Sí	No
Funciones de los organismos gubernamentales en el proceso legislativo.	Intenso	Nulo
Responsable de la articulación de los actores involucrados.	Organismos gubernamentales	Ninguno
Participación del sector de la discapacidad.	Intensa, con representatividad. Actor social capaz de interactuar.	Deficiente, sin el poder de la representatividad. No consolidados como actores sociales.
Posibilidades de participación de los organismos civiles en el proceso.	Tres: en la elaboración del anteproyecto dentro de los ministerios y en las etapas de comparecencias en el Congreso y el Senado.	Dos: directamente en el Congreso y en la Junta de Gobierno del Conadis, con voz pero sin 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 respecto a las políticas sociales.	Provocadas por diferencias conceptuales entre asistencialista y perspectiva de derechos.

Fuente: elaboración propia, a partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

puedan acceder al empleo. Se analizan, finalmente, los principales avances y limitaciones en el sistema educativo de ambos países y su repercusión en el ámbito laboral.

Estos elementos estudiados en cada caso, dan la pauta para realizar posteriormente la comparación entre ambos procesos gubernamentales.

El caso español

Se pueden identificar dos niveles de articulación entre los organismos gubernamentales que inciden en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El primero es el nivel de los ministerios, con implicaciones nacionales, cuya función principal es la elaboración de las normativas y políticas públicas; aquí partimos de lo descrito en el apartado anterior, donde además se expone la manera como se articulan con el resto de los actores sociales involucrados: legislativos, empresariales y organismos representativos del movimiento asociativo. Y el segundo nivel de articulación se lleva a cabo entre los organismos gubernamentales encargados de aplicar las normativas, así como de ejercer los recursos destinados para dar cumplimiento a las políticas públicas, de lo cual se encarga cada una de las autonomías. Este proceso gubernamental de nivel operativo no está exento de las intervenciones de los organismos de la discapacidad y del sector empresarial.

Para el estudio del proceso de articulación en el 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 no es totalmente representativa de los procesos que llevan las diferentes autonomías, sí marca las principales tendencias de articulación, dado que todas las autonomías proceden con base en las mismas normativas y políticas públicas.

Así, como punto de partida se identifica la participación de los Centros Base; en estos centros se sustentan los distintos organismos para incidir en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Estos organismos gubernamentales existen 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 en el ámbito laboral.

Cuando se establece la Ley 13 / 1983, de integración social de los minusválidos (LISMI), en el Título II se aborda cómo especificar quiénes son los titulares de derechos, específicamente en el artículo 7, inciso 2: “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 diseñaron

diversos mecanismos legislativos que se fueron estructurando hasta llegar a una normativa muy detallada que queda plasmada en el Real Decreto 1.971 / 1999, De Procedimiento para el Reconocimiento, Declaración y Calificación del Grado de Minusvalía (BOE, 2000).

Los parámetros que utilizan para la medición se pueden encontrar en uno de los anexos de la normativa, muy amplio, que hace referencia a la valoración desde la perspectiva médica, sustentada todavía en 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 en una parte muy pequeña del anexo referido 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 la Comunidad de Madrid actualmente se están haciendo esfuerzos por instrumentar, 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 que asume la perspectiva de la discapacidad desde la teoría social, para establecer un mayor equilibrio entre los distintos factores individuales y sociales que implica la inclusión de las personas con discapacidad. Un representante del sector gubernamental lo expresa de la siguiente manera: “en estos momentos aún se continúa 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” (ESOG-7). En la práctica, el avance en la forma de valorar la discapacidad se ubica más en el nivel conceptual que en el nivel técnico, si se compara con los lineamientos propuestos por la CIF.

La valoración de la discapacidad, a cargo de los centros base, se realiza por un grupo interdisciplinario conformado por:

[...] 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 [que] 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 (ESOG-7).

Una vez que se define la existencia de 33% o más de discapacidad, ¿cómo repercute esta valoración en el proceso de inclusión laboral? Como se menciona en la cita precedente, mediante esta certificación se puede 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 es requerida por todos los organismos públicos, privados y mixtos, a fin de aplicar las políticas públicas, los centros base están articulados de manera directa con el Servicio Nacional de Empleo para proporcionarle los resultados de la valoración y que la persona quede registrada 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? (ESOG-7).

Con frecuencia se considera que la persona con discapacidad requiere de mayor formación. Si es así, se les canaliza a aquellos cursos necesarios dentro del mismo sector público o a distintas confederaciones del movimiento asociativo, 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” (ESOG-7).

El siguiente diálogo ilustra el procedimiento que se sigue generalmente entre organismos gubernamentales educativos y laborales para atender la problemática:

I: Tenemos tres universos de dónde 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.

E: ¿Se contactan con el Ministerio de Educación para demandar o denunciar estas problemáticas de formación? ¿qué acciones realizan?

I: Sí, la gente que está en secundaria que tiene un problema de discapacidad, se trata de que se deriven a los centros base, que se le hagan 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 (ESOG-7).

Así como en esta entrevista a un representante gubernamental vinculado al empleo, se identifica un serio problema en el ámbito educativo, en todas las entrevistas realizadas se da cuenta de que una de las cuestiones con las que se enfrenta España es el bajo nivel de escolaridad cuando se pretende 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 ubicar los puntos clave de la problemática en el terreno operativo, para ver cómo influyen las decisiones y las prácticas de los organismos implicados en la inclusión educativa en el proceso de inclusión laboral.

Al observar la trayectoria educativa de las personas con discapacidad se pueden encontrar algunas coyunturas importantes que hacen que paulatinamente, a medida que sube el nivel de escolaridad, las posibilidades de acceso a la educación disminuyan, de la misma manera que se presentan diferencias importantes en el acceso a la formación entre los tipos de discapacidad y grupos intergeneracionales, entre otros.

En España, la inclusión educativa de las personas con discapacidad inicia de manera progresiva en 1985. Se lanzaron convocatorias para que los centros educativos presentaran proyectos de inclusión en los que los alumnos se apuntaban de forma voluntaria. Posteriormente,

[...] el Ministerio [de Educación] seleccionaba aquellos centros que les parecía con proyectos más adecuados, el centro se comprometía a esco-

larizar 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 establecía que todos los centros tenían la obligación de escolarizarlos. Ahora mismo 78% de 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 (ESOG-6).

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 se centran en las siguientes dimensiones.

Actualmente la educación primaria y secundaria es obligatoria, gratuita y todos los niños y jóvenes hasta los 16 años se encuentran escolarizados, y en el caso de la educación especial puede extenderse hasta los 21. De ahí se deduce que el bachillerato y la universidad no son obligatorios.

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 escolaridad] digamos hay un nivel de desempleo mayor que en las personas sin discapacidad” (ESOG-6).

Con los niveles que proporciona el estado, a los que se tiene acceso de manera gratuita y obligatoria, no es posible que las personas con discapacidad en España puedan tener las herramientas necesarias para ser competitivos en el mercado laboral. “De 42 mil 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” (ESOG-6). Los niveles de deserción son significativos de un grado a otro, pero la diferencia entre los alumnos que están cursando actualmente la primaria y el bachillerato, como se puede observar, es muy contrastante. El principal problema se ubica en el bachillerato; sin embargo, no hay una respuesta contundente, solo se hace mención de que los alumnos pueden continuar en el plantel ya que es el mismo en el que se estudia la secundaria, y tienen apoyo del profesorado. Al parecer, el abandono escolar temprano es un problema generalizado en Europa y se están realizando acciones conjuntas para mejorar el nivel educativo a fin de que puedan acceder con mayor facilidad al empleo, no solo de las personas con discapacidad sino de la población en general:

Hay una estrategia europea con miras hasta 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 (ESOG-6).

Para acceder a la universidad,

[...] hay una serie de plazas reservadas para personas con discapacidad y no tienen 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. Requiere de una nota de ocho dependiendo de la carrera [...] Las universidades cuentan con departamentos concretos para atender la discapacidad (ESOG-6).

Otro reto importante es la formación continua de las personas con discapacidad una vez que terminan sus estudios. Entre los alumnos con discapacidad, no todos cuentan con las mismas posibilidades de acceso: “sí que hay dife-

9. Se refiere a los centros de formación profesional para toda la población, en donde hay plazas reservadas para personas con discapacidad. Son organismos de dos tipos: uno, que tiene como requisito de ingreso haber terminado los estudios secundarios; y otro, para el que se requiere haber realizado los estudios de bachillerato. Los cursos que se imparten van desde peluquería, electricidad, carpintería, construcción o mecánica. Estos cursos se renuevan conforme a demanda laboral (ESOG-6).

rencias 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” (ESOG-6).

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” (ESOG-6).

El problema generacional también es significativo. Los niños que actualmente están escolarizados, poco a poco podrán acceder a mejores trabajos; sin embargo, ¿cómo atender la falta de formación de generaciones anteriores? “Antiguamente la persona con discapacidad no iba a trabajar nunca [...] 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” (ESOG-8). 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 [hay] 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 [...] si no, no hay otra vía más que el Centro Especial de Empleo o cosa así (ESOG-8).

La inclusión educativa de las personas con discapacidad es una variable que determina directamente su inclusión laboral, y la complejidad de la problemática hace que la transición entre el sistema educativo y la vida laboral sea uno de los principales retos que están enfrentando los organismos gubernamentales.

Evidentemente, el movimiento asociativo 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 tasas para personas con discapacidad, de la accesibilidad en las universidades [...] es un tema del Cermi” (ESOC-30). Los organismos gubernamentales reconocen la presencia del sector y sus aportes educativos y laborales (ESOG-6); sin embargo, los logros alcanzados en materia de formación guardan una considerable distancia con los de la población en general. Un representante del movimiento asociativo afirma que ahora el problema del desempleo de las personas con discapacidad ha quedado un tanto desdibujado debido al alto desempleo de la población en general, pero el problema ahí está; sin embargo, algo más preocupante es el alto índice de inactividad, que se acerca a 40% de personas que pudiendo trabajar, no lo hacen por falta de un perfil de formación adecuado (ESOC-30). La única excepción en este caso son los invidentes; 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 [...] 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 tienen 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 (ESOC-37).

En el otro extremo se encuentran las personas con discapacidad intelectual; a ellos no se les pide formación sino ganas de trabajar. Los centros especiales de empleo —donde generalmente pueden laborar— buscan motivar a las personas, sus trabajos no son cualificados, por lo que la formación que se ofrece está más enfocada a desarrollar hábitos de higiene, cursos de cocina, sexualidad, entre otros, y reciben una capacitación centrada expresamente en aquellas actividades laborales que llevan a cabo (ESOC-28).

En el punto intermedio se encuentran las personas con discapacidad física o motriz y las personas sordas; las importantes limitaciones que reportan

para acceder a la educación repercuten 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 entendible en el caso de discapacidad intelectual, esta situación no se justifica entre las personas con sordera o discapacidad motriz. 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” (ESOC-31).

Al profundizar en la problemática educativa en los organismos para la discapacidad motriz, las perspectivas se contradicen con los planteamientos gubernamentales:

E: ¿La educación es accesible para ustedes?

I: No, no es accesible.

E: ¿Ni la primaria?

I: 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.

E: ¿Identificas una fecha en la se haya podido tener un poco más de accesibilidad?

I: Yo creo que en ninguna etapa, sino ha sido a partir de cinco, diez años que se empezó a tener conciencia social sobre la discapacidad y la administración empezó a hacer accesibles los colegios y los servicios (ESOC-33).

Este testimonio se acerca al de los representantes de las personas sordas:

I: La formación de la persona sorda es muy bajita.

E: ¿Por qué?

I: Porque en el sistema educativo no hay intérpretes, no está preparado para atender las necesidades de las personas sordas.

E: ¿Desde primaria?

I: Desde la primaria. Ahora mismo, o sea, desde la Ley 27 de 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 [...] 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 (ESOC-33).

Además de que son las personas con mayores dificultades para acceder a la educación, lo son también para acceder al trabajo (ESOC-33). Para un representante 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 [...] en la sensibilización a las empresas” (ESOC-31). Evidentemente, se están haciendo esfuerzos gubernamentales, de las federaciones y confederaciones de la discapacidad, pero todavía no se alcanza la formación necesaria para acceder a un nivel que dé mejores resultados.

La Fundación ONCE opera un amplio programa de cobertura nacional para la inclusión laboral de las personas con discapacidad con fondos provenientes de la Unión Europea; sin embargo, también reporta el bajo nivel de formación 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” (ESOC-35). De igual forma, los representantes empresariales plantean la falta de formación como un obstáculo para la contratación de las personas con discapacidad (ESOE-25).

El acceso al empleo ordinario se ve limitado por la problemática educativa en el nivel operativo entre los organismos responsables. Así lo identifican los representantes del sector de la discapacidad: “el tema primero es que se cumpla la ley, que se haga efectiva” (ESOC-33). Ante este obstáculo, los centros especiales de empleo (CEE) han sido el principal mecanismo para acceder al proceso.

Los CEE tienen libertad de emplear a las personas con discapacidad que juzguen convenientes según se van creando los puestos de trabajo. El primer requisito para su contratación es la certificación de 33% o más de discapaci-

dad, seguido de los logros educativos alcanzados. Las subvenciones correspondientes son tramitadas por las Consejerías de Empleo (ESOC-29), “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” (ESOC-30).

La mayoría de estos centros de trabajo sin ánimo de lucro son generados al amparo de las grandes confederaciones de la discapacidad, que han logrado crear un organismo coordinador que funge como responsable de la articulación, tanto en el interior de los centros como en el exterior, para relacionarse con los demás actores sociales, 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 forma parte del Cermi, a través del cual interactúa con los distintos niveles de gobierno y cuya intención es, finalmente, 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 (ESOG-23).

En materia laboral, tanto el Cermi como la Feacem realizan estudios para tener evidencias de los principales aspectos a atender, con el fin de sustentar sus intervenciones ante las subsecuentes administraciones de gobierno.

El proceso de articulación entre el movimiento asociativo y los organismos gubernamentales se da en dos fases, como veíamos al inicio de este apartado, uno en el nivel de ministerios y otro en el operativo, en las autonomías. En el nivel operativo se generan los datos que sustentan las negociaciones entre ambos actores y buscan trascender hacia las políticas públicas. De manera breve, esta situación la presenta un destacado representante del sector de la 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 las ONG 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 (ESOC-32).

A través de este testimonio se evidencian las diversas metodologías de trabajo de los actores involucrados, no solo formal o políticamente sino de manera directa; son los distintos niveles de relación que se generan entre los actores, unos como sustento de otros, que caracterizan el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

El caso mexicano

La creación y articulación de los organismos gubernamentales involucrados en el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito nacional como 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 medidas que se han tomado en los últimos periodos presidenciales y la manera como han marcado el proceso de los organismos gubernamentales involucrados en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

El primer antecedente gubernamental en este sentido, se puede ubicar durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando Luis Donald Colosio, excandidato a la presidencia de la república, fungía como secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, y se propicia un primer acercamiento formal con algunos representantes de asociaciones civiles enfocadas a la discapacidad. Si bien en ese momento no se generan políticas concretas ni se crean organismos específicos, sí se asigna un pequeño fondo económico como apoyo directo para las organizaciones.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000), la relación entre ambos sectores se establece a través del DIF y trasciende hasta la creación del primer Programa Nacional para el Bienestar y Desarrollo de las Personas con Discapacidad, que se considera un intento por brindarles servicios, principalmente de asistencia y rehabilitación.

Hacia el año 2000 hay un movimiento importante de asociaciones civiles interesadas en que la problemática se volviera tema de la agenda política. Durante la campaña presidencial de Vicente Fox (2000–2006), miembros de algunas asociaciones civiles lograron establecer contacto con el candidato, quien, al llegar a la presidencia, de manera directa organiza una serie de mesas de diálogo con diversos sectores de la sociedad, proceso que culmina con la creación de la Oficina de Representación de las Personas con Discapacidad, la cual dependía de la Presidencia de la República. La cercanía con la figura presidencial permite que en este periodo se elabore la primera Ley General, de 2005, la cual establece 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 (MXOG–13).

Una vez creado el Conadis, aun con las limitantes iniciales, comienza a relacionarse 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, un representante gubernamental 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 hospitalaria 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 [...] En los años setenta el gobierno absorbe esta cooperativa y les da plantas federales a esas personas con discapacidad (MXOG-14).

Al día de hoy, no se tiene explicación alguna sobre el porqué la Secretaría de Salud delegó al DIF la administración de estos centros donde se daba cierta formación para el empleo y la posibilidad de integración al empleo: “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” (MXOG-14).

La centralización de la atención de las personas con discapacidad en el DIF, quizá podría entenderse dada la trayectoria histórica de este organismo en la atención de esta población hasta la fecha. En su forma de intervención se puede identificar el enfoque asistencial que todavía se especifica 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 de 2004 (DOF, 2004), se consideran sujetos de asistencia social “Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales” (artículo 4, inciso VI).

Tal como está planteada la legislación, toda persona con discapacidad podría ser sujeto de asistencia social, independientemente del tipo o grado de discapacidad, o de si puede trabajar o no, dado que no se mencionan criterios que limiten el acceso. 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 (DOF, 2004).

La atención médica asignada al DIF, aunada a la perspectiva asistencialista institucionalizada con la que atiende, refleja —y en la realidad propicia— 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.

A estas circunstancias habría que sumar 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, campesinos y desamparados que quedaban fuera de la esfera de población vulnerable y como sector prioritario el materno–infantil” (2001, p.116).

En México la asistencia no ha sido una cuestión prioritaria, por lo que el DIF ha mantenido la apariencia de atender a los más débiles, pero que en realidad se trata solo de programas esporádicos para unos cuantos, en los que la atención a las personas con discapacidad no es una prioridad. 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, p.117). Así, esta perspectiva de focalización en la atención a la ciudadanía va en contra de una perspectiva de derechos de corte universalista que al menos proporcione una atención básica. A pesar de la constitución de la Secretaría de Asistencia Pública en 1937, cuando la federación asume la asistencia como responsabilidad pública (Ordóñez, 2002), no ha dejado de representar un ámbito propicio para las dádivas del estado a 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 eje-

cución 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, p.125).

El sistema de asistencia en México no termina por dar resultados contundentes, dadas las escasas repercusiones institucionales de los organismos responsables dentro de la estructura gubernamental, disminuidas además por las actuales políticas sociales que tienden a limitar cada vez más las acciones del estado. La atención del DIF a las personas con discapacidad es entonces focalizada y selectiva, dirigida a los más pobres entre los pobres y, dadas las condiciones de exclusión generalizada de este sector, está 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; por qué coordina una parte del aspecto laboral que le correspondería a la Secretaría del Trabajo; y por qué coordina una parte de 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 mediante los lineamientos de la Convención, el DIF podrá establecer los límites entre aquellas personas que realmente son sujetos de la asistencia del estado. Tradicionalmente, tal como lo muestra la historia desde la edad media (Geremek, 1998), en distintas sociedades, incluyendo a España, la distinción entre quienes pueden ser sujetos de la asistencia se ha establecido en función de las posibilidades de trabajar. A su vez, para identificar las potencialidades de trabajo que permitan a la persona con discapacidad tener una vida autónoma, es necesario que el gobierno instrumente la CIF, que incluye tanto valoraciones individuales como contextuales.

El DIF, en la actualidad, no tiene los alcances necesarios para ofrecer todo tipo de atención a las personas con discapacidad, ni sería su obligación en

una sociedad incluyente. Habría que hacer una redistribución de funciones para la atención de su problemática social y laboral entre los organismos de la administración pública federal que correspondan. Al DIF, efectivamente, le corresponde la asistencia —pero considerada como derecho— solo de aquellas personas 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 apropiadas.

Esta centralización de la atención a las personas con discapacidad que se ha dado en México durante un largo periodo, pudo haber redundado en un mayor aislamiento social. Las personas con discapacidad, concebidas con el esquema de que son tan especiales, requieren de apoyos, 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, desde una perspectiva de derechos, estas personas habrán de acudir a las escuelas regulares para recibir educación, a la Secretaría del Trabajo como demandantes 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 atender a todos los 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, Iztapalapa, para la rehabilitación laboral de las personas con discapacidad. 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, de 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 (MXOG-14).

El proceso que implica 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 (MXOE-26).

Como efectivamente lo menciona el entrevistado, la persona con discapacidad es integrada, mas no implica necesariamente la inclusión. La metodología del Convenio 159, tal como se presentó en el primer capítulo, se planteó en 1983 con fines de integración laboral, aunque con algunos rasgos que tienden hacia la inclusión. De manera que la actual metodología para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad no se ha alineado a las expectativas planteadas por la Convención, ratificada por México. La valoración que indica la nueva metodología no define un grado de discapacidad sino que identifica las habilidades que la persona puede tener para desarrollar un trabajo. No obstante, en México se sigue utilizando el método Valpar, una herramienta útil, pero que por el momento no tiene trascendencia en el nivel sociolaboral, dado que no repercute en el acceso a ciertas políticas públicas de fomento al empleo, porque no las hay.

La metodología que se retoma de la OIT es aplicada por aquellos organismos que se han denominado Agencias de Integración Laboral, que dependen del DIF. Estas agencias empiezan a crearse a partir de 1986, a un año del temblor de 1985 que destruyó parte de la Ciudad de México y que dejó un gran número de personas discapacitadas. Este hecho marcó una coyuntura entre un antes y un después para la discapacidad ya que, de no haber sucedido, 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” (MXOE-26).

El esquema de las agencias de integración se ha multiplicado y también la sociedad civil lo ha reproducido, con lo que se ha logrado constituir una red de colaboración gracias a la coordinación de la Secretaría del Trabajo y el Conadis.

Sin embargo, es preocupante observar que la perspectiva laboral para las personas con discapacidad, a futuro seguirá la misma línea establecida en la legislación de 2011; así lo plantea un representante 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” (MXOG-14). 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, algunos organismos gubernamentales consideran que con el hecho de que la persona con discapacidad ya no sea solo sujeto de atención médica y esté integrada al trabajo, ya se cumplen sus derechos; sin embargo, la perspectiva de derechos va más allá de la integración. La inclusión laboral requiere 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 ofrecen. Habría que preguntarse más bien ¿qué acciones gubernamentales se requieren para que los empleadores las incluyan laboralmente? El testimonio 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 (MXOG-15).

Evidentemente, el Convenio y la Convención están ratificados y vigentes, pero uno es anterior y la otra marca las nuevas perspectivas. Todo parece indicar que algunos organismos gubernamentales pretenden asumir la Convención, pero de fondo y en la práctica se siguen implementando medidas de integración laboral anteriores.

El programa de empleo mediante las agencias no es 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 internacionales que México ha adquirido 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 ha 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, no se ha consolidado. El proceso está centralizado en el Distrito Federal. Las diversas secretarías que intervienen cuentan con mecanismos aún débiles de interrelación con los organismos correspondientes en los estados. La legislación de 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” (MXOG-17).

