



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA LABORAL: UNA VISIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

GABRIELA CRUZ FIGUEROA

DIRECTOR TESIS: LIC. IVÁN GARCÍA GARATE





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi mamá; por ser la luz en mi camino, mi pepe grillo en cada gran decisión y por siempre confiar en mí. Eres la persona más maravillosa de este planeta.

A mi papá; por enseñarme que a la cima no se llega superando a los demás, sino superándome a mí misma y que siempre debo apuntar a la luna.

A mi hermana, por recordarme que el mundo está en manos de aquellos que tienen el coraje de soñar y correr el riesgo de vivir sus sueños.

A todos mis amigos; pero en especial a Ilma y David, por que más que amigos también son mi familia, y por apoyarme incondicionalmente aún en la distancia.

De todo corazón a ti Mario, por ser la fuente de inspiración para este trabajo y por enseñarme que cada gran logro es el resultado de un corazón en llamas.

A mis abuelitos, que en paz descansen, y a mi abuelita Angelita por ser una inspiración de vida y por ser el vivo ejemplo de que rendirse nunca es una opción.

Y finalmente a la UNAM, por haber representado el mayor reto en mi vida desde el día del examen de ingreso hasta el día de hoy y por haberme hecho romper mis propios paradigmas.

INDICE

INTRODUCCION.....	4
-------------------	---

CAPITULO I. EL MARCO HISTORICO DE LA DISCAPACIDAD

1.1 ¿Qué es la discapacidad?	12
1.2 Paradigmas de la discapacidad.....	14
1.2.1 Paradigma de la Prescindencia.....	15
1.2.1.1Paradigma Eugénésico.....	16
1.2.1.2 Paradigma de Marginación	17
1.2.2 Paradigma Médico	18
1.2.2.1La institucionalización	19
1.2.2.2La Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)	21
1.2.3 Paradigma Social	22
1.2.3.1 Movimiento de Derechos de las personas con discapacidad	23
1.2.3.1.1 Movimiento de Vida Independiente	24
1.2.3.1.2 Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación (UPIAS).....	26
1.2.3.2 La Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF).....	27
1.3 La Prevalencia de la Discapacidad en el mundo.....	29
1.3.1 Tipos de discapacidad	32
1.3.2 Causas de la Discapacidad.....	34
1.4 La Discapacidad y Derechos Humanos	36
1.5 Empleo y discapacidad.....	41
1.5.1 Principales barreras a la inclusión laboral.....	44
1.5.2 La pobreza y el costo de la discapacidad	46
1.5.3 Primeras estrategias de inclusión laboral para las personas con discapacidad	48

CAPITULO II. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1 Los derechos humanos de las personas con discapacidad en el derecho internacional.....	54
2.2 Los derechos humanos de las PCD en el marco de la Organización de las Naciones Unidas	56
2.3 Derechos humanos de la PCD en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.	70
2.3.1 Derechos humanos laborales.....	70
2.3.2 Principales Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.....	73
2.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	78
2.5. Principio de Igualdad de oportunidades y no discriminación	80
2.5.1 Principio de Igualdad de oportunidades	81
2.5.2 Principio de no discriminación.....	82
2.5.2.1 Discriminación Positiva	85
2.5.2.2 Legislación Antidiscriminatoria a nivel internacional	87

CAPITULO III. INCLUSION LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO

3.1 Historia de la Discapacidad en México.....	91
3.2 Panorama General	94
3.2.1 Prevalencia de la discapacidad en México	95
3.2.2 Discapacidad y trabajo.....	98
3.3 Marco Normativo Mexicano.....	103
3.3.1 El término discapacidad dentro del marco jurídico nacional	103
3.3.2 Legislación Nacional	105
3.3.3 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	106
3.3.4 Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.....	107
3.3.5 Ley Federal del Trabajo	109
3.3.6 Reforma Constitucional en materia de derechos humanos de 2011.....	111
3.3.7 Plan Nacional de Desarrollo.....	113

3.4 Marco Normativo Internacional ratificado por México.....	114
3.5 Principios fundamentales para la inclusión laboral en México.....	116
3.5.1 La no discriminación e igualdad de oportunidades	117
3.5.2 Accesibilidad	119
3.6 Estrategias gubernamentales de inclusión laboral	121
3.6.1 Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2014.	125
3.6.2 Incentivos Económicos y/o Legales	126
CONCLUSIONES	129
FUENTES BASICAS DE CONSULTA.....	138

INTRODUCCION

En la vida cotidiana de muchas personas, el tema de la discapacidad pareciera no tener cabida, a menos de que se tratase de una persona que la viva, de algún familiar o persona conocida, o de algún profesional que se desempeñe en el ámbito. De no ser así, nuestro conocimiento acerca del tema generalmente está impregnado por una incorrecta sensibilización hacia las personas con discapacidad y por estigmas que no hacen más que limitar los derechos de este sector de la población.