Para la implementación de este sistema nacional es necesario llevar a cabo 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 lo suyo” (MXOL-5).

Un representante 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 [los legisladores, durante la elaboración de la ley de 2011] de constituir los Consejos Estatales [equivalentes al Conadis] 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” (MXOG-46).

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 periodos presidenciales por los que ha pasado y de los intereses partidistas del momento; sin embargo, a pesar de estas variaciones, los cambios se han encaminado hacia la construcción de un organismo cada vez más sólido.

No obstante, la breve trayectoria del Consejo está marcada por la preocupación sobre la forma de organización de las instancias gubernamentales, por la escasez de atribuciones legislativas o por la falta de recursos monetarios y humanos, más que por dar resultados a la ciudadanía. Tal como se planteó en el capítulo anterior, los recursos institucionales disponibles no han sido suficientes para transversalizar el tema entre las secretarías, y menos aún para permearlo 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 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 (MXOG-13).

Actualmente lo que se realiza en los estados se lleva a cabo por 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 (MXOG-16).

Desde la perspectiva de otro representante gubernamental, se reconoce la necesidad de un mayor esfuerzo por transversalizar la discapacidad en el interior de las 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” (MXOG-15).

A propósito de la problemática del Conadis, un representante gubernamental menciona una que es importante observar: “Mira, de las 18 instancias de la administración pública federal, ninguna tiene una unidad especializada [...] de discapacidad. Hay unas que la tienen en una subsecretaría y por allá [señala un bajo nivel y lejano] entonces para que este tema pase acá [señala una posición arriba] ¡Uf!” (MXOG-16). Se requiere entonces de la creación de organismos gubernamentales clave dentro de cada una de las secretarías implicadas en el proceso.

Al respecto, desde la perspectiva gubernamental otro entrevistado 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” (MXOG-45).

Posicionar el tema de la discapacidad en el nivel gubernamental requeriría un respaldo organizacional en la toma de decisiones dentro de cada secretaría, a fin de llegar a transversalizar la perspectiva de la discapacidad dentro de las administraciones, tanto en el ámbito 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 diez 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 (MXOG-45).

La falta de transversalización puede ser también un reflejo del poco interés 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 Conadis trabaja con base en comités que empezaron a sesionar en 2009. Uno de ellos es el Comité de Trabajo y Capacitación, “donde el liderazgo lo tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” (MXOG-14). A este comité asisten, por parte de la Secretaría del Trabajo, las áreas que instrumentan el tema 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; también están representadas las Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, de la Función Pública y de Educación Pública; además del INEGI, el Instituto Nacional de Rehabilitación, Conapred, DIF nacional, Fonaes; de parte de los organismos de la discapacidad asiste el representante del Consejo Consultivo del Conadis y algunos directivos de asociaciones civiles, que como ya se mencionó, tienen voz pero no voto (MXOG-21). Además, con la nueva legislación de 2011 se espera la participación de un representante por estado, lo que complicará el funcionamiento de las sesiones. 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” (MXOG-21); con la nueva modalidad estipulada en la legislación, muy posiblemente este mecanismo de diálogo resultará poco eficiente dada la cantidad de personas que participarán en la toma de decisiones.

Dentro de este comité, cabe destacar la ausencia de los organismos que representan al sector empresarial.

Algunos integrantes de este comité, que han impulsado agencias de integración laboral tanto públicas como privadas, articuladas en torno a una red a través de un foro electrónico en el que se postulan los buscadores de empleo, comparten información e intercambian perfiles de puestos para 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 y vacantes” (MXOC-41). Esta red de vinculación funciona solo en la Ciudad de México.

Los puestos de trabajo que se obtienen por medio de la red cuentan con Seguro Social y prestaciones que la ley determina; sin embargo, no dejan de

ser puestos de baja cualificación y escasos ingresos; ante esta problemática, la respuesta 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 (MXOG-15).

Lo que se está presentando es una situación poco alentadora para la inclusión laboral, el nivel de educación con el que cuentan solo les permite alcanzar puestos de trabajo en el nivel más bajo dentro del sector servicios y mal remunerados; con este ingreso no pueden solventar los gastos necesarios para tener una vida digna; esta situación puede inducir a dos cosas: una sería trabajar en la economía informal, con sus consecuentes aristas tanto para su economía personal como para la del país; o bien representar una limitante para su autonomía y depender económicamente de su familia.

Aunque la educación no es el único problema para 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 repercute 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 quién tenga el perfil. ¡Es un problemón!, ¿cuántas personas hay que tengan ingeniería, licenciaturas? Y si las hay ¿en dónde están? (MXOG-21).

Un representante legislativo sostiene que 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”, 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”. La persona con discapacidad, “si estudió en una escuela de educación especial, va a ser prácticamente imposible que pase a una secundaria regular” (MXOL-4).

La Secretaría de Educación Pública afirma que en el Distrito Federal 80% de los planteles de educación primaria son inclusivos (MXOG-19), el resto no lo son, al igual que la mayoría de las escuelas 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 limitado: “la única entidad federativa que brinda formación secundaria dentro de los CAM [Centros de Atención Múltiple, con enfoque de educación especial] es el Distrito Federal” (MXOG-19), pero tampoco es totalmente cubierta: “tenemos un reto muy fuerte, de 800 escuelas públicas en el Distrito Federal, tenemos atendidas solamente 130” (MXOG-19). 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 25% de nuestros egresados se incorporan a alguna empresa, generalmente son grandes empresas” (MXOG-19). Desafortunadamente, el porcentaje de egresados que pueden acceder al mercado de trabajo es todavía muy bajo.

Los retos también se presentan en el 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” (MXOG-19). Esta declaración es reforzada por los testimonios de representantes de asociaciones de la discapacidad, pero el más significativo puede ser el siguiente:

E: ¿Y la educación incluyente?

I: 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.

E: Se supone que el 80% de las escuelas primarias reciben todo tipo de niños.

I: ¿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? (MXOC-42).

A pesar del esfuerzo que realiza 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 tener acceso? Además de la educación básica en escuelas especiales, o de la formación en algunas escuelas primarias inclusivas, de los intentos por implementar la educación especial en secundaria y de los cursos de formación que ofrecen los CAM ¿Qué otras posibilidades de formación tienen las personas con discapacidad para 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 Cecati 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 (MXOG-15).

Entre los cursos que ofrecen los organismos de la discapacidad se pueden encontrar talleres que van desde panadería, repostería, masoterapia, computación, joyería, macramé, fotografía, literatura, artes u oficios, por citar algunos ejemplos.

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, están enfocados en los estudios básicos y centralizados en la capital del país.

El paso del sistema de educación especial a un sistema de educación inclusiva ha generado tensiones que no terminan de resolverse y representan un obstáculo importante en el acceso a la educación de los niños y jóvenes con discapacidad. Un representante de los organismos legislativos considera que existe un problema:

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 (MXOL-4).

Los intentos que se realizan 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 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 la legislación señala los cambios necesarios a fin de que

la educación básica llegue a ser inclusiva, sin embargo, aun con la legislación en marcha, no se puede saber 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, adoptados por México, donde sobre educación se señala que “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” (artículo 24, inciso 1).

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” (MXOL-4).

Por su parte, un representante de las agencias de integración laboral comenta al respecto: “una limitante en cuanto a la inclusión laboral, por parte de los candidatos [...] 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” (MXOC-41).

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 en el nivel nacional como estatal, se encuentran en una etapa inicial.

Análisis comparativo

Las características del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, tanto en los organismos gubernamentales en España como en México, tienen ciertas semejanzas y diferencias.

Una primera semejanza se puede ubicar en que los dos casos muestran 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.

En el nivel operativo, también como punto en común, encontramos que ambos países evalúan la discapacidad, no obstante, difieren en la metodología que utilizan, la cobertura alcanzada y la finalidad de la valoración. Los españoles actualmente están en etapa de transición hacia la instrumentación de la valoración de la discapacidad de acuerdo con 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 ubicados en todo su territorio y están conformados por especialistas de diversas disciplinas. En el caso de México, la cobertura de los centros de valoración se reduce al Distrito Federal y no hay esa articulación interdisciplinaria tan clara. Sin embargo, lo más relevante de esta valoración no está en el método sino en relación con la trascendencia de la determinación del grado de discapacidad. Para el caso español, la valoración de la discapacidad genera el acceso a ciertos derechos, da el acceso a una serie de políticas encauzadas al fortalecimiento del proceso de inclusión laboral; mientras que, en 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, en el caso de México no tiene tanta relevancia puesto que no hay implicaciones socioeconómicas.

En ambos casos, los datos obtenidos de la valoración de la discapacidad son utilizados por los organismos encargados de gestionar el empleo. La diferencia en este ámbito radica en la cobertura, pues mientras que en España este proceso ya opera en todo el territorio, en el caso mexicano solo se lleva a cabo 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 los CEE. 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 el acceso al empleo en la empresa privada es escaso. 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. Los CEE son los lugares donde generalmente labora el mayor porcentaje de personas con discapacidad, son organismos empresariales mixtos que cuentan con apoyo económico gubernamental, asignado por medio de las Consejerías de Empleo, pero con administración privada. Estos centros son creados generalmente por organismos de la discapacidad, grandes confederaciones enfocadas a distintas discapacidades que se articulan en torno a la Feacem, una federación que los representa y forma parte del Cermi, organismo cúpula nacional. A través de la Feacem se canalizan las problemáticas, primero en el nivel de autonomías y posteriormente en el 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 ha desarrollado en México. En nuestro país el principal mecanismo establecido son las agencias de integración laboral, pero por el momento solo se encuentran en el Distrito Federal.

De acuerdo con las evidencias, tanto de la dimensión institucional como de los organismos gubernamentales, la estructura de articulación entre los diversos organismos responsables de la inclusión laboral 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 operatividad, transversalización, recursos financieros, recursos humanos, legislativos, es decir, un conjunto de limitaciones que lo ubican en una fase de consolidación, pero con la responsabilidad de dar respuesta a una problemática con rezago histórico.

Particularmente, los logros en materia de transversalización de la perspectiva de la discapacidad no representan un problema para España, situación que en México todavía implica un gran reto. En este caso, muchas de las acciones en materia laboral están 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, todavía no es el principal responsable de instrumentar el proceso de inclusión laboral en el nivel nacional, tal como lo hace para el resto de los ciudadanos.

Una de las principales problemáticas para el acceso al empleo, que se detecta en ambos países, es la educación; sin embargo, la escala es muy diferente en cada caso. En España la educación primaria inclusiva es accesible para 80% del total de la población, mientras que en México solo 80% de las primarias del Distrito Federal son accesibles; no se cuenta con el dato exacto del porcentaje de población que esto representa, pero la proporción de población que acude a planteles inclusivos es mucho menor. El acceso al estudio de la secundaria inclusiva en España es de 80%; en México no hay secundarias inclusivas. En España hay más posibilidades de formación técnica y de bachillerato que en México. Respecto al acceso a la universidad, en España existe la política pública de reserva de plazas para las personas con discapacidad; en México el ingreso es mínimo y no hay políticas de fomento específicas para estas personas.

En España se pueden identificar diferencias importantes en cuanto al acceso a la educación dependiendo del tipo de discapacidad. Las personas ciegas tienen mayores posibilidades y no se manifiestan problemas para acceder 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 extender la cobertura educativa a todas las personas con discapacidad, el abandono escolar es alto y hay importantes diferencias educativas con respecto al resto de 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 el acceso a la educación es menor, las implicaciones en el terreno laboral pueden ser proporcionalmente mayores.

Una diferencia importante, que se manifiesta en México, es que las personas con discapacidad no ven una ventaja económica en el nivel de ingresos al laborar en un empleo ordinario, aun con las prestaciones de ley, ya que los salarios mínimos son muy bajos y, dada su formación, no pueden acceder a puestos mejor remunerados; 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 tabla 3.2.

TABLA 3.2 COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PCD EN ESPAÑA Y MÉXICO

Características	España	México
División entre organismos gubernamentales nacionales normativos y organismos estatales o autonómicos operativos.	Sí	Sí
Implementación de sistemas de valoración de la discapacidad.	Sí	Sí
Metodología que respalda la valoración de la discapacidad.	Transición hacia la metodología de la CIF (OMS), perspectiva de derechos e inclusión.	Metodología propuesta por el Convenio 159 (OIT), perspectiva de derechos e integración.
Centros de valoración.	Centros base, cobertura nacional. Valoración realizada por equipo multidisciplinario.	Centros de valoración, con cobertura en el Distrito Federal. Participación no clara de diversas disciplinas.
Trascendencia de la valoración en el nivel sociolaboral.	Sí. Permite el acceso a beneficios estipulados en las políticas públicas.	No
Acceso al empleo.	En la administración pública, la empresa privada y los CEE.	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. Acceso a secundaria inclusiva: 80%. Disminución notable en bachillerato. Universidad: políticas de fomento, reserva de plazas.	La gran mayoría de alumnos en educación especial. Acceso a la primaria inclusiva: 80% de los planteles solo en el Distrito Federal.* 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 en el 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.

* 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.

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES

En este apartado se muestran las principales características que presentan los organismos empresariales, tanto en España como en México, en relación con el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Se proporcionan las evidencias de los compromisos —o la falta de los mismos— del sector empresarial y gubernamental como posibles empleadores y se abordan las tensiones que se producen entre los diferentes actores sociales involucrados. Asimismo, las ventajas que tienen algunos tipos de discapacidad en relación con el acceso al trabajo. Todo ello para señalar los aspectos en común, así como las diferencias que se presentan en los países de estudio.

¿Existen desfases en la participación de los empresarios en el nivel institucional y el operativo? ¿cuáles podrían ser las razones por las que se presenta esta problemática? ¿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? Estas son algunas cuestiones a las que se pretende responder y que perfilan las características más importantes del proceso en el que participan los empresarios, que abren las posibilidades de comparación entre ambos casos.

El caso español

En España hay tres vertientes principales por las cuales las personas con discapacidad pueden acceder al empleo: una es en el sector público, al que pueden ingresar atendiendo a los mecanismos de selección de personal y bajo las políticas públicas ya mencionadas; otra es en el sector empresarial ordinario, en empresas privadas; y finalmente en los CEE, que son empresas privadas con soporte público.

El estudio realizado se centra en 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, instancia que además de impulsar normativas y una gestión que busca equiparar las condiciones de las personas con discapacidad con el resto de la población en el empleo público,

también registra su evolución y resultados (Casado, 2002), mediante diversos estudios realizados desde 1987 hasta la fecha. Cabe hacer énfasis que esta política de acceso al empleo público es un mandato de la Constitución de 1978 (Rosón, 2000), lo que significa un trabajo de larga trayectoria de los organismos gubernamentales que muestra un grado de avance importante, y de alguna manera se refleja en el diseño de las políticas públicas para tal efecto.

Las empresas públicas —que son diferentes al empleo público en las administraciones— están regidas por normativas propias 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. Aquí haremos un mayor énfasis en esta forma de empleo, dado que el objetivo final de la política laboral para las personas con discapacidad en España —como establece la Convención— es su inclusión laboral en la empresa ordinaria.

Los CEE fueron creados, de acuerdo con la ley, como organismos de transición hacia la empresa ordinaria; sin embargo, en la práctica, ambas 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. Estos centros se encuentran más bien adscritos y se conciben a sí mismos como parte del movimiento asociativo de la discapacidad y son considerados como empleo protegido debido a los apoyos que reciben de las administraciones. Así lo muestra un representante de los organismos de la 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,¹⁰ como parte de las empresas que pertenecen a la economía social” (ESOC-30).

De acuerdo con los testimonios, el apoyo económico gubernamental que se ofrece a los CEE ha marcado ciertas tensiones con las empresas privadas, ya que estos compiten en igualdad de circunstancias en el mercado, pero tienen un apoyo económico gubernamental; aunque por otro lado se argumenta que este apoyo es necesario, ya que cuentan con una plantilla primordialmente de personas con discapacidad:

10. Las siglas de las organizaciones mencionadas significan: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Industria, Confederación Española de Organismos Empresariales y Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

¡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 (ESOC-30).

Esto significa, por un lado, que el empleo de las personas con discapacidad en 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.

En el ámbito normativo del proceso de creación de instituciones, donde participan los empresarios, se advierte apertura y disposición de los organismos empresariales, tal como se ha presentado a lo largo de este capítulo; sin embargo, al parecer, en el 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, cuando se trata de tomar una postura ante determinadas políticas, se hace un frente común entre ambas. Como organismos empresariales, cuentan con una estructura sólida, 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 (ESOE-25).

Sin embargo, esta postura de diálogo entre 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 presenta la mayoría de los organismos de la discapacidad, que día a día trabajan con ellos para incluirlas laboralmente.

En efecto, se han generado escasos contactos entre organismos del movimiento asociativo con las patronales para 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” (ESOC-33), así se plantea desde la perspectiva de las organizaciones civiles.

La ONCE considera que no tiene graves problemas 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 (ESOC-37).

La ONCE, a pesar de que no presenta graves problemas para la inclusión laboral de los invidentes, y de que cuenta con recursos económicos como ninguna otra confederación del movimiento de la discapacidad, para hacer accesibles los empleos a 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 la discapacidad se centra en la formación de sus agremiados, así como en la relación política con actores gubernamentales, pero es notoria la falta de diálogo con los organismos empresariales. Por lo general, la relación con este sector es mediada por los organismos gubernamentales, pero en el nivel operativo se realiza directamente entre las confederaciones autonómicas y los empresarios. La voz de un informante clave de organismos de la discapacidad lo describe 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” (ESOC-31). ¿La labor de puerta a puerta será reflejo de un adecuado mecanismo de inclusión laboral?

La situación más crítica es aquella a la que se refiere un representante de organismos de la discapacidad intelectual:

En España, yo estoy convencido de que ahora mismo, si preguntamos, nueve de cada diez 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 [...] En esta figura del enclave, los trabajadores van a la empresa, un grupito de cinco o seis están con los trabajadores de la empresa, al principio están protegidos por el preparador laboral y les enseña a los trabajadores cómo hay que tratarlos, se hace toda una labor educativa, pero lo cierto es que al final la empresa ordinaria no suele contratar (ESOC-28).

Institucionalmente, como ya se planteó en su momento, los CEE son organismos de transición hacia el trabajo en la empresa privada; sin embargo, no en todos los casos debería ser así, pues hay personas con discapacidad severa

que resulta muy difícil incluir laboralmente, pero que pueden desempeñar labores con la ayuda necesaria que se le puede 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 asumir (ESOC-29).

Sintetizando, se pueden identificar vínculos importantes en el nivel normativo entre los organismos empresariales y el resto de los actores sociales involucrados; sin embargo, en el nivel operativo, la perspectiva de la discapacidad no ha logrado permearse totalmente entre los empresarios, de tal forma que incida a favor de la contratación de personas con discapacidad.

Esta problemática ha propiciado 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, 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 (2009, p.5).

El estudio detectó una gran cantidad de barreras en 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.

- 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.
- [...] 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 & Fundación ONCE, 2009: 36–58).

De las problemáticas planteadas sobre el proceso de contratación de las personas con discapacidad en España, es preocupante observar que la inclusión laboral se está llevando a cabo desde una perspectiva flexible, es decir,

la mayoría de los contratos son temporales; ello se debe a las posibilidades institucionalizadas de flexibilización en el empleo, lo cual permite que estas personas no accedan a los diversos servicios sociales.¹¹

De acuerdo con la Convención, que es parte de la normativa española, en el artículo 28, que hace referencia al nivel de vida adecuado y protección social, en el inciso 1 se reconoce: “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 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 derecho sin discriminación [...] y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho” (ONU, 2006).

Ante este marco de referencia, es importante estudiar cómo afecta 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 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 diez ocupaciones más contratadas para personas con discapacidad son las que se reportan en la tabla 3.3. Estos datos pueden significar entonces que los tipos de empleo 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 ventas de apuestas con una tasa de 62.23, al que se dedican particularmente los ciegos, una marcada diferencia con el resto de los empleos en los que se incluyen todos los tipos de discapacidad.

Tanto el tema de la flexibilidad laboral como las formas de contratación a las que están accediendo y el resto de las barreras, denotan la enorme dificultad que implica el avance en el proceso de inclusión laboral, que obedece a un sistema complejo de problemáticas. Habría que preguntarse, entre otras

11. Sin embargo, la 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 más común también para la población en general (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012).

TABLA 3.3. LAS 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
Conserjes 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, 3er. Trimestre, 2012.

cosas, ¿es solo una problemática de permeabilidad de los acuerdos normativos dentro de las patronales? ¿es la falta de presencia de los organismos civiles 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 un análisis más profundo.

El caso mexicano

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 actores sociales involucrados.

Un representante de los organismos cúpula del sector empresarial, cuando se le pregunta sobre su participación en el proceso y las acciones que como sector están tomando con respecto a la parte que les corresponde para su inclusión en la empresa ordinaria, responde con una sola palabra: “nada” (MXOE-27).

Cuando se trató el tema de la creación de instituciones, se vio cómo en la práctica los organismos legislativos acaparan esta función y la función del resto de organismos está muy desdibujada o prácticamente 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 al nivel de organismos cúpula y más aún a los empresarios.

Sin embargo, la falta de inclusión laboral no es solo un problema de los empresarios, sino que se extiende también hacia el interior de las empresas y de los organismos del sector público.

[...] 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 [del trabajo de 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 (MXOG-21).

La inclusión laboral en el ámbito público es todavía un anteproyecto y, al parecer, con pocas posibilidades de desarrollo por el momento; además, aún se detectan indefiniciones básicas de diversa índole, entre otras, a quién se le ha de considerar como persona con discapacidad: “Se creó un grupo de trabajo y nos estamos reuniendo para ver primero ¿cómo vamos a captar quién es una persona con discapacidad? para ver el tema de las condiciones laborales, el ambiente de trabajo, de las ayudas técnicas” (MXOG-21). Pero más allá de esclarecer quién es el sujeto de atención, el punto de partida para establecer esta definición, actualmente es una cuestión pendiente de resolver entre los organismos gubernamentales, lo que repercute en la posibilidad de cuantificar y valorar la discapacidad, y diseñar políticas concretas. Son elementos urgentes para retomar y 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 de atención. 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 1%, buscar que sea 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 (MXOG-21).

Más allá del estudio —que es importante en sí mismo—, el reconocimiento de las limitaciones que tiene la administración pública federal, las medidas normativas y las políticas que se logren aprehender serán las principales ventajas para la definición de un 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, es necesario buscar la manera de que todos los actores sociales involucrados impulsen el proceso. Actualmente, el sector público otorga el Certificado de Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, como incentivo para aquellas empresas que contratan personas con discapacidad en su proceso de producción. Sin embargo, de acuerdo con la percepción de un representante 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 (MXOG-13).

El tema de la implementación de políticas públicas que obliguen a los actores al cumplimiento de ciertos requisitos, es una discusión que está sobre la mesa y en el que se identifican diversas posturas, unas a favor, como lo muestra la cita anterior, o como la que propone fijar un porcentaje obligatorio de personas con discapacidad que labore en la administración pública federal; sin embargo, hay posturas que reflejan pesimismo o desesperanza, como la que

manifiesta una persona con discapacidad, representante de una destacada asociación: “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, isi no pagan impuestos!, vaya, ¿no le van a encontrar la vuelta a esta imposición?” (MXOC-40). Para un representante 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” (MXOE-26).

Durante la realización de este estudio 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. 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 (MXOG-13).

Desde la parte legislativa se comentó:

Yo traigo la inquietud de exigir por ley [...] 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 tú 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 (MXOL-5).

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 comparta los riesgos con el sector gubernamental, ni para la adaptación de puestos de trabajo; no hay medidas concretas establecidas por el gobierno sobre la obligatoriedad de inclusión laboral, 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 numeral 15, los artículos 2, 3, 56, 132 y en el artículo transitorio segundo de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (LFT) (Cámara de Diputados, 2012a). A grandes rasgos, se puede observar en ellos 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 artículo 2, desde la perspectiva de la no discriminación “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 3 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, 2012a).

En cuanto a políticas públicas, los alcances de las diversas disposiciones de la LFT son muy difusos. El punto 15 y el artículo 132, inciso XVI bis, hacen 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, 2012a) En el punto 15 y en el artículo transitorio segundo se marca un plazo de 36 meses a partir de que entre en vigor el 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, 2012a).

Un empresario que quiera cumplir con lo que estipula la actual normativa, adecuará sus instalaciones, puede tener personas con discapacidad que realicen actividades de observación o de estudio. Tal como está redactada la normativa, no especifica que necesariamente tienen que contratar personas con discapacidad como trabajadores. Si contrata, bien, si no, también. No existe sanción ni estímulo alguno para hacerlo.

No tener políticas públicas que fomenten la inclusión laboral en la empresa ordinaria y el sector público, a grandes rasgos significa seguir haciendo lo mismo, con lo cual se obtiene un avance muy lento y parcializado en el acceso al trabajo; pero tenerlas implica 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 nacional. Quizá el temor a la crisis esté siendo un freno, pero desde esta postura no se enfrenta realmente la problemática. Con el riesgo de ser redundantes, repetimos que es necesario tomar en cuenta las manifestaciones de las personas con discapacidad, quienes “consideran que el desempleo es el principal problema” (Conapred & Conadis, 2012. p.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 mexicanos no considera: la posibilidad de participación económica de las personas con discapacidad y sus familias. Si bien es verdad que existe una gran necesidad de trabajo en este sector, no todas las personas se encuentran en la pobreza, y requieren de todo tipo de artículos y servicios accesibles que representan nichos de mercado interesantes. Una persona con discapacidad que pertenece a una organización civil con bastante trayectoria, con una anécdota lo describe 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 \$100.00 o \$120.00 pesos el platillo.
- No, hombre, que si voy a poder llegar.
- ¡Ah sí! hombre, tomas el periférico.
- No, que si voy a poder entrar.
- ¡Claro! No tienes que llevar saco.

—Digo que si tiene escalones o no.

—¡Ay 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 cómo 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 (MXOC-40).

Un empresario con una mentalidad inclusiva no solo vería a la persona con discapacidad como posible trabajador sino como potencial consumidor de sus productos al hacerlos accesibles. Incluso, de acuerdo con los lineamientos de la Convención, deberían ser accesibles. En el artículo 4, de las obligaciones generales de los estados partes, en los incisos *e* y *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 (ONU, 2006).

Otra de las cuestiones pendientes, que está implícita en el proceso de inclusión laboral, es que existe un porcentaje de personas que no tiene posibilidades de laborar en empresas privadas ni en organismos públicos. Al respecto, un representante de organismos de la discapacidad plantea lo siguiente:

Hemos pensado en la posibilidad de crear nuestras propias empresas, porque [...] 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, 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 (MXOC-38).

Las potencialidades de las personas con discapacidad que requieren de apoyos considerables para laborar son un recurso que comienza a detectarse. Desafortunadamente, en la actualidad no hay una empresa cuyos trabajadores sean mayoritariamente personas con discapacidad, aunque la hubo en el pasado, el Instituto Mexicano de Rehabilitación, pero desapareció.

Hoy en día, la labor que realizan las agencias de integración laboral está favoreciendo la integración —no la inclusión— de personas que por su tipo de discapacidad no requieren adaptaciones en 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” (MXOC-41). 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?” (MXOG-14). Son barreras reales que requieren negociaciones entre los actores sociales para la implementación de políticas públicas.

Ante esta situación ¿cómo movilizar a las cámaras empresariales para que se comprometan a que las empresas sean permeables sobre la inclusión laboral? Es un trabajo que algunas agencias de integración laboral han intentado, pero con pocos resultados:

Cuando iniciamos con la agencia, yo contacté a cámaras, porque dije: qué mejor que la Canacintra, Coparmex, Canaco, Concamin,¹² y que entonces bajen a todos sus empresarios la perspectiva. La primera reunión hicimos una cena e invitamos a todos los jefes de área. 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. En la agencia hay gente que trabaja con las empresas que funcionan como rompehielos, 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 (MXOC-20).

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 una política pública adecuada, la labor de inclusión no tendría que hacerse artesanalmente: de empresa por empresa.

Se han detectado algunos casos excepcionales de empresas que tienen una perspectiva inclusiva en su estructura, desafortunadamente este tipo de empresas son más bien transnacionales que operan en México:

¡Qué tristeza!, pero en empresas transnacionales como [...] Starbucks, Burger King o Dominos, ellos en su tronco, en su estructura, trabajan con personas con discapacidad. Además, a casi todos los empleados, que son muy jóvenes, 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 les toleren todo porque tiene discapacidad, que no los traten como a un niño. No, ellos ya tienen una situación de trato igualitario (MXOC-38).

Sin embargo, hay casos de empresarios mexicanos con especial sensibilización, que trabajan en proyectos que facilitan la conexión entre empresarios

12. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Confederación Patronal de la República Mexicana, Cámara Nacional de Comercio y Confederación de Cámaras Industriales.

y personas con discapacidad; es el caso de Cementos de México, que actualmente está buscando crear sinergia con otras grandes empresas para concretar contratos laborales a favor de este sector de la población. Congruencia es un proyecto ambicioso que surge de la “convicción del empresario” (MXOE-27) y que sus objetivos pueden ser un 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 (MXOE-27).

Esta convicción de grandes empresarios a favor de la inclusión laboral 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.

Análisis comparativo

Desde las características de cada proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad que han seguido los organismos empresariales, tanto en España como en México, se pueden observar aspectos importantes en diferentes ámbitos.

A lo largo de este subcapítulo y los apartados anteriores, se ha planteado que en España el sector empresarial participa en la elaboración de las normativas y políticas públicas; sin embargo, se puede observar un desfase en la puesta en práctica de esos acuerdos, que finalmente redundaría en la dificultad de su implementación. 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 que enfrentan las confederaciones de personas con discapacidad, principalmente, para incluirlas laboralmente

—quienes trabajan directamente con los empresarios de puerta en puerta—, da muestras de una incongruencia respecto a la aceptación de los lineamientos que se han adoptado como actores sociales.

Sin embargo, en el caso de México no se ha propiciado la participación del sector empresarial como actor social tanto en la elaboración de las normativas ni en la práctica de sus agremiados.

Finalmente, ambos casos coinciden en que la principal labor que se realiza a fin de que las personas con discapacidad accedan al trabajo en la empresa ordinaria, es una labor muy ardua al no contar con el apoyo de los organismos que representan al sector empresarial y debe realizarse 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.

En España podemos encontrar algunos matices en cuanto al acceso al mercado laboral de acuerdo con los diferentes tipos de discapacidad, en donde sobresalen las posibilidades de la ONCE; otros tipos de discapacidad son menos afortunados, pero quienes tienen 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 contratan personas con discapacidad en su plantilla laboral independientemente de las políticas públicas establecidas. En el caso mexicano, aunque desafortunadamente son pocas empresas, constituyen un referente de buenas prácticas que avalan las habilidades y las ventajas laborales que ofrecen las personas con discapacidad.¹³

Dadas las dificultades en el acceso al empleo en la empresa ordinaria, en España la actividad laboral de esta población se ha concentrado principalmente en los CEE. No obstante, una de las tensiones generadas que limita el tránsito hacia la empresa ordinaria se suscita a raíz de las políticas públicas

13. Por el momento no es posible cuantificar la comparación sobre las empresas que incluyen laboralmente a personas con discapacidad en ninguno de los dos países. La información se basa en apreciaciones a partir de los informantes clave, así como de observaciones personales.

de subvención a los CEE, puesto que ambos tipos de organismos empresariales compiten en el mercado, pero unos cuentan con el apoyo gubernamental que les permite compensar las dificultades que como empresa enfrentan al estar constituidos principalmente por personas con discapacidad.

En el caso de México, estas interacciones o tensiones no se pueden identificar, dado que no existen políticas públicas que fomenten el proceso de inclusión laboral. El diseño de estas políticas es una cuestión que permanece en la mesa de discusiones, y que la reciente reforma laboral no propicia cambios sustanciales al no proporcionar los lineamientos necesarios para incentivar, o sancionar en caso de incumplimiento, a los miembros del sector empresarial.

En otro ámbito, se puede identificar una diferencia importante en el acceso al empleo público. En el caso español se registra 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, donde las posibilidades de acceso al empleo público son apenas un 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, con pocas posibilidades de realización por el momento, debido a la carencia de recursos económicos.

Las principales características anteriormente citadas se pueden ubicar en la tabla 3.4.

LOS ORGANISMOS DE LA DISCAPACIDAD

A través de los apartados anteriores se han mostrado algunos rasgos de los organismos de la discapacidad, sobre todo, se han presentado las distintas maneras y la capacidad o no de estos organismos para articularse con el resto de los actores sociales involucrados en el proceso, por lo que no se considera necesario redundar al respecto. Por ello, nos centraremos principalmente en el estudio de sus características, como una mirada hacia el interior de ellos mismos, con el fin de detectar las acciones que propician o limitan el proceso de inclusión laboral. Para ello seguimos el mismo esquema de análisis que utilizamos anteriormente.

TABLA 3.4 COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PCD EN ESPAÑA Y MÉXICO

Característica	España	México
Participación del sector empresarial en la elaboración de normativas.	Sí	No
Dificultades operativas en la puesta en práctica de las normativas.	Sí	Sí
Principal metodología de trabajo con los empresarios para que las PCD accedan 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 el 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 políticas públicas.	Sí, entre CEE y empresas ordinarias por las subvenciones que reciben los primeros.	No. No hay políticas públicas.
Existencia excepcional de empresas inclusivas que reconocen las habilidades laborales de las PCD.	Sí	Sí
Puesta en marcha de políticas de acceso al empleo público.	Sí, desde 1987. El Real Patronato sobre Discapacidad realiza estudios sobre su evolución.	No, actualmente hay un proyecto de estudio sobre el estado actual de condiciones laborales de PCD, para plantear metas a futuro.

Fuente: elaboración propia, partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

El caso español

Los organismos de la discapacidad en España dan testimonio de una larga trayectoria de articulación entre ellos, que ha favorecido una tendencia hacia el reconocimiento de sus derechos.

Dada su estructura organizacional, se puede hablar de la existencia de un movimiento asociativo consolidado que les permite interactuar con los distintos actores sociales involucrados en el proceso. Asimismo, se pueden identificar algunas de sus particularidades y la manera como han logrado consolidar, tanto una estructura interna por tipo de discapacidad como una externa y común en la confluyen las diversas confederaciones, las cuales se ha ido fortaleciendo a lo largo de la historia pese a algunos altibajos.

El movimiento asociativo de la discapacidad en España se inició principalmente a partir de la inquietud de los padres de familia que se reunieron

en torno a los distintos tipos de discapacidad para abordar sus respectivas problemáticas. Un líder de este movimiento lo describe de la siguiente manera, desde la perspectiva de la discapacidad intelectual:

FEAPS¹⁴ 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 (ESOC-32).

Así como en el caso de FEAPS, en el surgimiento de los distintos organismos de la discapacidad se encuentran las familias. Algunos de ellos, como el caso de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), tienen mayor antigüedad. 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, 2006, p.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:

14. Las siglas FEAPS corresponden al nombre 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 mantienen las siglas iniciales.

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, 2006, p.143).

Estos antecedentes dan cuenta de un proceso de aproximadamente 75 años en favor del acceso al trabajo de las personas ciegas que, si bien inicia desde una perspectiva de beneficencia del estado, tal como lo postula el artículo 1 del Decreto 22,893 por el que se crea la ONCE —que 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 confederación tiene su propia trayectoria en la búsqueda de la inclusión 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” (ESOC-33).

En situación semejante se encuentra la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (Fiapas) que inicia sus labores en 1978 y

[...] 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 de 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, 22 tienen servicio activo de empleo (ESOC-34).

La Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (Cocemfe) inicia en los sesenta; aglutina a 76 federaciones que representan a más de un millón de personas.¹⁵

Esta serie de antecedentes del movimiento asociativo tienen en común que surgen desde las personas con discapacidad y sus familias, es decir, que

15. Existe además una gran variedad de federaciones y confederaciones de distintos tipos de discapacidad, pero se presentan las más importantes por su número de afiliados.

tienen como base la participación ciudadana que fue conformando asociaciones y que, en el transcurso del tiempo, como parte de su estructura interna han desarrollado 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. Un ejemplo de la constitución de confederaciones es 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 (ESOC-33).

Una vez consolidadas las distintas confederaciones, se crean otros organismos que reúnen a las más representativas, como es el caso de la Fundación ONCE. Esta fundación se crea en 1989 con distintas funciones. A través de ella se canaliza 3% de las utilidades de la ONCE entre las demás confederaciones. Además de ello, la Fundación ONCE crea Fundosa, un grupo empresarial de los CEE, que “inicialmente partieron de empresas pequeñas, pero bien gestionadas y lo que pasó es que ahora están muy bien, tenemos cinco tipos de empresas donde laboran personas con discapacidad, una es Discapnet, otra es una cadena de lavanderías, donde somos líderes [...] tenemos una agencia de noticias que hace también campañas de comunicación” (ESOC-35). Fundosa representa un grupo de empresas exitosas gestionadas por personas con discapacidad. Otra de las actividades importantes de la Fundación ONCE, que realiza junto con el Fondo Social Europeo, es la organización de una red de agencias de integración laboral en toda España.

El Cermi es otro organismo importante que constituyeron las confederaciones:

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 (Cermi, 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, él hace el surgimiento de la Convención, se ocupan un poco más de hacer estudios y del lobby” (ESOC-35). Los lobbies, de acuerdo con 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 a reformar el Fondo Social, por ejemplo; las antenas informan a las plataformas” (ESOC-35).

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, 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 la discapacidad, que se encuentra vinculado a la cuestión laboral, es la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem); es una organización de carácter técnico-político que, como ya se ha mencionado, representa a los distintos CEE, además de que “la mayoría de los centros especiales de empleo nacieron por el impulso de

las asociaciones de padres que unieron sus esfuerzos para crear sus CEE” (ESOC-29).

Al tener características y problemáticas comunes, los CEE han creado su propio organismo de representación. La breve descripción de uno de los representantes de los organismos de la discapacidad proporciona las siguientes características de esta federación:

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 [...] 70% aproximadamente [...] Nuestra trayectoria no es muy larga, tenemos 10 años [...] tenemos agrupadas cerca de 22,000 personas con discapacidad [...] Tenemos socios de ámbito territorial, es decir, en las comunidades autónomas [...] 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 [...] 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 (ESOC-30).

Así, el frente único del sector de la discapacidad lo constituye el Cermi, que actualmente cuenta con una trayectoria de más de 15 años. Su funcionamiento es a través de comisiones. En la comisión del trabajo se encuentran representadas la Feacem y las distintas confederaciones que lo constituyen, entre otras se encuentra la ONCE, Fiapas, FEAPS, Cocemfe, CNSE y Fundación ONCE. Otro representante de las organizaciones de la 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 [...] En la Estrategia de Empleo del 2012 al 2014, en esa estrategia sí que hemos participado la comisión de empleo (ESOC-33).

Obviamente, la participación del comité de trabajo en el Cermi está respaldada por el trabajo que se realiza en el interior de cada una de las confederaciones, que toman en consideración las distintas cuestiones y posturas planteadas desde cada una de las autonomías.

Esta capacidad de articulación hacia el interior y exterior de las confederaciones les otorga una representatividad y un poder que se plantea como un descubrimiento importante del movimiento asociativo:

E: ¿Cómo le ha hecho el Cermi para lograr ese liderazgo?

I: 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 (ESOC-30).

Al ser testigos del potencial del Cermi en el ámbito nacional, el movimiento asociativo ha creado los Cermi autonómicos, de tal manera que son plata-

formas 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 Cermi autonómicos, pero eso empezó por las propias familias” (ESOC-35). Uno de los rasgos más importantes del Cermi y del asociacionismo es “que en el fondo es política, de segundo nivel, pero es política” (ESOL-1).

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 la 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 (ESOG-9).

Desde el punto de vista de un representante del sector legislativo, el proceso que ha seguido el movimiento asociativo de la 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” (ESOL-3).

A partir de estos planteamientos, podemos considerar entonces que la participación ciudadana organizada propicia la consecución de sus derechos, lo cual coincide con la teoría de la ciudadanía (Ramírez-Sáiz, 2006). Otro informante de un organismo de la discapacidad lo expone de la siguiente manera:

En España hay [...] entre nueve y diez millones de personas con discapacidad; personas con discapacidad intelectual no llegan a 300 mil, 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 cómo 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 (ESOC-32).

Como se puede apreciar, dentro de la organización del movimiento asociativo de la discapacidad se identifican componentes o elementos no solo técnicos, sino también capacidad política y de análisis-estudio, a fin reivindicar y proponer sus posturas o exponer sus problemáticas, tanto en el terreno laboral como 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 diversos 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: “en cada país se ha fijado un organismo para el seguimiento de la Convención, el Cermi es en España” (ESOC-35). La representatividad se puede considerar, por lo tanto, como otro elemento o componente del movimiento asociativo.

Este mismo informante clave de los organismos de la discapacidad identifica otros 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” (ESOC-35).

El movimiento asociativo ha de administrar adecuadamente el fondo económico establecido por las políticas públicas. En materia de discapacidad, el estado no tiene condiciones para gestionar y atender las problemáticas laborales de las personas con discapacidad, por ello se respalda en aquellos

que pueden gestionarlas de la mejor manera y conocen sus necesidades. Sin embargo, en este sentido se podría reflexionar acerca de lo que debería realizar el estado y lo que tendría que delegar a las organizaciones civiles en cuanto a los riesgos sociales que no se han atendido o se han dejado de atender debido al adelgazamiento o debilitamiento del estado, dadas las políticas sociales prevalecientes en nuestra sociedad. En el caso de España, además habría que añadir la crisis económica que atraviesa desde 2008. Los organismos con discapacidad han resentido esta situación:

Hay dejación por parte del Estado, digamos el apoyo, el problema es que [...] ahora en eso veo un tema bastante peliagudo, ahora estamos en esta reflexión, ¿cuál es el papel del Estado y el de las ONG? 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 [...] el Estado de bienestar debe tener un mínimo de servicios sociales que tiene que cumplirse, la sanidad [...] la educación tiene que ser universal, eso no depende de las ONG, 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 [...] no puede [...] entonces el tercer sector se está bajando porque ya no hay tantos recursos públicos. Digamos que las asociaciones viven principalmente de esos recursos públicos (ESOC-35).

En este punto es, precisamente, donde se pueden captar con especial intensidad las tensiones entre las políticas sociales del estado y la consecución de derechos de los ciudadanos. En España, a pesar de los importantes avances en materia de inclusión laboral, los organismos civiles están viviendo actualmente esta tensión y el riesgo de ver mermados sus derechos dadas las carencias del estado, resultado de una mezcla entre la crisis económica y la política social actual, que pareciera cada vez más alejada del universalismo.

La pregunta que plantea este representante de los organismos de la discapacidad sobre el papel de las ONG y el estado, es una pregunta que de fondo aborda el tipo de régimen de bienestar que se requiere; es una reflexión im-

portante ante la falta de diálogo sobre la necesidad o posibilidad de modificar el régimen de bienestar español. Concretamente, en el régimen actual se advierte el riesgo de 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” (ESOC-31).

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” (ESOC-33).

Si bien es cierto que el momento actual no es el mejor económica ni políticamente, ni desde la perspectiva de derechos, habrá que observar con atención bajo qué jerarquía de prioridades la administración pública distribuye los escasos recursos, y si decide o no modificar su régimen de bienestar.

El caso mexicano

Algunos de los primeros antecedentes que se tienen en México sobre el proceso de inclusión laboral se pueden ubicar en 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 por ser precursoras en impulsar la inclusión laboral de esta población; otras han surgido posteriormente y permanecen hasta la actualidad.

A principios de la década de los cincuenta, Rómulo O’Farril, un sobresaliente hombre de negocios, después de un accidente que le produjo una discapacidad motriz, con sus propios recursos creó el Instituto Mexicano de Rehabilitación (MXOE-26). Fue una asociación privada que principalmente realizaba rehabilitación física para discapacitados con la intención de que pudieran seguir trabajando; sin embargo, también contribuía para que se formaran médicos y consejeros en rehabilitación, ortesistas y protesistas que estudiaban en Estados Unidos y regresaban a trabajar al instituto (MXOE-26).

En este organismo, 75% de los empleados tenían alguna discapacidad, principalmente motora: secretarías, médicos y algunos profesionistas destacados como Armando Abrajmovich, quien tenía parálisis cerebral; era licenciado

en economía y fue uno de los primeros consejeros en rehabilitación. Además del instituto, la organización tenía una parte industrial en donde se fabricaban radios para automóvil, principalmente para Volkswagen y General Motors. Los empleados de la línea de ensamble eran personas con discapacidad motora. También fabricaron las primeras sillas de ruedas que utilizaron los deportistas pioneros con discapacidad. Los empleados contaban con todas las protecciones sociales (MXOE-26).

Las utilidades del área industrial contribuían al sostenimiento del área médica, además de las aportaciones que algunos pacientes realizaban durante el proceso de rehabilitación, pero 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; había un pabellón donde se podían alojar durante su estancia, el cual se sostenía del voluntariado cuya presidenta fue la esposa del señor O’Farril. 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” (MXOE-26).

La historia de este organismo fue exitosa, digna de reconocimiento por ser pionera en el desarrollo de las capacidades laborales de las personas con discapacidad. Como muchas empresas familiares, crecen y se desarrollan mientras los empresarios y dueños viven, pero se dificulta la trasmisión 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, ino 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 (MXOE-26).