La diferencia entre las personas sin discapacidad y las personas con discapacidad (PCD) no reside en la discapacidad misma, sino en la falta de igualdad de oportunidades a las que se enfrenta este segundo grupo de personas. Cuando hablamos de discapacidad, hacemos referencia a la “interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.”¹ En otras palabras, el entorno social en el que una persona se desenvuelve es el factor que dicta tanto la existencia como el alcance de la discapacidad, de tal manera que es la propia sociedad quien incapacita a una persona.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, se estima que aproximadamente el 15% de la población mundial vive con algún tipo de discapacidad.² Es decir que más de mil millones de personas conforman el grupo minoritario más vulnerable de todos; el que más desprotegido ha estado por el derecho internacional, el más excluido y discriminado dentro de sus sociedades, y el que menos ha podido ejercer sus derechos humanos.

¹ Convención sobre los Derechos para Personas con Discapacidad, preámbulo, apartado e)

² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe Mundial sobre la Discapacidad* {en línea}, Malta, 2011, Dirección URL: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf, p. 35 (consulta: 15 de Marzo del 2014), p. 35 (consulta: 15 de Marzo del 2014)

Durante décadas, las personas con discapacidad, fueron el único grupo vulnerable que no contó con un instrumento específico para la protección de sus derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas. Fue hasta el siglo XXI, en Diciembre de 2006, que se aprobó el primer instrumento jurídicamente vinculante en tema de derechos humanos y discapacidad; la Convención sobre los Derechos para las personas con Discapacidad (CDPD), la cual puso a la discapacidad como un tema fundamental de derechos humanos a nivel internacional.

Con la celebración de la CDPD se pone fin a la laguna jurídica en la que vivieron tanto tiempo las personas con discapacidad y se exige al Estado tomar el papel primordial que tiene dentro del tema. La implementación de acciones afirmativas; que a futuro puedan brindar las PCD las mismas oportunidades que el resto de las personas es ejemplo de la gran responsabilidad que la convención otorga al Estado. A través de la CDPD se refuerza el hecho de que las personas con discapacidad son sujetos de derechos humanos y no “objetos” y por lo mismo merecen ser tratados de manera justa.

A raíz de esta evolución del reconocimiento de la discapacidad en el Derecho Internacional, empezaron a surgir iniciativas que promovieran la inclusión de las PCD en la vida en sociedad, tanto a escala regional como local. Estas iniciativas se han empezado a implementar en ámbitos donde aún falta mucho por hacer y en los que se debe reforzar la presencia de personas con discapacidad en el ámbito educativo, político, recreativo, el legal y el laboral.

La presente investigación se ocupa de la exclusión laboral que existe para las PCD, como consecuencia de la discriminación y las pocas oportunidades que les son brindadas por el mercado laboral; como la falta de capacitación, la inaccesibilidad de los lugares de trabajo, la falta de transporte accesible, entre otras. Sin duda, la problemática alrededor del tema de la discapacidad no gira exclusivamente alrededor de las pocas oportunidades laborales que existen para las PCD; sin embargo éstas lo han señalado como la principal barrera a la cual se enfrentan a lo largo de sus vidas.

La inclusión al mercado laboral tiene una importancia singular para las PCD, en tanto que representa un elemento primordial para lograr una vida autónoma, y

aún más cuando se trata de los gastos que tiene una persona con discapacidad para solventar ciertas necesidades (médicas o de accesibilidad). Además, la realización personal derivada del desempeño en una actividad que brinda satisfacción personal y profesional, es un elemento de suma importancia para la consecución de una vida digna.

En términos económicos, al fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad se promueve su inserción en la vida productiva y económica del país. De manera que dejan de ser un gasto para el Estado y se suman a la fuerza productiva del país. Al erradicar el aislamiento de este grupo de personas e incursionarlos en el ámbito laboral, se promueve una cultura de respeto y sensibilización en el lugar de trabajo que a su vez promoverá el conocimiento e información alrededor del tema.

De las personas con discapacidad que se encuentran en edad activa para trabajar³ - entre los quince y los sesenta y cuatro años - sólo pocas han podido ingresar al mercado laboral en igualdad de condiciones que aquellas sin discapacidad. De acuerdo al Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, se registran tasas de empleo muy por debajo de las personas sin discapacidad y de la misma manera, mayores tasas de desempleo a comparación de las mismas. Del 15% de la población mundial que vive con una discapacidad, alrededor de 386 millones de ellas están en la edad de trabajar (60% del total) y la realidad es que un gran porcentaje se encuentra desempleado. En algunos países, como el caso de México, este porcentaje llega al 80% del total, de acuerdo a fuentes como el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con discapacidad (CONADIS).

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa* {en línea}, Dirección URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_141381.pdf (Consulta: 8 de Noviembre del 2014)

El principio de cualquier política de integración tiene como elemento clave el trabajo.⁴ Es a través del trabajo que se promueve que las personas con discapacidad se encuentren en un plano de igualdad dentro de la esfera social y que además puedan ser productivos para su país. Aún persiste la idea de que las personas con discapacidad no pueden ser productivas ni autónomas, cuando en realidad, pueden aportar en gran medida al crecimiento económico de un país.

Además de esta aportación económica; el trabajo brinda a la persona un entramado de relaciones que le permiten convivir con los demás, desarrollar su ser social, auto realizarse y ser una carga económica menor para su estado. No por ello, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, consagra su inclusión laboral como un derecho humano.

El caso de México es particular en tanto se ha distinguido como un Estado comprometido con el derecho internacional en la materia e importante promotor del reconocimiento de los derechos humanos de personas con discapacidad; principalmente a través de su activa participación en la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante, a pesar de su dinamismo alrededor del tema y su relevante labor internacional, México aún se encuentra en una fase de implementación muy básica en cuanto a lo que dicta el derecho internacional, además de que ha permanecido bajo los mismos estándares internacionales en lo que a índices de inclusión laboral se refiere.

De acuerdo a datos del Censo de Población y Viviendo 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México existe un total de 5, 739,270 personas con discapacidad, lo cual representa un 4.03% de la población total. Aunado a la condición de discapacidad con la que viven, hay que aceptar que existe una compleja situación económica del país, que ha hecho que las personas con discapacidad señalen al desempleo como la principal barrera a la que se enfrentan

⁴. DE LORENZO GARCIA, Rafael, "La protección jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional" en, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 5, España, 2001, Dirección URL: [/www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%205%20COMPLETA.pdf](http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%205%20COMPLETA.pdf), (consulta el 03 de Diciembre del 2014)

en su día a día. El limitado número de mexicanos que actualmente gozan de su derecho a trabajar deja entrever la necesidad de analizar esta situación en nuestro país; particularmente para las PCD.

A raíz de este panorama, el gobierno ha procurado implementar diversas iniciativas y programas gubernamentales que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Es por ello que desde 1983 el tema de la discapacidad se ha incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo como un tema prioritario en la agenda nacional, entre otras iniciativas.

El presente trabajo tiene como propósito el presentar la problemática actual a la que se enfrentan las personas con discapacidad principalmente en el ámbito laboral, así como los instrumentos internacionales que dan soporte jurídico para que las PCD puedan tener las mismas oportunidades laborales que el resto de las personas. El primer capítulo desarrolla el marco histórico de la discapacidad a nivel internacional, así como los distintos enfoques que a lo largo de la historia han abordado al tema- el modelo de la prescindencia, el médico y el social - y los conceptos más importantes que de estos modelos dimanen. De igual manera revela los diferentes tipos de discapacidad y las principales causas que derivan en una discapacidad.

En el segundo capítulo se exponen los documentos internacionales más representativos en relación a las personas con discapacidad y sus derechos laborales, como lo son la Carta Internacional de Derechos Humanos, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. De igual manera se presenta el progreso que ha tenido el tema de los derechos humanos de las PCD en las Naciones Unidas y en la Organización Internacional del Trabajo, así como en el sistema interamericano de derechos humanos.