Se puede considerar que uno de los principales motivos del cierre del Instituto Mexicano de Rehabilitación fue una crisis generada por las distintas

concepciones teóricas de la discapacidad. Desafortunadamente, la tensión no se supo manejar adecuadamente por los actores involucrados para superarla.

Desde una perspectiva de derechos, se puede decir que el instituto se adelantó a una visión que en su tiempo era inimaginable, puesto que sus trabajadores podían ejercer su derecho al trabajo, tener un trabajo digno con posibilidades de desarrollo y acceso a servicios sociales, ¿qué más puede pedir un trabajador con o sin discapacidad?

Esta pérdida es muy lamentable, pues hasta la fecha no se ha creado otra empresa en la que el grueso de la plantilla laboral sean personas con discapacidad y con la calidad que alcanzó el instituto. Pudo haber sido un modelo a seguir en distintos estados de la república e incluso, en otros países.

Otro caso de asociación, pero esta constituida por padres de familia de personas con discapacidad, es la Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, AC, comúnmente 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 terminaron 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 que trabajan con discapacidad intelectual y es la única que tiene cobertura casi en todos los estados del país. A lo largo de su trayectoria, los agremiados de Confe han dado capacitación y propiciado la integración laboral de aproximadamente 30 mil personas (Confe, 2012 & MXOC-38).

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” (MXOC-38). Sin embargo, esta ayuda, lejos de considerarse como una aportación, más bien pone de manifiesto una irresponsabilidad gubernamental ante una de sus obligaciones básicas, como es la de proporcionar educación a sus ciudadanos con discapacidad. Desde una perspectiva de derechos, es su obligación, no es una ayuda.

Inicialmente, el trabajo que se realizaba en Confe fueron los talleres protegidos, proporcionando empleo a personas con discapacidad en pequeños

establecimientos; después, desde hace aproximadamente 13 años, han cambiado su perspectiva hacia la integración. Ofrecen capacitación en áreas de baja cualificación como cocina, ensamblaje, panadería, costura, entre otras, y posteriormente se busca una empresa privada para colocarla en un trabajo donde pueda laborar en un ambiente en igualdad de circunstancias con respecto al resto de los empleados y con prestaciones de ley.

En otro sentido, de acuerdo con el INEGI (2004, con datos de 2000) existen 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 la Ciudad de México por su constante labor y han obtenido cierto reconocimiento social y la posibilidad de interactuar con algunos actores sociales, tal es el caso de Libre Acceso, AC. Este organismo se creó en 1989 y había ciertos lineamientos establecidos para 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” (MXOC-40), situaciones muy complicadas de cumplir. Se creó también con la finalidad de luchar por el acceso 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 mucha más falta hacía poder acceder a la educación” (MXOC-40). Libre Acceso, AC 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 tú 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” (MXOC-40). 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, aun 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 (MXOC-38).

Desde Libre Acceso se menciona lo siguiente acerca de su representatividad en el nivel nacional:

iNooo, 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 (MXOC-40).

Asimismo, la posibilidad de replicar su actividad en otros estados es prácticamente nula: “La única institución que toma el modelo de Pro-ciegos [una de las asociaciones líderes de la discapacidad visual] está en Toluca y se llama Vemos con el Corazón” (MXOC-42).

Sobre las posibilidades de articulación con otros tipos de discapacidad se comenta:

I: Si nos uniéramos todos, podríamos exigir. Si así fuera, conseguiríamos muchas cosas.

E: Y entonces, ¿qué pasa?

I: Mmmh, somos como el cangrejito. Si tienes un balde con cangrejos extranjeros y otro de cangrejos mexicanos, ves cómo 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 (MXOC-42).

Muy probablemente, en el fondo 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 manera que las asociaciones puedan desarrollar sus actividades, atender las problemáticas de las personas con discapacidad y tener una mejor disposición para acordar estrategias conjuntamente.

Además, habría que considerar que del total de las asociaciones civiles, no todas están enfocadas a la cuestión laboral; más bien, de acuerdo con un representante gubernamental, 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” (MXOG-13).

Ante la falta de políticas públicas a las que puedan acceder las organizaciones civiles, es evidente que el bienestar de las personas con discapacidad en México no ha sido un motivo de preocupación real de las distintas administraciones, de tal modo que es de esperarse que sigan aumentando los riesgos sociales a los que se enfrenta el sector de la discapacidad, y con ello, que sus derechos sean cada vez más difíciles de alcanzar, dadas las tendencias del estado de bienestar actual.

Como se puede observar hasta el momento, el sector de la discapacidad en México no cuenta con una representatividad, la mayoría de las discapacidades no cuenta con una organización que los aglutine y represente en el nivel nacional, y que además se enfoque a la cuestión laboral; la única excepción sería el Confe, como organismo de personas con discapacidad intelectual, que además es la que tiene mayor interacción con los diversos actores sociales, pero en realidad no cuentan con la representatividad de todo el sector.

Lejos se encuentran las posibilidades de crear en México un organismo que haga un frente común de todo el sector de la discapacidad, que tenga la facultad o el poder suficiente de intervención política, así como de articular a los 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 en la decisión de quién sería el interlocutor con el gobierno y se sentaban a trabajar [sin embargo] En dos horas tú 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 (MXOG-45).

La historia ha sido testigo de cómo, debido a la desarticulación entre las distintas asociaciones civiles, han estado luchando cada una por su lado por acceder, no solo a los recursos económicos sino también para interactuar con el sector gubernamental, y que de manera fortuita lograron posicionarse más o menos durante los gobiernos de Zedillo y Fox.

En los noventa, 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 [...] 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 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 [...] Este 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 (MXOG-16).

Si bien durante el gobierno de Zedillo la representación del sector no estaba consolidada, tampoco se puede considerar que se haya alcanzado con Fox; sin embargo, logran grandes avances por el nivel al que llegan a posicionarse

las personas con discapacidad en la administración pública, sobre todo, por haber llevado la propuesta de la Convención y conseguir la participación del presidente a lo largo del proceso en la ONU.

Cuando 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 [de Gobernación], 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 (MXOG-16).

Como ya se mencionó, durante el periodo de Fox también se emitió la primera ley general de las personas con discapacidad, con la que se crea el Conadis; este era un organismo estructuralmente débil dentro de la administración pública, pero muchas asociaciones y personas con discapacidad la consideraron como la meta de sus esfuerzos. El representante de un organismo gubernamental considera que “lejos de beneficiar al movimiento de personas con discapacidad, lo perjudicó en cierto sentido. Había un interés por que 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 serían solucionados” (MXOG-13).

Así, 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 la interacción con el sector gubernamental, tampoco se puede esperar que tengan la capacidad de llevar a cabo estudios especializados o investigaciones conjuntas sobre su problemática, que los dote de elementos suficientes para 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 unas 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 (MXOG-16).

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 (MXOG-14).

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 (MXOG-45).

La falta de conocimiento de la perspectiva de derechos por parte de algunas asociaciones civiles y de las mismas personas con discapacidad, también afecta 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 tal o cual cosa”, casi casi porque

me da la gana, 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 boletinado en Derechos Humanos (MXOG-14).

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” (MXOG-45).

Esta es una problemática social que se abordará con mayor amplitud en el siguiente capítulo; por el momento basta señalarla como un obstáculo para la organización del sector de la discapacidad, que no permite avanzar en su proceso de inclusión social y laboral.

Análisis comparativo

Las características de los organismos de la discapacidad que intervienen en el proceso de inclusión laboral en cada uno de los países de estudio muestran importantes diferencias.

Los organismos de la discapacidad en España cuentan con una larga trayectoria de trabajo en torno a la problemática laboral; 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, de manera paralela a la organización de cada confederación, que 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 la discapacidad han mostrado poca organización para la atención de sus problemáticas sociales y laborales. La trayectoria de la única confederación que representa al sector de las personas con discapacidad intelectual se constituyó en 1978, es decir, hace 38 años. Las organizaciones de otras discapacidades no han consolidado una estructura organizativa con representación nacional. Si bien existe la colaboración ciudadana, no cuentan con el apoyo económico a través de políticas públicas gubernamentales para realizar sus funciones.

Estas importantes diferencias en la capacidad de organización de los organismos, en España les ha dado la posibilidad de crear un organismo de representación nacional, el Cermi, de corte político, que además desarrolla actividades de estudio y análisis de las problemáticas que atiende, creado expresamente para avanzar en la obtención de sus derechos, lo cual también facilita la articulación con los diversos actores sociales.

En México no hay una representatividad del sector, más bien se encuentran graves tensiones entre las organizaciones de distintas discapacidades 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 las asociaciones civiles de los distintos tipos de discapacidad. Así también, esta falta de representatividad afecta su interacción con otros actores sociales involucrados.

En el aspecto laboral, las confederaciones españolas de la discapacidad han establecido un sistema de empleo previsto en la legislación, a través de los CEE, con posibilidades de inclusión en la empresa ordinaria. Estos centros están coordinados por la Feacem, una federación creada para apoyar el desarrollo de los CEE, integrada al Cermi a través de la comisión del trabajo. Este nivel de estructura de los organismos de la discapacidad en torno al proceso de inclusión laboral, no existe en México.

Al observar ambos procesos, se puede considerar que existe realmente un movimiento asociativo de la discapacidad en España, situación que no se puede afirmar en el caso de México. Sin embargo, ante las limitaciones de todo tipo en los organismos de la discapacidad de México, resulta paradójico que haya sido posible proponer la Convención. Hubiera sido más predecible que surgiera de un país como España, que cuenta con toda una estructura organizacional.

TABLA 3.5 COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DE LA DISCAPACIDAD Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL EN ESPAÑA Y MÉXICO

Característica	España	México
Trayectoria desde la creación de la primera confederación de PCD.	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 PCD.	Sí	No
Creación de federaciones de centros de empleo de personas con discapacidad desarrollados por las confederaciones.	Sí	No
Impacto de la política social actual en el proceso de inclusión laboral.	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia, a partir de información obtenida de los informantes clave y revisión bibliográfica.

Actualmente, el movimiento asociativo en España se encuentra en medio de una tensión entre el avance de sus derechos y la problemática económica derivada de la crisis de 2008 que, aunadas a las tendencias de la política social actual, repercuten en el avance del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Estas problemáticas son propias de la puesta en práctica de las políticas públicas correspondientes. En el caso de México no se pueden evidenciar debido a la carencia de políticas públicas, pero se podría suponer que, de acuerdo con nuestra política social actual, aumentarán los riesgos sociales y la exclusión para el sector de la discapacidad.

En la tabla 3.5 se pueden visualizar las características más importantes de los organismos de la discapacidad y sus procesos organizativos en cada caso.

El proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Dimensión de resultados

A través de la lectura de los capítulos anteriores podemos detectar algunos elementos cualitativos que nos indican —de allí su nombre de indicadores— que en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad que se impulsa tanto en España como en México, se han producido transformaciones sociales importantes en la búsqueda por asumir plenamente la perspectiva de derechos adoptada por la Convención, promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el tema.

En este capítulo se pretende mostrar los principales indicadores cualitativos¹ en torno a esas transformaciones, es decir, se intenta revelar el efecto real, los avances y limitaciones de las acciones, principalmente públicas, en ambos países, sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Además de estos indicadores, también se expone una panorámica relacionada con las situaciones contextuales más relevantes que están incidiendo en el proceso, así como algunas implicaciones culturales que atraviesan todas las acciones que realizan las instituciones y organismos que forman parte del proceso, e influyen en la emisión de políticas públicas.

De manera que en este capítulo abordaremos tres temas. En el primero, enfocamos la atención en algunos indicadores sobre las políticas públicas: 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, se da cuenta de los cambios culturales implica-

1. El análisis comparativo sobre los resultados alcanzados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, forma parte de los indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, planteados por Abramovich (2008), que se retomaron como una dimensión metodológica de este estudio.

dos en el proceso de inclusión laboral, los cuales transversalizan desde los procesos individuales, familiares, de los organismos de la 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. Y en el tercer apartado se muestra brevemente cómo la crisis económica generada a partir de 2008 ha repercutido en cada uno de los casos estudiados. Se aprecia cómo afecta de manera más apremiante a este sector de la población, así como sus efectos desiguales en los distintos tipos de discapacidad. Pone en evidencia la magnitud de la influencia de los factores contextuales internacionales y, ante esta influencia, la vulnerabilidad de los países para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad, concretamente su derecho al trabajo.

TRANSFORMACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Este apartado solo se puede entender a partir de la consideración de las trayectorias de cada uno de los casos, las cuales han sido planteadas en los dos capítulos anteriores, donde se señalan las características institucionales y las especificidades y articulación de los distintos organismos que intervienen en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A partir de estos elementos, aquí 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 países de estudio.

El caso español

El diseño e implementación de políticas públicas a favor del proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en España es algo asumido, se encuentra en constante transformación y, en general, ha repercutido en una tendencia favorable en el proceso. Sin embargo, a pesar de los avances obtenidos se percibe una serie de limitaciones y tareas pendientes. Algunas de ellas —ya que a través de las entrevistas se detectaron más—, se tenían identificadas y ya fueron mencionadas en el segundo capítulo, a partir de

lo propuesto 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 enfocar la mirada para analizar algunas cuestiones clave que permitan identificar los resultados, es decir, los avances y limitaciones dentro del proceso.

Esta serie de limitaciones y tareas, derivadas de la puesta en operación del modelo desarrollado en España para la inclusión de este sector de la población, se concretan en diez temas que se expondrán a continuación.

La primera de las cuestiones a que se hace referencia, se presenta mediante lo que expone uno de los actores sociales del sector gubernamental sobre la problemática que se deriva de la rigidez normativa estatal, la cual 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 marca qué tipo de ayudas 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 (ESOG–8).

Si bien es importante haber logrado acuerdos y normativas conjuntas entre los actores sociales como 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 fin de dar cauce a nuevos mecanismos de intervención pública a favor del proceso de inclusión laboral de este sector de la población.

La segunda cuestión que se detectó, se refiere a 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 acerca de la cuota laboral de 2% de personas con discapacidad para las empresas de más de 50 trabajadores. Sobre este punto,

el sector empresarial se considera apegado a la ley: “aquí somos cumplidores de la normativa” (ESOE-25), incluso, un representante del sector considera que, aun sin tener la obligación legal de cubrir la cuota, habría suficiente responsabilidad de las empresas para su inclusión:

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 quieran liberarse en ese aspecto (ESOE-25).

Sin embargo, al mismo tiempo se resalta la necesidad de apoyo al empresario: “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” (ESOE-25). Es decir, consideran que cumplen la ley, y que muy posiblemente lo harían aun sin que tuviesen la obligatoriedad; sin embargo, contratar una persona con discapacidad implica un esfuerzo para el que solicita apoyo; más que establecer 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” (ESOE-25).

Al considerar la opinión de los empresarios mediante una encuesta realizada recientemente por la Fundación ONCE y el Fondo Social Europeo (s.f.),² se observó que:

2. Para la realización de ese estudio se combinaron dos enfoques metodológicos. Por una parte, se realizó una encuesta estadística nacional cuya muestra fue de 1,503 empresas españolas (error de muestreo 2,58%, muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95,5%); y por otra, los resultados de la encuesta se combinaron con los discursos de los empresarios, obtenidos durante la realización de doce pequeños grupos de discusión. El universo de la muestra de estudio se dividió en tres tipos de empresas: en el grupo 1 se consideraron empresas en las que trabajan o han trabajado personas con discapacidad; en el grupo 2, empresas que se han planteado la posibilidad de contratar personas con discapacidad, pero finalmente no lo llevaron a cabo; y el grupo 3, empresas que nunca han contratado personas con discapacidad ni se han planteado esta posibilidad. Finalmente, estos grupos se segmentaron por tamaño de la empresa y por sector de actividad (Fondo Social Europeo & Fundación Once, s.f.).

[...] la colaboración con la integración es una 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 [...] 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 & Fundación ONCE, s.f., p. 40-41).

Es decir, si no hay una verdadera concientización sobre la trascendencia de la inclusión laboral y se quitara la obligatoriedad, probablemente algunas empresas seguirían contratando personas con discapacidad, pero la gran mayoría todavía lo hace en función de cumplir con la normativa o por la motivación económica para obtener 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 & Fundación ONCE, s.f., p.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 un representante del sector gubernamental es que:

[...] 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 alejadas del mercado de trabajo, pues era una manera de salir adelante con un requisito legal (ESOG-8).

Además de la inconformidad con respecto a las cuotas, este informante clave se aproxima a un tema relacionado con el aspecto cultural de la discapacidad,

una cuestión que por su gran incidencia se considerará más adelante, en el apartado correspondiente.

Sin embargo, también a través de esta respuesta se visualiza otra importante problemática de fondo que influye en la posibilidad de inclusión social y laboral: prestar o no prestar atención a las capacidades o limitaciones de las personas, y en función de ello establecer políticas públicas como el caso de la cuota de 2%. Es decir, la falta de una concepción holística de la persona para que no se focalice en la discapacidad, presenta una tercera limitante debido a que carece de la valoración de las capacidades que sí tiene para desempeñar un trabajo.

Sobre la postura del entrevistado, primeramente cabe mencionar que la definición de discapacidad implica una limitación personal y social. Esta es la perspectiva de la teoría social de la discapacidad adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y para su medición ha desarrollado un procedimiento interdisciplinar: la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF). De esta manera, dependiendo de la valoración, la persona debería tener acceso a políticas públicas que propicien la inclusión social y laboral; situación que al parecer el informante citado no considera.

Así, también es necesario tener en cuenta un adecuado orden en la jerarquía de valoración de una persona con discapacidad. La focalización de la discapacidad en primer plano, en la que la persona en su conjunto se ubica en el segundo, obedece a una visión reduccionista y utilitaria que afecta a la persona, no solo para lograr la inclusión laboral sino el proceso de inclusión social en su totalidad. Por el contrario, intercambiar estos planos y colocar la integridad de la persona en primera instancia, corresponde a una concepción de la persona con discapacidad como ser humano, y como añadidura, que tiene una discapacidad. Finalmente, la diferencia entre la teoría medicalizada y la teoría social es que la primera está enfocada a la discapacidad y la segunda sustenta una concepción holística de la persona, que además comprende su entorno social.

La persona con discapacidad, como ser humano es portador de derechos, y como persona con discapacidad es acreedora a otros derechos adicionales, en la actualidad reconocidos internacionalmente mediante la Convención. Primero es persona, es real; y luego tiene una discapacidad, que también es

real. En función de ambos atributos es posible proponer políticas públicas para el fomento de la inclusión laboral desde la perspectiva de derechos.

Este tipo de comentarios, si bien no representan la principal tendencia del sector gubernamental, denotan que la falta de claridad conceptual sobre la perspectiva de derechos aún está presente, a pesar de los lineamientos estructurales adoptados en España, y es importante considerarlos ya que forman parte de la perspectiva de un actor social que incide en la toma de decisiones.

Por otra parte, como cuarta limitante, se considera no solo el incumplimiento histórico de la cuota de 2% de reserva laboral que demanda el sector de la discapacidad, sino la existencia de un déficit teórico importante que plantea el aumento de la cuota a 3% o 4% para cubrir la demanda laboral del sector.

La perspectiva del sector de la discapacidad, a través de los centros especiales de empleo (CEE), se plantea considerando la siguiente entrevista a informantes clave:³

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 hace varios años se hizo una ley para promover que se contrate y esa ley no se cumple y no pasa absolutamente nada si no se cumple [...] en el año 2007, de 41 multas, la media de la multa era de 1,400 €, 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 € 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.

3. En el siguiente párrafo, A y B se refieren a los dos informantes que participaron en esta entrevista.

B: Pero la mayor parte de las empresas no contratan con la administración pública.

A: Y luego [...] 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 (ESOC-28).

Desde la perspectiva del sector de la discapacidad, la normativa sobre la cuota de 2% ha sido históricamente incumplida, tiene una baja sanción, no existe la supervisión para su cumplimiento y hay poco interés por controlar la problemática, por lo que se podría considerar que “hoy por hoy no se cumple como debería” (ESOC-34), situación que crea una importante tensión ante la perspectiva teórica de ampliar la cuota al 3% o 4%. 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 & Toharia, 2009, p.103-104).

Quizá como parte de esta problemática se puede considerar la larga trayectoria que ha tenido la valoración de la discapacidad en España al visualizar primero las limitaciones y no las capacidades, que también puede estar relacionada con lo que anteriormente se presentó sobre el cambio hacia una perspectiva de derechos. Si así fuera, esta limitante sería la quinta tarea pendiente.

Como ya se mencionó, los centros de valoración trabajan en función de determinar las limitaciones de las personas y actualmente en la Comunidad de Madrid se está llevando a cabo, como prueba piloto, 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, no obstante:

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 (ESOG-7).

Además de la pendiente transición hacia una valoración alineada a la CIF, existe una sexta problemática que también se relaciona con los centros de valoración; se trata de la necesidad de una plataforma de empleo común para poner en contacto a empresarios y personas con discapacidad. Es decir, una vez identificada la persona y su grado de discapacidad, las posibilidades que tiene y su necesidad de trabajar ¿cómo ponerla en contacto con el empresario que desea contratarla? Para este evidente problema de orden práctico, ya se están dando los primeros pasos para atenderlo: se está desarrollando un sistema que permitirá transmitir los resultados desde los centros de valoración al Servicio Público de Empleo, lugar a donde pueden acudir los empresarios interesados en su contratación.

En este mismo sentido, las Consejerías de Trabajo y Educación de Madrid están llevando a cabo actividades paralelas para la realización anual de la Feria de Empleo para Personas con Discapacidad, con resultados que han alcanzado hasta 300 contrataciones, lo que representa 20% de las que se realizan al año en la Comunidad de Madrid (ESOG-8).

Un séptimo tema está relacionado con las subvenciones generadas a partir de las políticas públicas. Al respecto habría varias cuestiones a considerar. Por un lado, sobre las subvenciones que perciben las empresas que contratan personas con discapacidad, habría que hacer ciertos matices que se presentan desde la perspectiva de los organismos civiles, al cuestionar el hecho de que estas subvenciones sean iguales para todo tipo de discapacidad, situación que va en detrimento de la contratación de personas con discapacidades más severas: “el empresario va a buscar a alguien que le falten 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” (ESOC-29). Por otro lado, en cuanto

a las subvenciones que reciben los CEE, tal como se plantea desde el sector gubernamental, probablemente faltarían otras 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 [...] no tiene ningún incentivo a desprenderse de él [...] el sistema de incentivos económicos que se ha 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 (ESOG-8).

Desde esta perspectiva, la manera como está estipulada la subvención gubernamental al empleo de los trabajadores en los CEE, parecería fomentar su permanencia en vez de alcanzar la transición.