Finalmente, el tercer y último capítulo presenta un análisis de la situación laboral de las personas con discapacidad en México, así como de la actuación del Estado Mexicano ante esta problemática. Se expone también el marco normativo nacional que vela por el cumplimiento de los derechos humanos de las PCD y los

distintos incentivos que han sido creados por el sector público para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

CAPITULO I. EL MARCO HISTORICO DE LA DISCAPACIDAD

1.1 ¿Qué es la discapacidad?

Es de suma importancia el cómo se define a la discapacidad ya que con base en ésta es que se define la visión y la concepción que se tiene de las personas con discapacidad, y a su vez influye en como la sociedad interactúa con ellas.

Para referirse a las personas con discapacidad, tradicionalmente se han utilizado términos como minusválidos, impedidos, anormales, enfermos, inválidos, discapacitados, personas con deficiencias, personas con capacidades diferentes de manera indiscriminada y como sinónimos. No obstante el término que se utilizará a lo largo de esta investigación y que ha sido acogido como el más apropiado para referirse a estas personas es el de personas con discapacidad (PCD).

A pesar de los esfuerzos internacionales por dar homogeneidad al concepto de discapacidad, al día de hoy no existe un consenso ni una definición única a nivel mundial. En parte, debido a que la discapacidad no es estática y ha ido evolucionando a través del tiempo lo cual ha dificultado el hecho de precisar una definición exclusiva para la discapacidad. Dependiendo la etapa por la que se esté pasando, la discapacidad ha sido conceptualizada y considerada de muy distintas maneras.

La primera definición que podemos encontrar en instrumentos internacionales se remonta a 1975, con la Declaración de los Derechos de los Impedidos, la cual define a las personas con discapacidad como “toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales.” En esta definición, las personas con discapacidad son concebidas como personas incapacitadas que debido a sus deficiencias físicas o mentales no son consideradas “normales.”

Cinco años más tarde, la primera versión de la Clasificación Internacional Del Funcionamiento y la Discapacidad (CIDDM) definió a la discapacidad como “toda

restricción o ausencia - debido a una deficiencia - de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.”Ambas definiciones mencionadas – Declaración de los Derechos de los Impedidos y de la CIDDM - hacen referencia a las PCD como personas anormales. Cabría preguntarnos aquí, ¿qué se entiende como normal? y desde qué perspectiva. Esta definición aún pertenece a una visión arcaica de la discapacidad.

A partir de 1993, las definiciones que procuran describir a la discapacidad adoptan una visión más humana. La definición establecida en las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad describe que la discapacidad “puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.”

No es hasta el año 2000, con la celebración de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad que se adopta una visión de la discapacidad desde el enfoque de los derechos humanos. Como se estudiará en el Capítulo II, la CDPD no propone una definición de discapacidad, sin embargo se acerca a lo que podría ser una.

En su artículo 1º menciona que las personas con discapacidad incluyen a “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.” En el inciso e del preámbulo refiere que la discapacidad “resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.”

Ya en concordancia con la CDPD, la Organización Mundial de la Salud define a la discapacidad como “un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en que

vive; es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación⁵.”

Existen y seguirán surgiendo diversas expresiones que tratan de definir a la discapacidad. No obstante, el dinamismo del mismo término, las dificultades en la traducción al idioma nativo, así como el componente cultural de cada país hacen que una única definición de discapacidad enfrente dificultades para llegar a un término aceptado por la comunidad internacional.

1.2 Paradigmas de la discapacidad

Cuando se habla de paradigmas se hace referencia a los “esquemas formales a través de los cuales se expresan ideas y conceptos, a los modos de entender y explicar una realidad.”⁶ Sin duda, la discapacidad se encuentra visionada desde distintos paradigmas que han estigmatizado al tema desde su origen.

La historia y evolución de la discapacidad se puede apreciar a través de los distintos paradigmas que la han abordado. Los más reconocidos por la literatura de la discapacidad son el médico y el social; cuya temporalidad es más reciente. No obstante, es un hecho que la discapacidad es tan antigua como el mismo hombre, por lo que muchos autores⁷ agregan un tercer modelo que aborda a la discapacidad en la antigüedad.

A continuación se presenta una tabla con los tres paradigmas que serán explicados más a detalle y sus principales características:

⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Discapacidades*, {en línea}, Dirección URL: <http://www.who.int/topics/disabilities/es/> OMS, 2011 (Consulta: 5 de Enero del 2015)

⁶ BROGNA, Patricia, Et. Al., *Visiones y revisiones de la Discapacidad*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 2009, p. 16

⁷ Autores como Agustina Palacios, Alonso Karim González Ramos y Puig de la Bellacasa, entre otros.

	Paradigma de la Prescindencia	Paradigma Médico	Paradigma Social
Respuestas Sociales	Rechazo, burla y exterminio	Protección	Justicia Social
Medio de subsistencia	Entretenimiento grotesco	Seguridad social	Inclusión laboral
Tiempos	Antigüedad Greco-Romana y en la Edad Media	Fin de la Segunda Guerra Mundial	Fin de los años sesenta
Causa de la discapacidad	Religiosas	Científicas/Médicas	La sociedad
Lugar de origen	Antiguos Imperios; Grecia y Roma	Estados Unidos de América	Estados Unidos e Inglaterra

Elaboración propia

1.2.1 Paradigma de la Prescindencia

El paradigma de la Prescindencia, también conocido como el modelo tradicional, es el paradigma que domina durante la Antigua Grecia, la Antigua Roma y en la Edad Media y queda origen a muchos de los estragos discriminatorios que al día de hoy existen en el tema de la discapacidad. Éste se sustenta en dos argumentos principales:

- La existencia de un vínculo directo entre la religión y la discapacidad. Se cree que las personas discapacitadas albergan castigos divinos y mensajes diabólicos.⁸
- Las personas con discapacidad son innecesarias y por lo tanto se debe de prescindir de ellas, ya que sus vidas no merecen la pena ser vividas y no contribuyen a las necesidades de la comunidad. Son la manifestación de enojo de los dioses y son portadoras de mensajes diabólicos⁹:

Dentro de este paradigma se deben identificar dos vertientes; el paradigma eugenésico y el de la marginación:

⁸ GONZALEZ Ramos, Alonso Karim, *Capacidad Jurídica de las personas con discapacidad*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2010, primera edición, p. 14

⁹ DE LORENZO García, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*, Alianza Editorial, España, 2007, p. 56

1.2.1.1 Paradigma Eugenésico

Esta vertiente del paradigma tradicional tuvo su mayor auge durante la Antigüedad Greco-Romana. Bajo este esquema, una práctica muy recurrida era la del infanticidio, pues los niños y niñas que nacían con alguna deformidad eran considerados “inservibles” y por lo tanto procedían a ser exterminados.

Aquellos niños que por el contrario, no adquirían la discapacidad desde el nacimiento, sino más tarde, no era la muerte la que les deparaba. Dado que ya no estaban vinculados con la creencia religiosa de que eran un castigo divino, a algunos les era permitido vivir. Aún así, el mejor destino que les esperaba era el de ser mutilados con el fin de aumentar su rentabilidad como mendigos.¹⁰

En Esparta, la decisión de vida o muerte de los bebés recién nacidos correspondía a los miembros más ancianos de la tribu a la que pertenecía el padre. Si había alguna indicación de que el bebé estuviera deforme o fuera a crecer débil, era eliminado, lanzándolo al vacío desde el Monte Taigeto.¹¹ Esparta en especial, promovía una raza pura y fuerte que pudiera responder a las exigencias militares, por lo que las personas con discapacidad eran eliminadas desde su nacimiento.