Pero además, por otra parte habrá que considerar que realmente, como sucede en cualquier otra empresa, los CEE se descapitalizan cuando sus mejores trabajadores transitan hacia la empresa ordinaria, propiciando un desequilibrio en su sistema de producción. Ante la recurrencia de esta situación —especificada en la ley— y la natural renuencia a propiciar la transición por las consecuencias que provoca, 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 las repercusiones de la transición en el CEE y ubicar el punto de equilibrio para que pueda seguir siendo competente. Si del total de la plantilla que labora en los CEE,

hoy la cuota es de 70% de personas con discapacidad, podría ser de 60%, por ejemplo, si en ese porcentaje se ubicara el punto de equilibrio.

Así también, en la cita anterior se percibe una motivación de causa-efecto por parte del gobierno hacia el sector empresarial, es decir, que a mayores subvenciones —en este caso se propone a los CEE—, mayor transición a la empresa ordinaria. Esta postura podría cuestionarse, ya que desde este supuesto 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 que el proceso de inclusión laboral dependa de las políticas públicas o las acciones afirmativas; si no se genera un cambio de perspectiva en el empresario, las políticas públicas o las acciones afirmativas se verán como una imposición o 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 también podría ser motivo de consideración:

Otra cuestión, mmmh, 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 (ESOG-8).

Quizá el planteamiento de este representante del sector gubernamental requiera de un importante esfuerzo del gobierno para medir el grado de productividad de cada persona con discapacidad dentro de los CEE, y además considerar la variable del tiempo, de manera que la subvención se adapte

conforme se adquiere mayor habilidad. A fin de optimizar las subvenciones, tal vez sería más factible observar el grado de productividad y las necesidades de los CEE, y en función de la obtención de ganancias, limitar o elevar las subvenciones. Sin embargo, en este sentido, en el sector de la discapacidad se manifiestan limitaciones importantes en cuanto a los recursos que se perciben:

E: Si es una empresa [los CEE] hay ganancia, esa ganancia ¿de quién es?

I: 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 puede 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 estamos dando trabajo a 30 hay que tratar de darle trabajo a 40 porque la balanza está desequilibrada, habrá 30 o 25 mil que están en CEE, pero hay más del doble que están en los centros ocupacionales (ESOC-32).

Dentro de los CEE, no solo las subvenciones son motivo de consideración, sino también el tema de la transición hacia la empresa ordinaria. Si bien esta cuestión se encuentra normativizada, y hay 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 [...] La ley los definía de una manera. Otra cosa es que redefinamos cuál es su papel (ESOG-8).

En este sentido, se podrían añadir 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 son su competencia? Estas preguntas surgen al considerar los planteamientos de los representantes del sector de la discapacidad.

En cuanto a la generalización 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 (ESOC-29). 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 [...] 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 [...] 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 [...] 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 nor-

mativa, tiene sus dificultades también a la hora de compatibilizarlo con los objetivos que tienen los CEE (ESOC-30).

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” (ESOC-32).

Como limitante número ocho se podría considerar la falta de transición de los CEE hacia la empresa ordinaria, que se retoma de la experiencia de un representante de los organismos de personas con discapacidad auditiva: “E: ¿Cuántas personas logran llegar finalmente a la empresa ordinaria? I: Muy poco, no lo sé exactamente, pero puede estar en torno al 20%, podría ser, sin mucha vanidad” (ESOC-31).

En este sentido, también se pueden 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 & Toharia, 2009, p.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 en el ámbito de la contratación son mencionadas por el Fondo Social Europeo y la Fundación ONCE (s.f.), sustentados en las encuestas realizadas a los empresarios. Señalan tres importantes barreras: 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 & Fundación ONCE, s.f., p.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 —aun conociéndola— no la cumplen porque consideran que es muy difícil que llegue la sanción por parte de la Administración (Fondo Social Europeo & Fundación ONCE, s.f., p. 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 & Fundación ONCE, s.f., p.47-48).

En síntesis, en relación con esta octava limitante, 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 & Fundación ONCE, s.f., p.49).

Como limitante nueve en los resultados sobre las políticas públicas para las personas con discapacidad, se podría considerar la labor realizada en el ámbito rural. Un representante 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 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” (ESOC-31). Esta problemática sí es reconocida por el 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 [...] 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 (ESOG-10).

El tema sobre el acceso al trabajo 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 limitante 10 podemos mencionar el poco impacto que representa el Premio Reina Sofía, un incentivo adicional tanto para las empresas como para los CEE, 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 una estatuilla creada por un escultor, pero no hay aportación económica (ESOG-11).

Si se retoma la opinión de los empresarios, los principales incentivos de la contratación son el cumplimiento de la normativa y los estímulos económicos. Entre sus motivaciones no figura aspirar al Premio Reina Sofía, pero es una medida que se realiza como un apoyo en el ámbito laboral. Esta situación

indica que es necesario buscar una mejor estrategia para que el premio sea algo realmente deseable por parte de los empresarios (Fondo Social Europeo & Fundación ONCE, s.f.).

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 y algunas investigaciones al respecto. Sin embargo, cabe resaltar que, a pesar de las limitaciones en la ejecución de las políticas públicas, queda claro que hay una tendencia hacia la inclusión laboral, que el proceso está puesto en marcha y oficialmente serán atendidas, pues se encuentran consensuadas en dicha estrategia; sin embargo, existe el riesgo de que no lleguen a realizarse en un corto plazo:

E: [...] la Estrategia Global para el Empleo [...] ¿esto se cumple? ¿realmente funciona? ¿sí se coordinan?

I: 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 (ESOG–8).

Este riesgo que detecta un representante del sector gubernamental, también es expuesto por uno de los actores del sector la discapacidad:

I: [...] 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 [...] el contenido está muy bien [...] pero tiene un problema [...] se pactó en dos mesas diferentes; por un lado están [...] 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.

E: Pero está vigente.

I: 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.

E: ¿Qué problemática le ves de fondo, por qué no se ha podido implementar?

I: 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 Cerami, entonces pues ha sido muy difícil, han sacado un par de cuestiones, pero que tampoco han sido de mucha relevancia (ESOC-30).

Además de las dificultades operativas que implica la instrumentación de la Estrategia Global para el empleo, está presente la dificultad de compaginar las distintas perspectivas de cada uno de los actores sociales. Consecuentemente, como esta estrategia se retoma en la diseñada para el periodo 2012-2020 y en la Ley de Adaptación de la Normativa, se traslada el mismo inconveniente.

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 surge en un periodo en el que apremian las tensiones contextuales y que, tal como lo manifiesta el mismo representante del sector de la 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” (ESOC-30).

El caso mexicano

Para el caso de México habrá que retomar, como antecedente institucional, que existe una limitación importante al carecer totalmente de una perspectiva de derechos en el aspecto laboral, y del 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 instrumentación de las políticas públicas. Todo ello repercute 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, en este apartado se pretende mostrar cuáles son las principales tensiones existentes a fin de tener una mayor claridad sobre lo que sucede, para llegar a los resultados obtenidos.

Como punto de partida, habrá que recordar que los organismos cúpula del sector empresarial se encuentran ajenos al proceso; aunque se ha logrado establecer nexos con algunas empresas que en particular han alcanzado ciertos grados de 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 percibe 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, que asigne un porcentaje reservado para dar empleo a este grupo de población.

Algunos representantes gubernamentales hacen 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” (MXOG-13). Sin embargo, un representante gubernamental plantea su 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” (MXOG-16).

Entre los representantes de organismos de la discapacidad sí se reconoce la necesidad de tener un apoyo legislativo en ese sentido: “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” (MXOC-38). Se percibe también como

un logro 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” (MXOC-40).

A pesar de que entre los actores sociales involucrados hay una tendencia a favor del establecimiento de cuotas obligatorias o de incentivos fiscales para la contratación, 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 en la administración pública, existe la propuesta, y los organismos civiles solicitan 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” (MXOC-39). Los representantes de los organismos gubernamentales reconocen también esta carencia: “Dentro del sector público la apertura [para que las personas con discapacidad accedan al empleo] es muy poquita, hay un trabajo importante a realizar en ese sentido” (MXOG-24).

La necesidad de que en la administración pública —al igual que en las empresas privadas— se establezcan cuotas de empleo reservadas, no ha trascendido en el ámbito legislativo, por lo que su instrumentación todavía aparece poco probable.

Uno de los incentivos fiscales establecidos actualmente en la normativa implica una reducción en el pago al Impuesto sobre la Renta (ISR); sin embargo, ninguno de los entrevistados supo en qué parte de la legislación se encuentra estipulado, ninguno tuvo el dato concreto de lo que representa, lo 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 [...] hay un descuento en ese impuesto cuando el empresario cumple los requisitos ante Hacienda, aunque en realidad no es mucho el porcentaje” (MXOG-15). Si el incentivo fiscal fuese relevante, sería ampliamente conocido no solo entre los actores sociales involucrados sino también por la sociedad. Actualmente las agencias de integración laboral reportan haber trabajado sin el respaldo de ninguna obligatoriedad y encuentran respuesta

de muchos empresarios y grupos empresariales que reconocen el trabajo y las contribuciones de las personas con discapacidad a las empresas, 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” (MXOG-15).

Otro de los incentivos que se están operando es el distintivo de Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, es un reconocimiento a aquellas empresas en las que laboran personas con discapacidad, que se someten a una revisión y reciben el reconocimiento de manos del presidente de la república (MXOG-17), es un premio nacional a las buenas prácticas en materia de inclusión laboral, pero le hace falta mayor difusión (MXOG-21).

Tener la obligatoriedad o no, crear incentivos fiscales o hacer una labor de concientización social sobre el derecho a la inclusión laboral, nos lleva a las siguientes preguntas: ¿Cuál sería la mejor manera para incentivar a los organismos empresariales cúpula y a los propios empresarios, a fin de que contraten personas con discapacidad? ¿es posible considerar que todos reaccionan de la misma manera ante las distintas medidas? ¿será una alternativa la combinación de las tres posibilidades que se han planteado? ¿cómo se podría presionar para que la administración pública realmente sea inclusiva?

El mecanismo por el cual se apoya a las personas con discapacidad para acceder al empleo son las agencias de integración laboral,⁴ cuyos alcances geográficos se restringen al Distrito Federal y tienen recursos económicos y cobertura de atención limitados. Aun si sumamos los esfuerzos que desarrollan las asociaciones civiles, los alcances son relativos en relación con las necesidades laborales: “Nosotros no podríamos —ni el gobierno o las distintas instancias— atender esta gran demanda, sobre todo, partiendo de las estadísticas sobre la población [internacional] con discapacidad” (MXOC-41).

4. 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 operación. Habrá que recordar que la labor de las agencias no es una actividad nueva o que se hubiera establecido 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 tomar en cuenta 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.

Entre las principales limitantes se identifica la falta de preparación de personas para atender las agencias de integración laboral, así como de 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” (MXOE-26). Esta aportación muestra una debilidad importante en cuanto a recursos humanos necesarios para impulsar el proceso de inclusión laboral, así como poca permeabilidad en el nivel estatal de uno de los programas más importantes que se realizan a favor del proceso.

El tema de los recursos económicos ha salido a la luz desde distintos ámbitos, en este caso, para el establecimiento de un mayor número de agencias de integración laboral en el resto del país, con recursos humanos y materiales necesarios. Es una limitante que forma parte de la debilidad institucional mencionada, en la que si bien las leyes pretenden alcanzar una perspectiva de derechos, no siempre lo logran, aunada a la falta de políticas públicas y asignación de recursos estipulados en la normativa. Es un síntoma no solo de la mala administración de los recursos —pues esta percepción está presente en 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 expresidentes de hace mil años, a sus hijos, a los hijos de sus hijos, tíos y primos” (MXOC-42)—, sino también del estatus 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 [como ejemplo] ¿es parte de una política pública? ¿quién la debe hacer? ¿los CAM? [Centros de Atención Múltiple, escuelas especiales] ¿o lo hacen también las organizaciones civiles? En el ámbito laboral, ¿a quién le corresponde hacer la inclusión laboral, a las organizaciones civiles o al gobierno?” (MXOC-20).

Estas cuestiones hacen un llamado al establecimiento de una clara política social en la que, si se trata de hacer posible la instrumentación de una perspectiva de derechos en la que el gobierno se responsabilice 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 la gestión de los recursos públicos. Si la idea es darle la responsabilidad al mercado, el costo recae en las familias, generando una contradicción con las recientes normativas

nacionales e internacionales aprobadas en México. El problema es que, al parecer, la aspiración política de contar con una perspectiva de derechos en el nivel público no se puede conciliar con una política social residual, que finalmente lleva a que las familias asuman el costo social de la discapacidad.

El establecimiento de los programas nacionales también ha sufrido limitaciones en relación con la participación de diversos organismos gubernamentales involucrados y el 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, cuántas personas se benefician del Fonaes, cuánta gente está formando para el trabajo la SEP, a través de los Cecati, Conalep, o los CAM laborales (MXOG–21).⁵

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 al acceso a los recursos públicos, en este periodo presenta un programa nacional a favor de la inclusión social y laboral por primera vez; 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 (MXOG–46).

5. Las siglas y acrónimos de este testimonio corresponden a: Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad (Pronadis); Secretaría de Educación Pública (SEP); Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (Fonaes); Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati); Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep); Centros de Atención Múltiple (CAM).

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, si se le coloca en la Secretaría de Salud, los recursos se canalizan a través del DIF y se destinan para la rehabilitación principalmente, pero no como una cuestión social (MXOC-20); 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 un representante 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 (MXOG-13).

Es importante y necesario estudiar las implicaciones y el efecto de la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, ya que en ocasiones las agencias de integración “logran captar gente, buscan dónde 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” (MXOG-16); es necesario, además del estudio del mercado laboral, la creación de una plataforma de contacto entre personas con discapacidad que buscan empleo y los empresarios que quieren contratarlas; este es un tema que apenas comienza a plantearse en los organismos de la sociedad civil (MXOE-27). Asimismo, 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” (MXOG-16).

Además de estos elementos, hay 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 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 (MXOG-13).

Antes no se tenía evidencia de las principales problemáticas de este sector de población y se asumía que era una cuestión de salud, pero en la actualidad se sabe que su principal demanda es el trabajo; ante aquella creencia —que en muchas ocasiones todavía prevalece—, el tipo de empleo que se gestionaba era de “segunda categoría [...] empleos precarios [...] O se pensaba mejor en sustituirlos por transferencias económicas, pensando que al estado le sale más barato, pero esto solo pensando en los beneficios del estado, no de las personas con discapacidad al crear programas de empleo para ellas” (MXOG-13). Se tenía la creencia de que las personas con discapacidad eran portadoras de una enfermedad o se percibía como un asunto de rehabilitación, por lo tanto, la política pública y la legislación estaba enfocada a la salud y no desde una perspectiva integral. No obstante, su principal problema en la actualidad no se relaciona con la salud sino con el empleo (MXOG-13).

Colocar el tema del empleo para las personas con discapacidad implica un gran esfuerzo en la sociedad ya que —según estadísticas de una de las organizaciones más importantes que capacitan a invidentes— solo un mínimo porcentaje logra obtener empleo:

E: Los muchachos que salen de esta institución, ¿logran acomodarse en algún empleo?

I: Un dos por ciento.

E: ¿De todos los que egresan al año?

I: 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.

E: Y el Fonaes, ¿lo conocen? ¿tienen acceso?

I: 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 (MXOC-42).

Actualmente la falta de acceso a los recursos económicos limita también la generación de estadísticas para observar y medir los alcances de los esfuerzos que se realizan:

I: El INEGI tiene ciertas atribuciones, pero hay cosas que tienen 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 o diez preguntas, bueno, es una millonada; en una encuesta, ya no digas en el censo.

E: ¿El dinero es entonces también una limitante?

I: Sin duda (MXOG 21).

Esta falta de información confiable complejiza la toma de decisiones.

En otro sentido, en México se detectan graves problemas de salud que tienden a incrementar el número de personas con discapacidad y no se están tomando medidas de política pública necesarias para atenderlas. Entre ellos, 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 (MXOC-42).

La problemática de la diabetes en aumento también se está observando en el sector gubernamental:

Nosotros en el DIF tenemos cinco 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 de las agencias de integración laboral], de tal manera que las instancias de la sociedad civil han creado sus propios establecimientos donde ellos están proporcionando [sic] 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 (MXOG-15).

De esta cita se puede extraer información relevante. Muestra no solo la falta de acciones gubernamentales para atender el creciente número de personas con discapacidad, sino también la falta de coordinación en el sector salud, así como la falta de políticas públicas que propicien el proceso de inclusión laboral.

El tema de la drogadicción es otra problemática social en la que 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 (MXOC-42).

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 respaldo institucional adecuado es una percepción de la mayoría de los entrevistados: “La ley [de 2011] es un refrito [término coloquial que alude a que no hay grandes cambios con respecto a la ley de 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” (MXOC-42). Pero, no solo la elaboración de una adecuada legislación garantiza su cumplimiento:

La creación de leyes no garantiza que vamos a resolver los problemas, son muchos factores, una parte es que estemos comprometidos [en] 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 [si] no los conoces ¿cómo los defiendes, cómo exiges que se cumplan? En eso hace falta caminar, todos somos parte del problema (ESOL-5).

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, son indicadores de resultados que reflejan una compleja concatenación de problemas de diversa índole, ya sean institucionales, organizativos, políticos, económicos o sociales, que dificultan el avance del proceso de inclusión laboral en México.

Análisis comparativo

Como se abordó en el capítulo dos, tanto en España como en México se pueden encontrar elementos que coinciden en cuanto a la preocupación por 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 alcanzar una perspectiva de derechos propuesta por la Convención. Ante esta situación,

ambos países han adoptado diversas medidas para avanzar en este proceso; sin embargo, las trayectorias que han seguido muestran algunas diferencias importantes.

Una de ellas se refiere a la realización de políticas públicas para impulsar el proceso de inclusión laboral. 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 políticas públicas y una significativa labor de toma de decisiones en el nivel institucional, así como la asignación de recursos para asegurar su avance. Sin embargo, también es necesario considerar que lo que está establecido institucionalmente no ha sido alcanzado en su totalidad.

En este sentido, se puede observar que México no ha dejado claro el diseño e implementación de políticas públicas, por lo que se ubica en una importante desventaja con respecto a los resultados alcanzados por la sociedad española.

En general, en España podemos ver que se cuenta con diversas herramientas estadísticas para la toma de decisiones respecto a políticas, 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, en el que se dificulta la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, puesto que las estadísticas son mínimas. En este sentido, es importante considerar la creación y el acceso a los datos estadísticos como una prioridad gubernamental, a fin de dar cumplimiento a los derechos en general y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en particular.

Por otra parte, se analizó la política de las cuotas laborales reservadas, tanto en la iniciativa privada como en el sector público, como uno de los factores de gran relevancia en el proceso de inclusión. En España existe la obligación para el sector privado de asignar 2% de la plantilla laboral en las empresas de más de 50 trabajadores a personas con discapacidad, y para el sector gubernamental la cuota de reserva es más elevada. Sin embargo, en los resultados sobre instrumentación se observa una tendencia al incumplimiento de esta obligación:

Desde el sector empresarial español, sus representantes se dicen responsables y cumplidores de la ley, pero sus agremiados reflejan diversos problemas para la contratación y responden principalmente ante la presión y los estímulos legislativos. Por parte del sector gubernamental, aunque en general hay una tendencia favorable hacia las cuotas, se encontró una opinión que plantea cierto cuestionamiento respecto a la necesidad de las políticas públicas bajo

una errónea perspectiva de los derechos. Y por otro lado, desde la postura de los representantes del movimiento de la discapacidad se observa una clara reivindicación de esta cuota de reserva de plazas laborales, catalogada 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, la ventaja es que existe en la normativa; algunos empresarios la identifican y su cumplimiento es una preocupación de los organismos que representan a las personas con discapacidad.

En lo que se refiere México, no obstante que los distintos actores sociales dan muestras de una tendencia favorable al establecimiento de políticas públicas, la realidad es que no se refleja en el nivel institucional. El único actor social indiferente es el sector empresarial, ya que no solo es ajeno a los temas de política pública laboral, sino en cuanto al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Respecto a los organismos gubernamentales, al menos uno de sus representantes expresa no estar a favor de políticas públicas de este tipo; sin embargo, considerando la mayoría de las aportaciones, se puede afirmar que sí se percibe la necesidad de ellas para impulsar la igualdad en el acceso con respecto al resto de la población. Entre los entrevistados del sector de la discapacidad es clara la demanda de estos apoyos.

A diferencia de España, en México no existen las cuotas laborales de reserva en el ámbito gubernamental y tampoco se han estipulado medidas legislativas de esta naturaleza, aunque sí se encontraron evidencias de una demanda para que este sector, como principal responsable de la inclusión laboral, se convierta en un ejemplo para la sociedad estableciendo la cuota de reserva.

En España, del total de subvenciones que aporta el estado para la inclusión laboral, la mayor parte están destinadas a los CEE y son aplicadas a cada etapa del proceso; a pesar de ello, 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 empresariado y en la sociedad para lograr su efectividad. También se habla de alternativas como: incrementar las subvenciones a los CEE para incentivar la transición hacia la empresa privada; replantear sus funciones para que no necesariamente sean lugares de transición; la necesidad de una reforma estructural para articular la rentabilidad, competitividad, creación de empleo

y la transición de su capital humano más cualificado, como parte de los objetivos de los CEE. No obstante estas limitantes de los CEE, los actores sociales valoran sus aportaciones en el proceso de inclusión laboral.

Como contraparte, en México no existe ningún tipo de subvenciones en la legislación. Hasta el momento los incentivos son mínimos y la labor de las agencias de integración laboral se reduce geográficamente al Distrito Federal y es un programa con recursos humanos y económicos limitados.

Con respecto a la posibilidad de contratación, tanto en España como en México se encontró que los empresarios no perciben a las personas con discapacidad como susceptibles de ser contratadas fácilmente. Asimismo, en ambos casos existen dificultades para conformar una plataforma pública que vincule a las personas que buscan un empleo y los empresarios que requieren contratarlas. En España se han hecho ciertos esfuerzos iniciales, pero aún hay retos por alcanzar.

Otra diferencia en los avances logrados entre ambos países, es que en México no hay indicios de que se esté atendiendo la problemática de la población rural con discapacidad, mientras que en España ya han iniciado a analizar las alternativas para su inclusión laboral.

Al ver las problemáticas que enfrenta la instrumentación de las políticas públicas en España y las tensiones presentes para la generación de las mismas en México, cabe considerar la posibilidad de hacer un replanteamiento de fondo sobre las medidas obligatorias, los incentivos y la concientización empresarial y social sobre la necesidad de inclusión laboral de este sector de población, con base en una estrategia conjunta de las tres posibilidades y desde la perspectiva de derechos.

Un avance importante en España es que en la Estrategia Global para el Empleo 2008–2012 se logra identificar la mayoría de las problemáticas laborales presentes en relación con las políticas públicas; sin embargo, dado el contexto de crisis, a corto plazo las posibilidades reales de su resolución son limitadas, al haber sido retomadas por la Estrategia Española con alcances hasta 2020.

En México no se tienen definidas rutas de acción para atender esta problemática. Los programas nacionales creados con este fin, hasta el momento carecen de presencia en la administración pública federal y de apoyos económicos, por lo que tampoco se ven posibilidades reales de un diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan el proceso de inclusión laboral.

En ambos casos, y con base en las políticas públicas existentes, se puede percibir que el grado de bienestar de las personas con discapacidad muestra importantes diferencias en relación con la población en general. Evidentemente, esta desigualdad es más acentuada en el caso de México. Las 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 una asignación de recursos que propicie el avance del proceso de inclusión laboral.

En la tabla 4.1, de manera general se establece la comparación sintética de los dos casos estudiados acerca de los principales indicadores de resultados en políticas públicas.

LOS CAMBIOS CULTURALES

Este tema surge como resultado de una demanda generalizada de los actores sociales participantes en el estudio, tanto de España como de México, 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 sociocultural.⁶

Sin embargo, a pesar de ser una problemática social de gran importancia, algunos académicos coinciden en que es un tema poco estudiado (Steensland, 2006; Barbier, 2008). En este sentido, Luis Moreno dice:

6. 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 que hacen los teóricos sobre los estudios culturales con respecto a la ciudadanía cultural y que definen las políticas culturales en las que 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, 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 queda como una posibilidad para realizarla en futuras investigaciones.

TABLA 4.1 COMPARATIVO DE INDICADORES SOBRE TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA Y MÉXICO

Indicadores	España	México
Implementación de políticas públicas.	Sí	No
Uso estadístico como auxiliar de las políticas públicas.	Sí	No
Estatus de las cuotas laborales de reserva para las personas con discapacidad en la empresa privada.	Establecidas en la legislación aunque con tendencia al incumplimiento.	A favor de ellas en la mayoría de los actores sociales, pero no consideradas en las legislaciones.
Postura de los organismos del sector empresarial sobre las cuotas de reserva.	Se reconoce la obligación legal, pero se cumple en función de la presión o los estímulos establecidos en la ley.	Ajenos al proceso.
Postura de los organismos gubernamentales.	Tendencia general a favor. Indicios de cuestionamientos sobre la necesidad de las políticas públicas ante una errónea perspectiva de la discapacidad.	Tendencia general a favor. Indicios de cuestionamiento sobre la implementación de las políticas públicas, poco digno el pagar por permitirles trabajar.
Postura de los organismos de la discapacidad.	A favor de las cuotas de reserva laboral.	A favor de las cuotas de reserva laboral.
Estatus de las cuotas laborales de reserva en la administración pública.	Establecidas e instrumentada, 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
Estatus del acceso al empleo de las personas con discapacidad.	Subvencionado. Aportaciones importantes de los CEE al empleo, aunque con limitaciones significativas en la transición hacia la empresa ordinaria.	No subvencionado. Limitaciones importantes de las agencias de integración laboral en cuanto a cobertura geográfica, 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 problemáticas en la implementación de políticas públicas.	Sí, pero actualmente con limitadas posibilidades de implementación.	No hay indicios de su creación en los programas nacionales puestos en marcha.
Desigualdad en el bienestar (acceso al empleo) en relación con el resto de la población, aun con la existencia de políticas públicas.	Sí	Sí, muy acentuada.

Fuente: elaboración propia, a partir de información obtenida de los informantes clave y revisión documental y bibliográfica.

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, p.15).

Para Barbier (2008), hace falta delimitar la configuración de las representaciones colectivas, tanto cognitivas, normativas o culturales que están directamente vinculadas a las prácticas colectivas y a las instituciones, y afecta en las decisiones en el campo de la protección social.

Es así como aquí se pretende mostrar algunas implicaciones en las que se manifiesta esta necesidad de cambio cultural con respecto a las personas con discapacidad, que afectan su bienestar y transversalizan todo el proceso de inclusión: la manera como se permea desde el nivel individual y familiar, en el movimiento asociativo de la discapacidad, el sector empresarial, así como en las instituciones y organismos públicos.

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 (1997), quien considera los esquemas culturales como constructos cognitivos que dan forma a los mecanismos culturales, para afirmar que son relevantes en la medida que proporcionan plantillas de categorización cultural.⁷

Estos supuestos teóricos pueden ayudar a entender la manera en que las personas con discapacidad han sido categorizadas desde distintas perspectivas, que dependen de ciertos constructos cognitivos interiorizados en la sociedad, y que hoy se busca movilizarlos para propiciar una nueva categorización, un cambio cultural que permita la inclusión laboral.

Por otra parte, metodológicamente hablando, ¿es posible medir este cambio cultural para presentarlo como resultado en este estudio? Por lo pronto nos limitaremos a plantear algunas características e indicadores cualitativos

7. Steensland considera estas categorías como parte de un continuo proceso que se basa en la imbricación de decisiones, acciones y acuerdos institucionales. Para el autor, esta 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 sentido y que el sentido práctico procura. La creencia en actos, inculcada por los aprendizajes primarios” (2009, p.111).

obtenidos en cada caso, que hacen referencia a los alcances de la problemática. Sin embargo, a grandes rasgos, hasta hoy el cambio cultural⁸ no deja de representar un desafío en mayor o menor medida, si se consideran los diversos ámbitos implicados.

El caso español

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 responde a un cambio cultural, es decir, ambos cambios están intrínsecamente relacionados. Desde la perspectiva conceptual, en el caso español se observa un deslizamiento paulatino desde el concepto de integración como categoría cultural, hacia el concepto de inclusión como la nueva categoría a la que se aspira, que como ya se ha mencionado, hace referencia —en palabras de uno de los principales líderes del movimiento de la discapacidad— a un término “donde incluir es formar parte de, que conlleva que sea de los nuestros, mientras que la integración parece como que, bueno, está ahí, lo aceptamos” (ESOC-32). Esta tendencia hacia una perspectiva conceptual de inclusión 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 orientar, la práctica de los distintos actores sociales involucrados en el proceso.

La importancia del cambio cultural es significativa para la sociedad española y está incluido como una prioridad en la Estrategia Global de Acción para el Empleo. En el objetivo 1, hace especial referencia tanto a la necesidad de remover barreras socioculturales, físicas e incluso legales, que dificultan el acceso al empleo, así como la necesidad de propiciar cambios culturales,⁹ específicamente en el sector empresarial, lo cual implica tener un mayor acer-

8. El cambio cultural es un término que se acogió considerando las expresiones de los informantes para referirse a esta problemática, pero teóricamente se puede relacionar con las aportaciones conceptuales anteriormente citadas de Steensland (2006), cuando habla de *categorías*; de DiMaggio (1977) que utiliza el concepto de *esquemas*; de Bourdieu (2009) a través del concepto de *habitus*; o de Goffman (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.
9. 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.

camiento y generar mayor sensibilización mediante campañas de fomento al empleo (Ministerio de Trabajo e Inmigración & 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 España podemos encontrar grandes avances en torno a la forma de percibirse a sí mismas, con lo cual han alcanzado un grado de organización muy significativo que les permite consolidarse como actores sociales, también es verdad que existe todavía un porcentaje de esta población que mantiene la perspectiva anterior y permanece ajena al proceso de inclusión laboral.

Este cambio, desde el punto de vista de los informantes, requiere de un trabajo individual para que dejen de percibirse como sujetos de la caridad, de la asistencia o de la atención médica, y virar hacia una concepción de sí mismos como sujetos con ciertas limitaciones pero también con capacidades, como ciudadanos con derechos y obligaciones para participar en la sociedad. De manera muy coloquial, un actor social del ámbito legislativo, con discapacidad motriz, plantea la necesidad y posibilidad de este cambio individual 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 (ESOL-1).

Después de todo, las limitaciones son generalmente parciales y habrá que considerarlas como tales. 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 con la sociedad y alcanzar una valoración social como persona en su totalidad:

¿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 resultará 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, iconócenos! y en cuanto más nos conozcas, miras las espirales positivas [...] que nos vean que somos como cualquier ser humano, trabajadores, no trabajadores, sinvergüenzas, caraduras, 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 [...] 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 [...] ¿no habrán valorado mi trabajo para volverme a presentar? (ESOL-1).

Sin embargo, aunque el proceso personal es tan importante como la interacción con la sociedad, la acción personal por sí misma 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: la familia.

Hoy en día la familia, de la misma manera que en el nivel individual, todavía puede representar 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 familia se le 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 (ESOC-28).

Esta respuesta de un representante del sector de la discapacidad se puede encontrar sistemáticamente en los distintos actores sociales, que “hay una cierta resistencia por parte de las familias” (ESOC-28), ya no de una manera

tan radical como hace 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” (ESOC-30) y habrá que considerarlo como tal, pues podría significar una de las barreras primarias hacia la inclusión social y laboral.

Algunos entrevistados perciben una diferencia generacional importante 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” (ESOC-32), en quienes ya se percibe que no es suficiente 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’” (ESOC-32).

Hoy el reto más importante, desde la perspectiva de un representante del sector de la 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:

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 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 (ESOC-32).

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 la discapacidad se realizan diversas actividades con las personas y sus familias, por ejemplo:

[...] 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 (ESOC-32).

Es un proceso de cambio contra aquello que los actores sociales definen desde distintos ámbitos y bajo diferentes conceptos que están incluidos en el paradigma cultural: miedo, vergüenza, invisibilidad, falta de preparación o capacidad, estereotipos sociales, ignorancia o falta de conocimiento, o barreras sociales, culturales y físicas, entre otras. Algunas evidencias que ofrecen diversos actores sociales sobre el manejo de estos 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 (ESOC-33).

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 (ESOC-34).

[...] otro problema es la estereotipación, hay colectivos más estereotipados, la enfermedad mental, es muy complejo insertarlos ¿sabes? (ESOC-35).

[...] 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 periodístico de que había que remover obstáculos y tal [...] fue un revuelo popular [...] hubo que romper no solo las barreras físicas sino barreras mentales (ESOL-1).

A pesar de que todavía están 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 (ESOC-32).

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 hecho específicamente para favorecer el proceso de inclusión laboral en la empresa; sin embargo, tomando en cuenta los avances y limitaciones en materia legislativa, se considera que la herramienta básica para la inclusión es la sensibilización directa con los empresarios.

Esta sensibilización consiste básicamente en dar a conocer las posibilidades que tiene la persona con discapacidad de realizar un trabajo y dar a conocer los incentivos que proporciona la legislación. Poner a la persona con discapacidad en contacto con el empresario para que conozca sus aptitudes y finalmente crea en él y en su capacidad para trabajar, es lo que puede sensibilizarlo y cambiar su percepción cultural para favorecer la contratación laboral.

Entre los esfuerzos que realizan las asociaciones de la discapacidad para propiciar este cambio de perspectiva en los empresarios, se mencionan 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 que contraten. Se intenta hacer el acercamiento, pero es muy complicado, la gente sigue teniendo muchos temores y desconocimiento sobre la discapacidad” (ESOC-37).

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. Aunque el proceso 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 (ESOC-31).

Poco a poco, el movimiento asociativo ha influido significativamente para propiciar un cambio cultural progresivo en cada uno de los actores sociales, lo ha hecho de manera directa con un buen porcentaje de personas con discapacidad, en cada padre de familia, en cada empresario o con los distintos actores sociales, pero también con estrategias más generalizadas gracias a las proyecciones mediáticas y las constantes campañas de publicidad que promueven el empleo. Estas acciones se encuentran alineadas a la perspectiva de la Convención, específicamente en el artículo 8, sobre la toma de conciencia.¹⁰

10. El citado artículo de la Convención se refiere a las obligaciones del estado en materia de toma de conciencia, lo cual lleva al cambio cultural en el que se hace énfasis en el presente apartado. Si bien el estado español no ha incidido directamente en todos los ámbitos que propone la Convención, estos 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.

El testimonio de un representante del sector legislativo lo refleja:

Una de las funciones que ha 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 (ESOL-1).

De manera paralela a la sensibilización como la mejor forma de propiciar la inclusión social y el cambio cultural, no pueden dejarse de lado los logros alcanzados en la inclusión educativa. Sobre su relevancia en la inclusión laboral también coinciden los comentarios de un representante del sector de la 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 (ESOC-31).

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos del movimiento asociativo y de los logros alcanzados, la problemática cultural involucrada en el proceso de inclusión laboral es todavía evidente en el ámbito social; cabe recordar que el sector empresarial requiere una atención especial dada su baja sensibilización 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 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 & Fundación ONCE, 2009, p.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 & Fundación ONCE, s.f., p.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 persisten los constructos cognitivos interiorizados en la sociedad que no han logrado ser removidos, con las consecuencias que esto implica para el proceso de inclusión laboral. Un representante de los CEE lo expone de la siguiente manera:

I: [...] la legislación es difícil que se cumpla.

E: ¿Por qué?

I: 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.

E: ¿Por qué no ocurre nada?

I: 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, iclaro que sí!

—Y ¿qué trabaje 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 iclaro 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! (ESOC-29).

La problemática cultural es todavía una tensión manifiesta que atraviesa, tal como lo plantea este informante, todos los ámbitos, incluyendo la puesta en práctica de las instituciones de manera plena.

Este mismo informante, más adelante en su entrevista, deja ver otra gran problemática relacionada con la posibilidad de alcanzar el derecho:

I: ¿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 [...]

E: ¿Qué falta para ponerse de acuerdo y exigir ese derecho?

I: 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 (ESOC-29).

La falta de justiciabilidad o exigibilidad judicial de un derecho, poder reivindicar y exigir ante un juez el cumplimiento de un derecho por parte del estado, 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 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 mencionadas, es necesario señalar que al menos se ha logrado compartir el costo social de la discapacidad; ya no recae solo en la familia sino que 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, un representante 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 regían 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 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 2006¹¹ [La Ley de Dependencia] que es una ley grandilocuente, ¡jolín, es increíble!, ¡es como tener un brazo biónico! y luego tenemos que es falso, no es real, no se puede cubrir todo el gasto

11. El entrevistado hace referencia a la Ley 39 / 2006, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

que implica, entonces hay que ser más medidos en lo que prometemos, ese es un requisito indispensable sobre la sostenibilidad del sistema (ESOL-3).

Hoy en día España se encuentra en una tensión ante la presión social por avanzar, o por lo menos mantener el bienestar alcanzado, pero sin el gasto excesivo que implicó y el endeudamiento al que se llegó, y que hoy converge en una coyuntura de crisis económica.

Sin embargo, para dar cumplimiento a un derecho respaldado institucionalmente —en este caso, la inclusión laboral de las personas con discapacidad—, la problemática económica no solo se limita a la capacidad de regular el endeudamiento de las administraciones para no crear compromisos sociales que no pueden cumplir, sino que además es necesario considerar las posibilidades reales de mayor o menor incidencia que el estado puede 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 ahora, de manera que se podían tomar decisiones para hacer valer los derechos, pero hoy en día esas decisiones se complejizan ante las dinámicas económicas globales y crean tensiones ante las necesidades de cumplimiento de los derechos humanos.

El caso mexicano

El énfasis sobre la necesidad del 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 [...] 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 (MXOG-12).

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 [...] Como desde la familia hay muchos problemas, no se habla del tema, no hay acercamiento con el gobierno, a los programas (MXOL-5).

En este testimonio de un representante del sector legislativo se puede observar que en México se requiere un nuevo esquema cultural 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 actual política social de México y, mientras esta política prevalezca, difícilmente se podrán hacer efectivos sus derechos.

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 existen, aunque son muy limitados. 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 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 normalmente no cuenta con las suficientes herramientas para 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 (MXOL-5).

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 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 hacer valer los derechos de las cuidadoras y los derechos de sus hijos. Ciertamente, ante la discapacidad se requiere un esfuerzo conjunto: de la persona misma, de sus familias y la sociedad, pero se necesita que ellos lo sepan y exijan de manera organizada lo que la sociedad les debe. Se requiere dotar a la sociedad de una mayor conciencia de la perspectiva de derechos, así lo declara un representante 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” (MXOG-13). Por lo que dice el entrevistado, este último aspecto del derecho parece encontrarse en un punto muy lejano en el horizonte. Sin embargo, habría que añadir que no solo se requiere generar una conciencia de derechos sino, también una conciencia de responsabilidad y de la obligación que se tiene como ciudadanos de participar de manera cercana con los organismos gubernamentales para la resolución de los diversos problemas sociales.

En concreto en el ámbito laboral, las organizaciones civiles que trabajan con las personas con discapacidad y los distintos actores sociales, ubican que la familia o los padres, en ocasiones están renuentes a la integración o inclusión laboral de sus hijos o, por el contrario, abusan de su trabajo. Una evidencia al respecto es la que hace un directivo de una de las organizaciones más representativas de la discapacidad, quien comenta que a veces es más difícil convencer a la mamá de que su hijo vaya a trabajar que a los mismos empre-

sarios, puede ser una actitud sobreprotectora (MXOC-38). Pero también se dan casos de familias que abusan de 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 (MXOC-38).

Ante estas situaciones extremas, la atención a la familia 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” (MXOC-38) y desde la parte gubernamental se confirma: “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” (MXOG-15).

En el preámbulo de la Convención 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 (ONU, 2006).

Por su parte, el trabajo que realizan las asociaciones a lo largo del país es limitado y todavía se encuentra muy desarticulado, por lo que su influencia en las personas con discapacidad, la familia y la sociedad en general es muy limitada. En este sentido, haría falta la creación de políticas públicas pertinentes. Una descripción de lo que es posible encontrar en el centro del país, en donde se aglutinan los principales esfuerzos por un cambio cultural y para 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 qué 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 alevosía, la aventaron hacia el metro y se cayó. Afortunadamente, un ángel que corrió bajo 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! (MXOC-42).

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 cambios en la accesibilidad universal?

Más adelante, esta misma entrevistada, directora de una de las asociaciones nacionales de invidentes más importantes, continúa:

[...] en México los estigmatizamos, decimos que no sirven 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 encontraste 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 (MXOC-42).

Una percepción cultural no inclusiva tiene repercusiones importantes en el nivel personal y social, pues se les está privando de sus derechos humanos; pero desde el ámbito socioeconómico, negarles la posibilidad de inclusión

laboral tiene consecuencias trascendentales ya que se generan menores aportaciones a la economía del país.

Habrá que reconocer que el sector de las personas con discapacidad va saliendo de la invisibilidad muy lentamente, en parte gracias a la difusión 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 durante 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” (MXOG-12). Además, esa difusión pareciera tener como sustento propiciar un sentimiento de lástima con el propósito de obtener recursos para su rehabilitación. Un representante de las organizaciones civiles, 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 iesa actitud y esa palabra deberían de eliminarse del vocabulario! Para empezar, si es pobre “económicamente hablando”, cito, imás humillante! Si soy ciego, que me digan ciego y no cieguito [...], y si nos dicen persona con capacidades diferentes, ibueno! ¿Qué te diría? (MXOC-40).

Sin embargo, a pesar de las críticas que se le puedan hacer, la labor del Teletón ha sido significativa y contribuye al menos con la problemática de la rehabilitación para los niños de México. Uno de los legisladores plantea la aportación de esta organización 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 (MXOL-4).

En este testimonio se capta que el Teletón está ayudando al estado a cumplir con su responsabilidad y esto ¿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 que apoya 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 crear un movimiento asociativo de la discapacidad que luche por la obtención de sus derechos.

Ante la falta de un movimiento asociativo, las organizaciones y las agencias de integración dedicadas a la inclusión son muy pequeñas, con poca incidencia en la sociedad; consecuentemente, el cambio cultural hacia la inclusión laboral también tiene un efecto mínimo. Desde el sector gubernamental, un entrevistado considera que:

[...] el movimiento de personas con discapacidad tiene una limitante importante por la falta de un empoderamiento suficiente para 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 (MXOG-12).

Hoy en día la apuesta social para propiciar un cambio cultural está enfocada a los aspectos de salud y educación, no al laboral. Esta postura la sustentan actores sociales de distintos sectores. Desde la opinión de un legislador 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” (MXOL-4) y esto facilitaría incluirlos laboralmente.

Desde la perspectiva de las organizaciones de la 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” (MXOC-40).

Un representante del sector gubernamental, a propósito de la distribución del gasto, afirma que 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” (MXOG-23). Y sobre la actividad de las asociaciones civiles: “casi todas las fundaciones y asociaciones civiles se siguen enfocando al tema educativo o de salud y dejan la vertiente del empleo y la vertiente productiva. Sigue siendo un problema cultural muy fuerte y que tenemos que cambiar de paradigma” (MXOG-23).

Si el principal recurso se destina a la salud, es importante conocer 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 ONG 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 (MXOG-45).

En el 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 [de salud] 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 (MXOG-14).

El tema de la salud es un aspecto importante en el que se identifican diversas problemáticas¹² que podrían ser motivo de estudios a mayor profundidad, de manera que por el momento solo se consideran algunas menciones importantes al respecto, que dan pautas para identificar áreas de trabajo en torno al cambio cultural necesario en esta área.

Retomando el asunto del énfasis educativo que se le ha dado a la problemática, en el sector gubernamental se considera que:

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 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 [y así] lo voy a ver en el trabajo (MXOG-16).

¿Esto implica que habrá que esperar hasta que los niños de hoy tengan 25 años para ver un cambio cultural, y entonces se empiece a dar la inclusión laboral de las personas con discapacidad? ¿cuáles serán las razones por las que no se crean políticas públicas paralelas a la educación, pero para la atención de la problemática laboral? También hay una posible respuesta desde la parte gubernamental:

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

12. Otra problemática planteada por 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 tiene muchos años de trabajar y a la mejor se quedó en ese esquema de dejar pasar, dejar de hacer muchas cosas ¿no?” (MXOG-14).

[...] 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 [...] además de recursos, es voluntad política [...] llevamos 10 años luchando por un modelo incluyente, pero es un modelo de cambio de estructuras que no quieren cambiar [...] El asunto es este, hoy tenemos la oportunidad de la Convención (MXOG-16).

Ante esta panorámica general en la problemática de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, pareciera darse 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” (MXOG-13).

En el nivel conceptual, la mayoría de los actores sociales usan el término inclusión de manera correcta, pero en la práctica la integración cobra centralidad y se reduce a un porcentaje desconocido, muy posiblemente poco significativo. Como bien menciona la representante de un organismo que impulsa la preparación para el trabajo: “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?” (MXOC-20).

El cambio cultural que lleva a la inclusión laboral de las personas con discapacidad es un proceso que se ha iniciado de manera lenta, sobre todo en lo que se refiere a salud y educación, pero que en gran medida no ha alcanzado 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” (MXOG-13).