No sólo en Esparta se llegó a practicar el infanticidio. En Grecia, se rendía culto a la belleza y la fuerza, por lo que tanto débiles como personas con deformidades eran eliminadas. Los niños que nacían con alguna deformidad también eran eliminados, pues representaban el pecado cometido por los padres y por lo tanto la ruptura de la alianza con los dioses. Para los romanos, los niños que nacían deformes representaban una advertencia de castigo por parte de los dioses y por lo tanto debían ser exterminados.¹²

¹⁰ PALACIOS, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Grupo Editorial CINCA, primera edición, España, 2008, p. 50

¹¹ *Ibid.*, p. 41

¹² *Ibid.*, p. 48

En general, las personas con discapacidad que nacieron en esa época fueron sujetas al exterminio y cuando por fortuna escapaban a la muerte, su destino podía ser aún peor; la burla¹³, la humillación y hasta la esclavitud; situación que por extraño que parezca aún en nuestros días prevalece. Algunos emperadores romanos, pagaban por personas deformes para su entretenimiento personal; enanos, mudos y jorobados fueron víctimas de esta degradación a su integridad. Al día de hoy, prácticas como “lanzamiento de enanos” han sido catalogadas como prácticas discriminatorias en países como Estados Unidos o Francia.

1.2.1.2 Paradigma de Marginación

La peculiaridad de esta vertiente, como su nombre lo indica, es la marginación, o exclusión de las personas con discapacidad. Si bien, durante esta época se prohíbe el infanticidio, y se les permite vivir a las personas con discapacidad, la realidad es que viven bajo la sombra, dado que la “aceptación” de su discapacidad está disfrazada de resignación e inconformidad. Por lo mismo, siguen siendo relegados a un plano de inferioridad por parte de la sociedad y son víctimas de la exclusión.

Esta vertiente tuvo preponderancia durante la Edad Media; época en la que la Iglesia Cristiana toma un papel de gran relevancia e incluso superior al del propio Estado. Este factor dio un giro en la manera de abordar a la discapacidad, dando origen a una perspectiva de caridad y compasión en el tema.

La caridad cristiana fue personificada en los asilos y orfanatos de la Iglesia que velaban por enfermos, ancianos y ahora personas con deformidades. De no ser acogidos por alguna institución de la Iglesia, las personas con discapacidad debían recurrir a la mendicidad, como único medio de subsistencia.

¹³*Ibid.*, p. 51

Como lo menciona Agustina Palacios en su libro *El modelo social de la Discapacidad*; en esta época “las personas con discapacidad fueron objeto de un doble tratamiento. Por un lado el de trato humanitario y misericordioso que inculcaba la caridad cristiana, y por otro de un tratamiento cruel y marginador, originado como consecuencia del miedo y el rechazo.”¹⁴

1.2.2 Paradigma Médico

También conocido como el Paradigma Rehabilitador es uno de los paradigmas que más presentes siguen al día de hoy. Bajo este paradigma, la discapacidad es vista como un problema inherente del ser humano; el foco se encuentra en la deficiencia de la persona y aquellas actividades que no puede realizar.

De acuerdo con Agustina Palacios, podemos distinguir tres diferencias sustanciales en comparación con el paradigma anterior:

- Las causas de la discapacidad ya no son religiosas y pasan a ser causas científicas y/o médicas.
- Las personas ya no son consideradas innecesarias, siempre y cuando sean rehabilitadas.
- La discapacidad se asimila con la enfermedad y ya no con el pecado.

De este paradigma surge la idea de que las personas con discapacidad están “rotas” y por lo tanto, requieren de expertos médicos o de rehabilitación para “reparar” su discapacidad y así poder participar en la sociedad.¹⁵ A raíz de este pensamiento, se refuerzan las actitudes paternalistas y de caridad hacia las personas con discapacidad.

El paradigma médico toma fuerza en el periodo entre guerras, pero se reafirma después de la Segunda Guerra Mundial.¹⁶ Sin duda, fue el contexto de las guerras

¹⁴ *Ibid.*, p. 62

¹⁵ GONZALEZ Ramos, Alonso Karim, *op. cit.*, p. 15

¹⁶ *Ibid.*, p 15

mundiales el que incidiera al cambio de paradigma del de prescindencia al médico. Las Guerras habían dejado un gran número de lesionados y soldados con alguna discapacidad que debían ser atendidos, tras haber realizado una actividad honorable para sus naciones.

Bajo esta visión de la discapacidad, se trata a las personas con discapacidad como personas, que por sus limitaciones físicas, deben ser tratadas diferentes a todos los demás. Las personas con discapacidad, incapaces de llevar una vida cotidiana normal al resto de la comunidad, son atendidas por el Estado a través del acceso al empleo protegido, la educación especial y las instituciones. De manera que se sigue excluyendo a las personas con discapacidad de la participación en sociedad y se les sigue viendo bajo la lupa de la subestimación.