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” (MXOC-40). Hay un gran desconocimiento de las posibilidades laborales de estas personas en la sociedad. Algunos consideran que la única alternativa es “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” (MXOC-42).

Ciertamente, se requiere una gran labor de sensibilización, pero la problemática en México rebasa todas las estructuras sociales, que están sistemáticamente interrelacionadas y, en conjunto, limitan el avance hacia una perspectiva de derechos y a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Después de todo lo expuesto, convendría recordar lo que plantea la Convención:

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 sobre 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 propicien un cambio cultural hacia la perspectiva de derechos? ¿qué tanto se ha hecho el estado para sensibilizar, incluso a las familias, para que se 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? ¿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 a los derechos de las personas con discapacidad?

Análisis comparativo

Los cambios culturales presentes en cada uno de los ámbitos sociales son indicadores importantes para observar los alcances y resultados obtenidos en el acceso a los derechos, que en este caso se refieren al proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Si bien se puede observar que en ambos países 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 en el que pueda ser 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 España, en el nivel de personas con discapacidad y sus familias, se percibe un cambio cultural significativo que se hace evidente en la consolidación

del movimiento asociativo, que a su vez las retroalimenta y les permite influir en la toma de decisiones en el nivel social. Esta situación contrasta de manera importante con la condición de las personas con discapacidad y sus familias en México, en quienes se hacen evidentes las limitaciones que actualmente padecen y se manifiestan 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 a los efectos generados por el movimiento asociativo español, es que su actividad ha propiciado su posicionamiento como actores sociales que influyen de manera considerable en el cambio cultural de los actores sociales de sectores que intervienen en el proceso; mientras que en México este proceso no se ha generado debido a la falta de consolidación de un movimiento asociativo de la discapacidad.

Además de los cambios alcanzados en el ámbito cultural, en el caso español estos 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. En el caso mexicano, actualmente el costo social de la discapacidad lo asume básicamente la familia.

La larga trayectoria del movimiento asociativo español da cuenta de su incidencia en la obtención de derechos, dadas las políticas sociales puestas en marcha por los distintos gobiernos. En este sentido, cuanto más se han alejado de las políticas sociales universalistas, más se ha visto limitado el proceso de inclusión laboral y la obtención de los derechos en general. Este proceso de altas y bajas, o de avances y limitaciones, es más difícil observarlo en México dadas las limitaciones organizativas de las asociaciones de la discapacidad y en la inicial puesta en marcha del proceso.

Por lo tanto, en España se considera que el papel del movimiento asociativo ha sido central para alcanzar los cambios culturales que propicien una tendencia favorable hacia la obtención de derechos, al influir en los distintos ámbitos y sectores de la sociedad. Este proceso aún no se ha podido consolidar en el caso mexicano.

En el ámbito empresarial, si bien en España es necesario intervenir con un amplio trabajo de sensibilización, en México ha de ser todavía mucho más acentuado, a fin de avanzar en el proceso de inclusión laboral.

En España, la apuesta de cambio cultural que se necesita para alcanzar la inclusión social está centrada principalmente en la inclusión laboral y de manera paralela en la educación. En México la principal apuesta está en la educación.

A pesar de los avances señalados en el caso español, la falta de justicia-bilidad de los derechos laborales es una limitante que comparte con el caso mexicano.

En la tabla 4.2 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.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

En el desarrollo de este tema no se pretende hacer un estudio sobre la crisis económica que se generó a partir de 2008¹³ sino, brevemente, abordaremos la manera como la crisis ha repercutido 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.

El estudio sobre el efecto de la crisis en el proceso de inclusión laboral muestra algunos indicadores sobre la magnitud de la influencia del contexto internacional, así como la política social adoptada por los países frente a los acontecimientos, la vulnerabilidad de los derechos de las personas con discapacidad, específicamente en relación con su 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.

El caso español

[...] 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 [...] los ingenieros están trabajando como peones, para que te hagas una idea, entonces no van a contratar una persona con discapacidad si tienen

TABLA 4.2 COMPARATIVO DE INDICADORES SOBRE LOS CAMBIOS CULTURALES EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN LABORAL EN ESPAÑA Y MÉXICO

Indicadores	España	México
Percepción de los actores sociales sobre la necesidad del cambio cultural hacia una perspectiva de derechos e inclusión.	Sí	Sí
Impulso hacia cambios culturales propuestos en la Convención.	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 mayor esfuerzo en el sector empresarial.	No, porque no se ha consolidado como actor social.
Incidencia del movimiento asociativo en el cambio cultural y el bienestar del sector de la discapacidad.	Sí, con avances evidentes, pero 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.
Medidas estatales con mayor incidencia en el cambio cultural.	De manera conjunta, entre inclusión laboral e inclusión educativa.	En fase inicial, a través de la inclusión educativa.

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida de los informantes clave e información documental y bibliográfica.

personas muy preparadas en el mercado que no tienen trabajo. Esa es la dificultad que tenemos ahora mismo (ESOC-28).

La crisis económica y la crisis de mercado laboral en España se han interrelacionado en una espiral descendente que todavía no ha tocado fondo, y además se ha exacerbado por el rumbo que ha tomado su actual política social.

El planteamiento arriba señalado es reflejo de una de las situaciones más críticas que se encontró entre los representantes de los organismos de la discapacidad, en particular de la intelectual, la cual, si en condiciones económicas normales es el tipo de discapacidad que muestra mayores dificultades de inclusión laboral, en tiempos de una crisis como la que se está padeciendo, es la que ha sido más afectada. 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 habían logrado establecerse 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” (ESOC-28).

Sin embargo, los CEE, principalmente los que pertenecen a las confederaciones de las distintas discapacidades, no lucrativos, han realizado un gran esfuerzo por que mantengan el empleo. 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 [...] 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 (ESOC-30).

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” (ESOC-30). Una de las medidas tomadas 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 mil horas al mes, ahora va a producir 6 mil 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 (ESOC-32).

La mayoría de los entrevistados del sector de la discapacidad considera que, en comparación con la población en general, las personas con discapacidad han resentido en mayor medida la crisis y en algunos casos 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 (ESOC-37).

Ante la crisis, una vez más, en este caso 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 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” (ESOC-28). 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” (ESOC-31).

Pareciera como una regla: ante la crisis económica y laboral, toca formación... La formación es 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 esta 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. Un informante 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, tienen un nivel de desempleo muy bajo” (ESOG-8).

En España, el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad está fuertemente subvencionado por el estado y, en este momento, el incumplimiento de estas subvenciones y entrega de apoyos se han agravado conforme pasa el tiempo y el retraso de los pagos dificulta más el refinancia-

miento de los créditos. Ante esta situación se muestran distintas perspectivas. La postura del sector gubernamental es que, aunque quieren pagar las deudas con el sector de la discapacidad, no hay recursos para hacerlo:

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 (ESOG-8).

Pero dentro de este mismo sector gubernamental, en los organismos que encabezan las acciones de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, señalan 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 (ESOG-10).

Desde la perspectiva de los representantes del movimiento asociativo, es injustificado el hecho de que se pretenda hacer recortes presupuestarios en el ámbito laboral de la discapacidad y coinciden con la postura gubernamental en el sentido de que los recortes que se lleven a cabo en aspectos menos sensibles para la sociedad.

Conforme pasa el tiempo, la situación se percibe 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 PYME y las grandes pues la llevan un poco mejor [...] es una crisis muy dura a nivel de empleo y a nivel económico” (ESOE-25). 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 de 2012 el boletín *cermi.es* semanal, número 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 (Cermi, 2012a).

En el boletín semanal *cermi.es* número 56, se manifiesta el incremento en el grado de inconformidad 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 CERMI 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 decidió dar inicio a la misma coincidiendo con esta fecha simbólica (CERMI, 2012b).

En las evidencias presentadas se puede observar una evolución compleja de las crisis iniciales, tanto económica como de empleo, que se han visto exacerbadas por la actual política social española, 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 efecto real de la crisis en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad? ¿el movimiento asociativo de la discapacidad podrá alcanzar la reivindicación de sus derechos ante las decisiones gubernamentales de una política social a favor del mercado?

El caso mexicano

Dadas las características de los organismos del sector de la discapacidad, es difícil especificar las repercusiones 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.

El Comité del Trabajo del Conadis ha gestionado una red de intercambio de información entre estas agencias, tanto de las vacantes como de 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 los efectos de la crisis son los que revela un representante del sector gubernamental, integrante 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 reportan los integrantes de la red y otro sobre lo que reportaron las empresas que cuentan con el distintivo de Empresa Incluyente (MXOG-21). 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 disminuyó 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 (MXOG-21).

En cuanto al distintivo 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 (MXOG-21).

Son percepciones que pueden reflejar tendencias, pero en realidad no es posible identificar el número de personas con discapacidad que perdieron su empleo; lo que sí se puede considerar es, si en periodos normales la integración o la inclusión laboral es problemática, el hecho de que no haya contrataciones o se dé la pérdida de empleo, es un efecto significativo por la dificultad de que vuelvan a ser contratadas.

A partir de mediados de 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 periodo

que fue muy crítico; se han vuelto a acercar nuevas empresas que dicen “quiero empezar con una sola vacante” [...] Sí nos hemos dado cuenta que ya pasó el peor bache de la crisis, un bache que fue fuertísimo (MXOG-21).

Desde otro ámbito, un representante legislativo 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 (MXOL-4).

Esta percepción medicalizada y parcializada que prevalece en amplios sectores sociales en la actualidad, en condiciones normales dificulta 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 entrevistado deja de manifiesto que aun en ocasiones en que la situación económica reporta crecimiento, no necesariamente es proporcional 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 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 (MXOG-24).

A través del planteamiento de este informante, lo que se puede vislumbrar es la articulación entre la necesidad del crecimiento para la obtención de los derechos y para alcanzar la democracia pero, relacionado con ello, considera que también es necesario que el producto de ese crecimiento distribuya para propiciar ese proceso de obtención de derechos, y aquí es cuando se requiere 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 la consecución de derechos y la optimización de procesos productivos y recursos económicos.

Análisis comparativo

En ambos países, el contexto de crisis revela algunos indicadores sobre las desigualdades en su repercusión entre los distintos sectores de la sociedad y entre los diversos tipos de discapacidad.

En España, más que en México, se pueden encontrar evidencias de esta repercusión desigual entre las distintas discapacidades; sin embargo, considerando las escalas pertinentes, en ambos países el efecto de la crisis en el proceso de inclusión laboral de la discapacidad ha sido significativo.

En el caso español también se pueden encontrar más evidencias acerca de la desigualdad de los efectos en la población en general y la población con discapacidad —mayores en este último caso—, situación que en México todavía no es posible identificar.

Los esfuerzos realizados 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 la discapacidad, que actualmente se encuentra en proceso de manifestación activa ante las disminuciones en el nivel de bienestar alcanzado para

este sector. En México no se dan evidencias 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 para el fomento del proceso de inclusión laboral, en México la crisis no repercute en este sentido, con o sin crisis el proceso de inclusión laboral no cuenta con recursos económicos.

Las dificultades políticas, económicas y laborales en las que se encuentra España han repercutido para que la crisis se prolongue en el tiempo y continúen agravándose 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 de 2010, estos no son parámetros idóneos para observar el efecto real de la crisis, así como las posibilidades de recuperación del empleo.

En ambos casos se puede considerar que la crisis económica se ve exacerbada por las políticas sociales seguidas tanto por España como México, en detrimento de los derechos de las personas con discapacidad, en general, y específicamente en su derecho al trabajo. En el caso español la situación es más sensible dado el porcentaje de desempleo.

En la tabla 4.3 se muestran los resultados de la comparación.

TABLA 4.3 COMPARATIVO DE INDICADORES SOBRE LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA Y MÉXICO

Indicadores	España	México
Desigualdad en el efecto 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 efecto de la crisis entre los distintos tipos de discapacidad.	Sí, menor impacto entre los ciegos.	No hay datos al respecto.
Esfuerzo del movimiento asociativo a favor de la defensa de sus derechos.	Sí	No
Ante la crisis y la falta de empleo, la formación es un recurso necesario.	Sí	No
Efectos sobre las subvenciones al proceso de inclusión laboral.	Sí	No, porque no hay subvenciones.
Exacerbación de la crisis por las políticas sociales implementadas en la actualidad.	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de los informantes clave y revisión documental y bibliográfica.

Conclusiones

A pesar de su extensión, este estudio no se considera exhaustivo pues, como se señaló desde la introducción, es evidente que quedan varios aspectos en los que habría que profundizar, además de que a la luz de los hallazgos surgen nuevas preguntas que dan pauta para futuras investigaciones. Sin embargo, el análisis de la información obtenida arroja luces importantes sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de las preguntas orientadoras que nos propusimos responder.

A lo largo de los capítulos de este libro se retomaron los conceptos teóricos como sustento para mostrar las características de las instituciones, organismos y resultados alcanzados. Estas características se han modificado con el transcurso de la historia, permitiendo que de manera paulatina la perspectiva de derechos permee las estructuras para favorecer el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Así también, de acuerdo con estas características, se establecieron los análisis comparativos que muestran los avances y limitaciones encontradas, tanto en España como en México.

Con estos elementos, estamos en la posibilidad de dar respuesta a la pregunta que motivó la realización de este estudio: ¿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?

Si hacemos una recapitulación muy rápida, de acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la pregunta orientadora planteada, efectivamente, podemos confirmar que en España existe un grado mayor de avance en la tendencia hacia el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad; aunque con limitaciones, hay elementos que lo favorecen tanto en el nivel de las instituciones como en la articulación de los organismos involucrados en el proceso. Si bien es verdad que la mayoría de las personas con discapacidad que están insertas en el mercado laboral se encuentran

trabajando en los centros especiales de empleo (CEE), es decir, de manera no inclusiva, también es cierto que como trabajadores les permite tener una participación económica activa, así como también mayores posibilidades de autonomía e igualdad con respecto a la población en general.

El principal reto para los españoles se puede ubicar en que se logre establecer legislativamente la meta planteada 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. En el nivel legislativo hace falta consolidar la perspectiva de derechos alineada a la Convención en las normativas, el establecimiento de políticas públicas y recursos que las hagan 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 que le permita actuar a favor de la constitución de las personas con discapacidad como ciudadanos portadores de derechos, y alcanzar ese cambio cultural hacia una perspectiva de derechos que dé pautas para el desarrollo de las políticas públicas necesarias para impulsar el proceso de su inclusión laboral.

El contexto de crisis económica, que limita el avance de su bienestar y los cambios culturales necesarios para instaurar una perspectiva de derechos, representa en mayor o menor medida desafíos importantes para ambas sociedades.

Considerando desde una perspectiva global los resultados obtenidos en los tres niveles de análisis: estructural-institucional, de organismos-procesos y resultados, y al ponerlos en la balanza con respecto a la respuesta hipotética a la pregunta que nos planteamos inicialmente, es decir, al supuesto del que partimos, 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, las que favorecerán u obstaculizarán el proceso de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Para lograr una tendencia favorable en este proceso de inclusión, principalmente a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se requiere 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 el proceso para alcanzar la perspectiva de derechos en los distintos niveles es clave la participación organizada y representativa del sector de la discapacidad. En el presente estudio, esta tendencia se ve claramente reflejada en el caso del movimiento asociativo en España y se pudo constatar en los distintos niveles del análisis presentado.

En el caso mexicano también se identifica esta situación. La participación de las organizaciones de la discapacidad ha permitido logros como la ratificación de la Convención, aunque en menor escala con respecto a España, pero que también apuntan a la relevancia de la participación organizada de la sociedad civil.

Para 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, el establecimiento de políticas públicas, así como la asignación de recursos para su implementación.

De acuerdo con los resultados obtenidos, en ambos casos se cuenta con instituciones en proceso de transformación de los recursos legislativos para alinearlos a la perspectiva de derechos 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 México no se han presentado, limitando el avance del proceso.

Para participar activamente en el proceso legislativo, no solo es necesaria una estructura de representación que avale las propuestas del sector y permita establecer articulaciones entre los actores sociales de los distintos niveles en los que intervienen, sino que además, el sector organizado de la discapacidad habrá de ser políticamente capaz de colocar como problemática social sus necesidades laborales en las agendas de gobierno para que sean atendidas y, a partir de la institucionalización, sea posible la creación de los organismos correspondientes y la instauración de las políticas públicas necesarias.

En este sentido, España ha logrado consolidar un movimiento asociativo 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 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.

En relación con el supuesto planteado en la introducción, de 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 actores sociales participantes que permita implementarla y lleve a la transformación social, en el caso español podemos afirmar que se cumple este supuesto, aunque presenta dificultades ante la falta de respuesta del sector empresarial en la práctica; en contraste, en México este supuesto no se confirma debido a la inexistencia de políticas públicas.

Por lo tanto, en España ha ido permeando progresivamente la perspectiva de derechos en las estructuras-instituciones, organismos-procesos y en las políticas públicas, logrando una tendencia favorable. En el caso de México, el esfuerzo se ha concentrado en la reciente elaboración de sus normativas, pero en el ámbito laboral todavía no se refleja de manera clara la perspectiva de la Convención. Además, muestra una articulación mínima entre organismos y actores sociales que no se fomenta con políticas públicas, lo que da por resultado un avance limitado en el proceso de inclusión laboral.

Pero más allá del ámbito nacional, el supuesto del que partimos incluye la incidencia del contexto internacional, donde se generan presiones que repercutirían en la adopción de políticas sociales que no favorecen la implementación de la perspectiva de derechos, ni el proceso de inclusión laboral. En este sentido, después del análisis realizado, habrá que matizar la postura inicial puesto que el contexto internacional, así como puede incidir de manera negativa, se encontró que también puede incidir de manera positiva para el avance de los derechos y el 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.

La incidencia del contexto de manera favorable se hace más evidente en el caso español, por su mayor trayectoria en la adopción de lineamientos internacionales globales, así como los de la Unión Europea. En la adopción de los compromisos establecidos por la ONU, el impulso del movimiento asociativo ha sido clave y ha trabajado para que sean adoptados en su corpus legislativo tanto en el nivel nacional como en el autonómico. Este factor ha permitido la consolidación paulatina del proceso de inclusión laboral, favoreciéndolo; sin embargo, tal como se ha evidenciado, esta postura requiere la asimilación de una política social universalista que propicie la mejor manera de adoptar y poner en práctica los derechos humanos. Esta política social se llevó a cabo en etapas anteriores en las que su estado de bienestar se encontraba en plena consolidación, pero en años más recientes se ha deslizado hacia una política social más liberal, de carácter residual, que ha creado tensiones en el avance del bienestar de la población con discapacidad.

En México, su trayectoria en la adopción de medidas internacionales ha sido reciente; el mayor logro es haber comprometido al país, primero al proponer, y después firmar y ratificar la Convención. En este proceso sí intervinieron algunas asociaciones del sector de la discapacidad con su influencia en la decisión presidencial. Sin embargo, no se ha logrado el pleno despliegue del proceso, 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 el 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 cuentan con una regulación o institucionalización, que escapa a las formas tradicionales de organización y participación de actores sociales, y que influye de manera negativa, principalmente por la liberalización de los mercados financieros y laborales. Esta situación ha generado recurrentes crisis económicas, que a su vez provocan crisis laborales cuyos principales afectados resultan ser los sectores más desfavorecidos, entre otros, las personas con discapacidad.

En este contexto, se está perfilando el surgimiento de una organización de la sociedad civil de diversos países, para actuar de manera conjunta ante una

problemática de alcances mundiales. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi) da muestras de que está buscando esta articulación internacional que les permita luchar de manera conjunta por sus derechos. Recientemente, a propósito de los efectos 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 (Cermi, 2013).

Estos hechos pueden estar marcando una tendencia hacia la creación de instituciones, organismos y políticas globales para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, pero ¿cómo se resolverá la tensión que persiste hasta ahora ante las extremas políticas de libre mercado?

De manera general, a pesar de que el supuesto mencionado responde en gran medida en los casos estudiados, el estudio de otros contextos o países que hayan adoptado políticas sociales diferentes podría añadir nuevos elementos de análisis y enriquecer su formulación. Estos estudios quedan como futuras líneas de investigación —incluso aplicando la misma metodología—, con las que se podrían establecer comparaciones entre distintas regiones, no solo países.

Otras futuras líneas de investigación se pueden desprender de los huecos de información detectados en los análisis hechos en este estudio en el interior de cada país, en donde se podrían estudiar más a fondo cada una de las autonomías españolas o las entidades federativas mexicanas, para establecer comparaciones entre ellas mismas y tener una mejor perspectiva de las semejanzas y diferencias que se pueden observar, o incluso por regiones en el interior en cada uno de los países.

El estudio de las problemáticas particulares de cada país, sin duda puede contribuir a su resolución y a la creación de nuevos conocimientos. En este sentido, las líneas de investigación que se abren —en particular en México, debido a la evidente escasez de información— son muy amplias: sería conveniente estudiar más a fondo la problemática social que enfrenta cada tipo

de discapacidad; se requiere observar los distintos aspectos implicados en la inclusión social, para estar en posibilidad de cumplir con cada uno de los derechos establecidos en la Convención; es necesario analizar la manera como se articulan o no los distintos quehaceres en la materia, en cada uno de los estados del país; las problemáticas específicas que se enfrentan en cada región; la problemática que enfrenta cada uno de los actores sociales involucrados para incluir socialmente este sector de la sociedad; la manera como se decide quién es o no una persona con discapacidad; los lineamientos legislativos que se generan en cada estado; la creación de estadísticas que apoyen el avance de las políticas públicas que se emiten; la medición de los niveles de pobreza que enfrenta este sector de la población; el acceso o no a la salud y la calidad de los servicios de la misma; la perspectiva o modelo presente en el trato a la persona con discapacidad en el sector salud; las estadísticas de evaluación de los procedimientos médicos o avances de la rehabilitación que puedan recibir; el cuidado de las personas con discapacidad y los retos que se enfrentan; la repercusión social y económica en las familias ante la discapacidad de alguno de sus integrantes; el diseño e instauración de políticas culturales para la inclusión; los retos presentes en cada uno de los niveles de educación para hacer las escuelas accesibles e inclusivas; detectar las mejores herramientas para acceder al conocimiento, dependiendo del tipo de discapacidad; las dificultades que presentan cada uno de los tipos de discapacidad en el proceso de aprendizaje; la capacidad o no de inclusión laboral del sector público y privado en nuestro país; los retos que se enfrentan en cuanto a la accesibilidad en las empresas; las estadísticas sobre el movimiento en el empleo de personas con discapacidad...

Es decir, para el estudio de la discapacidad en México hay una larga lista de investigaciones pendientes que podrían y deberían ser realizadas; mencionar algunas de ellas solo tiene el sentido de señalar que la atención y la inclusión de este sector de la sociedad requiere un mayor esfuerzo de investigación para sacar a la luz las grandes necesidades que padece, y resolverlas de la mejor manera.

Bibliografía

- Abramovich, V. (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: OEA / CIDH. Recuperado el 16 de abril de 2013 de <http://cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, No.88, 35-50. Recuperado el 16 de abril de 2013 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24351/G2289e.pdf>
- Abreu, J. & 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*. Barcelona: Icaria.
- Aguilar, L. (2007). Estudio introductorio. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Álvarez, X. (2001). *La función social de la publicidad de la ONCE: Cómo las campañas de la ONCE han conseguido cambiar las imágenes dominantes sobre las personas discapacitadas y acelerar su integración social*. Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid. España. Recuperado el 15 de febrero de 2013 de <http://www.ucm.es/BUCEM/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: FCE.

- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales*, No.92. Chile: CEPAL.
- Barbier, J.C. (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 L. Barton, *Discapacidad y sociedad* (pp. 59-76). Madrid: Ediciones Morata.
- Barruezo, P. (2008). Las TIC y la inserción laboral de los discapacitados. En J. Cabero, M. Córdoba & J. Fernández (Coords.). *Las TIC para la igualdad. Nuevas tecnologías y atención a la diversidad* (pp. 219-242). Sevilla: MAD.
- Barton, L. (Comp.) (1998). *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Ediciones Morata / Fundación Paideia.
- Barton, L. (1998). Sociología y discapacidad: algunos temas nuevos. En L. Barton (Coord.) *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Ediciones Morata / Fundación Paideia.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. México: Tusquets.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. México: Paidós.
- Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad (2010). *Actualidad legislativa*. No.2. España: Observatorio Estatal de la Discapacidad. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de http://www.observatoriodeladiscapacidad.es/sites/default/files/Boletin_OED_N2_Web.pdf
- Boletín Oficial del Estado - BOE (2013). Recuperado de http://www.boe.es/diario_boe/
- Boletín Oficial del Estado - BOE (2011). Ley 26/2011, del 1 de agosto de Adaptación Normativa a la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2011/08/02/pdfs/BOE-A-2011-13241.pdf>
- Boletín Oficial del Estado - BOE (2010). Ley 35/ 2010, del 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Recuperado el 1 de noviembre de 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/18/pdfs/BOE-A-2010-14301.pdf>

- Boletín Oficial del Estado – BOE (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 1 de noviembre de 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44142-44156.pdf>
- Boletín Oficial del Estado – BOE (2004). Real Decreto 1.865 / 2004, del 6 de septiembre, que regula El Consejo Nacional de la Discapacidad. Recuperado de http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2009-20890
- Boletín Oficial del Estado – BOE (2003a). Ley 51 / 2003, del 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/03/pdfs/A43187-43195.pdf>
- Boletín Oficial del Estado – BOE (2003b). Ley 53 / 2003, del 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados. Recuperado el 22 de febrero de 2013 de <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/11/pdfs/A44082-44083.pdf>
- Boletín Oficial del Estado – BOE (2000). Real Decreto 1,971 / 1999, del 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. Recuperado el 23 de agosto de 2012 de <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/26/pdfs/A03317-03410.pdf>
- Boletín Oficial del Estado – BOE (1999). Real Decreto 1,971 / 1999, del 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y clasificación del grado de minusvalía. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/26/pdfs/A03317-03410.pdf>
- Boletín Oficial del Estado – BOE (1982). Ley 13 / 1982, del 7 de abril, de integración social de los minusválidos. Recuperado de http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1982-9983
- Boletín Oficial del Estado – BOE (1978). Constitución española, 311 de 29/12/1978 Constitución Española. Recuperado el 23 de agosto de 2012 de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229
- Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico*. México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1999) Comprender. En P. Bourdieu (Coord.), *La miseria del mundo* (pp. 527–543). México: FCE.
- 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 M. Novick & G. Pérez Soto, *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: FCE.
- 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 A. García, *Las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español* (pp. 13-15). Madrid: Editorial Universidad Complutense de Madrid / Ramón Areces / Fundación AeQUITAS.
- Cabrera, P. (2005). Exclusión social y discapacidad mental: perspectiva sociológica. En J. Martínez (Ed.), *Exclusión social y discapacidad* (pp. 51-92). Madrid: Universidad Pontificia de Comillas / Fundación Promi.
- Cámara de Diputados (s.f). *Decretos vigentes*. México: Comisión de Asuntos Legislativos para personas con Discapacidad.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012a). *Iniciativa Preferente de Reforma Laboral*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 25 de septiembre de 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 de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- 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 de 2012 de <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- 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*, 2(4), 73-108.
- Casado, D. (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*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Real Patronato sobre Discapacidad.

- Castells, M. & Himanen, P. (2002). *El estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza Editorial.
- Carbonell, M. (2005). *Los derechos fundamentales en México*. México: UNAM / Porrúa / CNDH.
- 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* (146 Ed.). México: Porrúa.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Comisión de Asuntos Vulnerables (2012). *Iniciativas LX Legislatura*. Recuperado el 16 de agosto de 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 (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 de 2013. Recuperado el 20 de mayo de 2013 de <http://semanal.cermi.es/noticia/derechos-discapacidad-gravemente-afectados-planes-austeridad-europeos.aspx>
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (2012a). Formación y empleo. *Boletín electrónico cermi.es* semanal, No.53. 2 de noviembre de 2012. Recuperado el 25 de noviembre de 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 de 2012. Recuperado el 25 de noviembre de 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 de 2012 de <http://www.cermi.es/es-ES/QueesCERMI/Paginas/Inicio.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 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. Recuperado de http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=es...
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos – CNDH (2003). *Los derechos de las personas con discapacidad. Prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables y los derechos humanos*. Fascículo 6. México: CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos – CNDH (1999). *La incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad*. México: CNDH.
- Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, AC (2012). *Historia*. Recuperado el 19 de octubre de 2012 de http://www.confe.org.mx/red/1_1_4_sobre_historia.htm
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad – Conadis (2010). *Boletín electrónico No.76*, 23 de noviembre de 2010. México: Conadis. Recuperado el 24 de septiembre de 2012 de http://conadis.salud.gob.mx/interior/sala_de_prensa/anteriores/076-101123-foro-consulta.html
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad & Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2009). *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009-2012*. Recuperado de http://conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/sintesis_pronaddis-lr.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2005). *Carpeta informativa*. México: Conapred.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2004). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México: Conapred.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación & Consejo Nacional de la Discapacidad (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados sobre personas con discapacidad*. México: Conapred / 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: CNDH.
- De Oliveira, O. & Ariza, M. (2000, enero-abril). Género, trabajo y exclusión social en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*. No.43, 11-33.
- 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. & Ramos, J. (2009). Las reformas de las políticas del bienestar en España: una visión de conjunto. En L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España* (pp. 337-362). Madrid: Siglo XXI.
- Department of Economic and Social Affairs (2009). *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. Nueva York: United Nations. Recuperado el 10 de abril de 2013 de <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/inclusive-society.pdf>
- Dell'Anno, A. Carbacho, M. & Serrat, M. (Coords.) (2004). *Alternativas de la diversidad social: las personas con discapacidad*. Buenos Aires: Espacio.
- Diario Oficial de la Federación – DOF (2012). *Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 8 de febrero de 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281002&fecha=30/11/2012
- Diario Oficial de la Federación – DOF (2011). *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5191516&fecha=30/05/2011
- Diario Oficial de la Federación – DOF (2007). *Decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado*. Recuperado el 29 de octubre de 2012 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043&fecha=13/04/2007
- Diario Oficial de la Federación – DOF (2005). *Ley General de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2044351&fecha=10/06/2005
- Diario Oficial de la Federación (2004). *Ley de Asistencia Social*. Recuperado el 29 de octubre de 2012 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662330&fecha=02/09/2004

- Diario Oficial de la Federación (2000). *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*. Recuperado el 1 de marzo de 2013 de http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/14_ley_asistencia_integracion_social.pdf
- Díaz, L. (Coord.). (2002). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Buenos Aires: Espacio.
- Díaz, S. (Dir.) (2007). *Legislación básica sobre discapacitados*. Madrid: Tecnos.
- DiMaggio, P. (1977). Culture and cognition. *Annual Review of Sociology*, 23, 263-287. Recuperado de http://cogweb.ucla.edu/Abstracts/DiMaggio_97.html
- Drake, R. (1998). Una crítica del papel de las organizaciones benéficas tradicionales. En L. Barton (Comp.), *Discapacidad y sociedad* (pp.161-180). Madrid: Morata.
- Dubet, F. (2010). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Durkheim, É. (2008). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Losada.
- Eroles, C. & Ferreres, C. (2002). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Elías, E. (s.f.). *La propuesta de reforma política del Ejecutivo federal sobre iniciativa de leyes*. Recuperado el 24 de septiembre de 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: CNDH.
- Esping-Andersen, G. (2000a). Prólogo. En T. Montagut, *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2000b). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel
- Etxeberria, X. (2008). *La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Etxeberria, X. (2005). *Aproximación ética a la discapacidad*. Bilbao: Universidad de Deusto.

- Felperín, A. (2002). El derecho a la integración y las políticas públicas. En C. Eroles & C. Ferreres (Comps.), *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos* (pp. 59–69). Buenos Aires: Espacio.
- Ferrajoli, L. (2005). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: 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*. Brasil: Artemed Editora.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Flores, J. (2004). La inserción laboral: Diversidad de problemas y soluciones. En S. Adroher (Coord.), *Discapacidad e integración: familia, trabajo y sociedad* (pp. 239–249). Madrid: 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 & Fundación ONCE (2009). *La inserción laboral de las personas con discapacidad. Concienciación empresarial y compromiso social*. Madrid: Fondo Social Europeo / Fundación ONCE.
- Fondo Social Europeo & Fundación ONCE (s.f.). *Perspectivas del mundo empresarial, respecto a la contratación de personas con discapacidad*. Madrid: Fondo Social Europeo / Fundación ONCE.
- Fulcher, G. (1998). Entre la normalización y la utopía. En L. Barton, *Discapacidad y sociedad* (pp. 181–204). Madrid: 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 de 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 P. Brogna (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*. Madrid: Editorial de Universidad Complutense de Madrid / Ramón Areces / Fundación Aequitas.
- García, N. (2000). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Fractal*. No.18. Recuperado el 22 de marzo de 2013 de <http://www.mxfractal.org/F18cancl.html>
- García, R. (2011). La reforma humanista. En J. Abreu & Le Clercq, J.A. (Coords.), *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*. Madrid: Alianza.
- Gearty, C.A. (2003). *Human Rights*. En A. 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 Toltepec, marzo de 1997. México.
- Goffman, E. (1963). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guadarrama, G. (2001). *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. México: El Colegio Mexiquense / 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. (2005). *Cultura política y discriminación*. Cuadernos de la Igualdad No.3. México: Conapred.
- 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: CNDH.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (2001). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.

- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. 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 de 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (2008). *Cifras INE. Panorámica de la discapacidad en España*. Recuperado el 21 de febrero de 2013 de <http://www.ine.es/revistas/cifraine/1009.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI. Recuperado el 6 de marzo de 2013 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2004). *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/51601864/Las-personas-con-discapacidad-en-Mexico-una-vision-censal>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2000a). *Censo General de Población y Vivienda*. Recuperado el 25 de enero de 2006 de www.ine.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2000b). *Directorio nacional de asociaciones de y para las personas con discapacidad*. México: INEGI. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf
- Intersocial (2009). *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*. Madrid: CERMI / Gobierno de España / Caja Madrid.
- Jiménez, T. (2010). Prólogo. En L. Cayo (Coord.), *Discapacidad, derecho y políticas de inclusión* pp. 11–12. Madrid: CERMI / Cinca.
- Krugman, P. (2012) *¡Acabad ya con esta crisis!* Barcelona: Crítica.
- Krugman, P. (2009). How did Economists get it so wrong? *New York Time Magazine*, 2 de septiembre. Traducción de Alberto Loza Nehmad.
- Kymlicka, W. & Wayne, N. (1997, octubre). 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, 5–39.

- Lane, J. & Svante, E. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Lasala, I. (2007). El empleo en España. En R. Berruezo & M.J. Álvarez (Coords.), *La gestión del empleo de las personas con discapacidad* (pp. 31-48). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Lozano, C. (2007). Economía social, otra forma de emprender. En R. Berruezo & M.J. Álvarez (Coords.), *La gestión del empleo de las personas con discapacidad* (pp. 13-31). Pamplona: 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 C. Eroles & C. Ferreres (Comps.), *La discapacidad; una cuestión de derechos humanos* (pp. 70-81). Buenos Aires: Espacio.
- March, J. & Olsen, J. (2006). Elaborating the New Institutionalism. En R. Rhodes, S. Brinder & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En W. Powell, & P. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / 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 de 2012 de <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/MLR/index.htm>
- Ministerio de Sanidad, Políticas Social e Igualdad (2011). *Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad. Recuperado de http://www.msps.es/politicaSocial/discapacidad/docs/estrategia_espanola_discapacidad_2012_2020.pdf
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2009). *III Plan de Acción para las personas con discapacidad 2009-2012*. Recuperado el 14 de febrero de 2013 de http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO21595/III_pacd.pdf
- Ministerio del Trabajo e Inmigración & Boletín Oficial del Estado - BOE (2010). *Guía laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Madrid: Ministerio del Trabajo e Inmigración.
- Ministerio del Trabajo e Inmigración & Ministerio de Sanidad y Política Social (2009). *Estrategia global de acción para el empleo de personas con*

- discapacidad 2008-2012*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social. Recuperado de http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales & 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*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2012). *La Europa asocial. ¿Caminos hacia un individualismo posesivo?* Barcelona: Península.
- Moreno, L. (2009). Nursopob: presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales. En L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España* (pp. 1-34). Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2001). La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers*. 63 / 64, 67-82.
- Moreno, L. & 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*. Madrid: Alianza.
- Navarro, V.; Torres, J. & Gazcón, A. (2012). *Lo que España necesita. Una réplica con propuestas alternativas a la política de recortes del PP*. Barcelona: 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: FCE.
- Núñez, G.C. (2000). *La integración laboral de las personas con discapacidad: Régimen jurídico*. Madrid: Fareso.
- Oficina Internacional del Trabajo - OIT (2008). *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas invalidas núm. 159 y la Recomendación núm. 168*. Ginebra: OIT. Recuperado el 12 de mayo de 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 L. Barton, *Discapacidad y sociedad* (pp. 34-58). Madrid: Morata.
- Ordaz, B.G.; Monroy, L.L. & López, R.M. (2010). Políticas sociales y familias en México. En *Hacia una propuesta de política pública para Familias en el Distrito Federal* (pp. 101-162). México: Incide Social.
- Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales - UNAM / 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 M. Patiño, D. Martínez & E. Valencia (Coords.), *La necesaria reconfiguración de la política social de México* (pp. 139-148). México: Universidad Iberoamericana León / Fundación Konrad Adenauer Stiftung / Universidad de Guadalajara.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (2007). *Discapacidad. De la exclusión a la igualdad*. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (1999). *Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Guatemala. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (1993). *Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Asamblea General de las Naciones Unidas, en Resolución 46/96. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissreso.htm> 9/11/2009.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (1983). *Tratados y declaraciones internacionales. Convenio 159*, OIT. Recuperado el 14 de febrero de 2013 de <http://www.down21.org/legislacion/internacionales/convenio159.asp>
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2009, diciembre). *De Bismarck*

- a Beveridge: seguridad social para todos. *Trabajo. La Revista de la OIT*. No.67. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_122248.pdf
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2008). *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo personas inválidas núm. 159, y la Recomendación núm. 168*. Ginebra: OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106328.pdf
- Organización Mundial de la Salud – OMS (2010). *Calificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y de la salud*. Recuperado de <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en>
- Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial (2011). *Resumen. Informe mundial sobre la discapacidad*. Recuperado el 12 de mayo de 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 de 2006 de <http://www.once.es/ceosa> y www.fundaciononce.es/
- Paugman, S. (Dir.) (2010). *L'enquête sociologique*. París: Presses Universitaires de France.
- Pautassi, L. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En V. Abramovich, X. Erazo & J. Orbe, *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales, vol. II*. Santiago de Chile: LOM Ediciones / Fundación Henry Dunant América Latina.
- Pautassi, L. (s.f.). *Enfoque de derechos y políticas sociales interrelaciones necesarias*. Recuperado el 4 de mayo de 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>
- 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: CNDH.
- 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: CNDH.

- 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*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Plan de Acción 2009-2010. *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad* (2009). Recuperado el 14 de febrero de 2013 de http://www.msc.es/politicaSocial/discapacidad/docs/2009_plan_accion_estrategia_2009_2010.pdf
- Powell, W. & DiMaggio, P. (Eds.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ramírez-Sáiz, J.M. (2007). Introducción. En J.M. Ramírez-Sáiz (Coord.), *Descentramiento de la ciudadanía nacional* (pp. 9-24). Guadalajara: ITESO.
- Ramírez-Sáiz, J.M. (2006). *Ciudadanía mundial*. Guadalajara / León: ITESO / Universidad Iberoamericana León.
- Real Patronato sobre Discapacidad (2013). *Historia del Real Patronato*. Recuperado el 19 de febrero de 2013 de <http://www.rpd.es/realPatronato/historia.htm>
- Real Patronato sobre Discapacidad (2012). *Centro Español de Documentación sobre discapacidad*. Recuperado de <http://www.rpd.es/cedd.html>
- Reguillo, R. (2003). De la pasión metodológica o de la paradójica posibilidad de la investigación. En R. Mejía & A. Sandoval (Coords.), *Tras las vetas de la investigación cualitativa* (pp. 17-38). Guadalajara: 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, G., García, C. & Toharia, L. (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: Cinca.
- Rodríguez, G. (2000). Prólogo: La reestructuración del estado del bienestar en España y la estructura de la desigualdad. En J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.
- 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). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Real Patronato sobre Discapacidad.
- Ruiz, O.J. (2003). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Santamaría, C. (2007). La gestión del empleo para las personas con discapacidad. Breve diagnóstico de la situación en España. En R. Berruezo, & M.J. Álvarez (Coords.), *La gestión del empleo de las personas con discapacidad* (pp. 161-168). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Sartori, G. (2002). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-50). España: Alianza.
- Sartori, G. & Morlino, L. (Comps.) (2002). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Schriewer, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. En J. Schriewer & H. Kaelble (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar* (pp. 17-62). Barcelona: Ediciones Octaedro / 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. *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 L. Emmerij & J. Núñez, *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 A. Dell'Anno, M. Corbacho & M. Serrat, *Alternativas de la diversidad social: Las personas con discapacidad* (pp. 61-114). Buenos Aires: Espacio.
- Shakespeare, T. (1998). Poder y prejuicio: Los temas de género, sexualidad y discapacidad. En L. Barton (Comp.), *Discapacidad y sociedad* (pp. 205-229). Madrid: Morata.

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2013). *Antecedentes*. Recuperado el 19 de febrero de 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*, 3(5), 1273–1326.
- Stiglitz, J.E. (2012). *El precio de la desigualdad*. México: Taurus.
- Stiglitz, J.E. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. México: Taurus.
- Stiglitz, J.E. (2009). The current economic crisis and lessons for economic theory. *Eastern Economic Journal*, 35(3), 281–296.
- Tabin, J. (2013). Exclusion. En *Dictionnaire suisse de politique sociale*. Recuperado el 17 de abril de 2013 de <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=330>
- Théret, B. (1997). Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation: fondement pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale. *L'Année de la régulation*, 1, 163–228.
- Toledano, J.E. (2003) Personas con discapacidad. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los Derechos de las personas con discapacidad* (pp. 25–28). México: CNDH.
- United Nations (2012a). *Development and human rights for all. History of disability and the United Nations. Introduction*. Recuperada el 11 de mayo de 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 de 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 de 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 de 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*. Recu-

- perada el 12 de mayo de 2012 de <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=125>
- United Nations (2012f). *History of Disability and The United Nations. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. Recuperado el 12 de mayo de 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 de 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 de 2012 de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Valencia, E. (2013, marzo). The politics of mexican social policy reforms: the case of Seguro Popular. *International Conference "The Political Economy of Social Policy in North America: Convergence towards Universalism?"* Congreso organizado por The North American Studies Programme, St. Antony's College, University of Oxford, Oxford, GB.
- Valencia, E. (2009). Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México. En C. Barba (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. & Foust, D. (2010). ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México? En E. Valencia (Coord.), *Perspectivas del universalismo en México* (pp. 7–21). Guadalajara: ITESO / Fundación Konrad Adenauer / Universidad Iberoamericana León / Universidad de Guadalajara.
- Valles, M. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vega, A. (2003). *La educación social ante la discapacidad*. España: 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, N. (2007). *La inclusión progresiva de las personas con discapacidad intelectual en el mundo laboral 1902–2006*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

- Villalobos, E. & Zalakain, J. (2005). Delimitación conceptual de la inclusión social. En L. Pérez (Dir.). *Discapacidad, tercer sector e inclusión social*. Estudios en homenaje a Paulino Azúa Berra. Madrid: CERMI / Fundación Derecho y Discapacidad / Ediciones Cinca.
- Vives, L. (1781). *Tratado del socorro de los pobres*. Recuperado de 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. *History and Theory*, 45. 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 J. Abreu & J.A. Le Clercq (Coords.), *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.



Leticia Celina Velasco Jauregui es doctora en Estudios Científico Sociales por el ITESO. Es profesora de esta misma universidad y participa como académica en distintos organismos públicos y privados, donde realiza aportaciones al proceso de inclusión social de personas con discapacidad. Su tema de investigación gira en torno a las problemáticas sociales que enfrentan estas últimas. Ha publicado diversos artículos en revistas científicas y capítulos de libros.



Se estima que 15% de la población mundial, esto es, poco más de mil millones de personas, padece alguna forma de discapacidad. De ellas, la mayoría aún lucha por no ser discriminada social y laboralmente, así como por alcanzar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos sus derechos, junto con el respeto de su dignidad inherente.

Este panorama se vive incluso en países que declaran como prioridad nacional la inclusión de las personas con discapacidad, como España y México, sobre los que Leticia Velasco pone la lupa en este estudio comparativo, respecto a los procesos seguidos para la inclusión de quienes pertenecen a este grupo social, con el objetivo de evidenciar los avances, limitaciones, semejanzas y diferencias, en una y otra nación.

Este análisis ayuda a dimensionar los desafíos para lograr la plena incorporación social y laboral de las personas con discapacidad, lo que convierte a esta obra en una herramienta útil para los organismos e instituciones involucrados en el tema así como para todo aquel que quiera conocer la complejidad de este fenómeno y los pasos a seguir para transitar hacia sociedades más inclusivas.