1.2.2.1 La institucionalización

La institucionalización es una práctica característica del paradigma médico, utilizada para poder “normalizar” y “rehabilitar” a las personas con alguna discapacidad.

El esquema asistencial y de caridad que se inició en la Edad Media por la Iglesia pasó a ser desempeñado por el orden público.¹⁷ El Estado puso a disposición un gran número de instituciones para asistir a las personas con discapacidad, principalmente a aquellas con retraso mental, quienes fueron sometidos a la institucionalización por excelencia.

Con el fin de que las personas con discapacidad dejaran de ser una carga y una amenaza para la sociedad; eran encerradas en instituciones para ser “rehabilitadas” o dicho de otra manera, ocultar las deficiencias de aquellas personas que no lograban ser “curadas.” En la mayoría de los casos, las personas eran encerradas en contra de su propia voluntad y eran víctimas de la violación a muchos

¹⁷ De acuerdo con Luis Fernando Astorga Gatjen, en los Siglos XVI y XVII, la asistencia brindada por la Iglesia pasaría al orden público, y para los siglos XIX y XX la asistencia sería vista como derechos legal y de seguridad social. Referencia: ARIAS MONGE, Esteban, “Transversalidades: La discapacidad el desarrollo de los pueblos”, *Revista IIDH*, Vol. 40, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 4

de sus derechos. Muchas mujeres fueron esterilizadas para evitar el que siguieran teniendo bebés que pudieran nacer con su misma condición.

Hubo muchos países donde la esterilización de las personas con discapacidad mental se volvió obligatoria; Noruega, Suecia, Finlandia, Japón, Canadá. No obstante, el caso más extremo alrededor de esta práctica fue en Alemania. Al llegar Hitler al poder, además de iniciar su depuración eliminando a las personas con discapacidad, aprobó una ley que dictaba que cualquier persona que padeciera de una enfermedad hereditaria podía ser esterilizada quirúrgicamente, afectando alrededor de 375,000 personas con discapacidad.¹⁸

Algunos autores han comparado la práctica de la institucionalización con la esclavitud.¹⁹ Ello debido a que las condiciones dentro de las instituciones eran deplorables, las personas prácticamente no eran alimentadas, además de que no existía un adecuado trato, de acuerdo al tipo de gravedad de las discapacidades. Si bien si se les ponía a trabajar a estas personas, no recibían ningún pago por lo laborado, trabajaban largas jornadas y hasta eran privadas de su derecho a contraer matrimonio, entre muchas más.

A finales de los años sesenta se inició la denuncia de las condiciones de vida y deprivación de libertad dentro de las instituciones por parte de padres, abogados, psicólogos y reporteros.²⁰ Conforme el movimiento fue teniendo éxito y muchas personas salieron de las instituciones, las mismas personas con discapacidad hicieron este movimiento una causa propia. Para 1980, la desinstitucionalización se convirtió en una de las prioridades para muchos Estados, a la par que el Movimiento de Vida Independiente empezó a surgir.

¹⁸ Esta ley aprobada el 14 de Julio de 1933 fue eliminada hasta 1941. Referencia: DE LORENZO García, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*, Alianza Editorial, España, 2007, p. 58

¹⁹ PALACIOS, Agustina, *op. cit.*, p. 94

²⁰ Se publica en libro *Navidad en el Purgatorio* que narra las atrocidades de la práctica de institucionalización.

1.2.2.2 La Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)

Uno de los aportes más trascendentales que brinda el paradigma médico es el primer desarrollo formal de definiciones referentes a la discapacidad, consolidadas en un instrumento internacional; la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidad y Minusvalías de la OMS, en 1980.²¹ Si bien había existido una Clasificación Internacional de Enfermedades desde 1850, ésta fue replanteada con el objetivo de incluir enfermedades crónicas y de largo plazo.²²

El enfoque primordial de la CIDDM y sobre el cual giran todas sus definiciones es el médico. La CIDDM utiliza tres términos de suma importancia; el de deficiencia, discapacidad y minusvalía.

- Deficiencia: Pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica
- Discapacidad: Toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.
- Minusvalía: Toda situación desventajosa para un individuo, a consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol normal en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales concurrentes.

El modelo que utiliza la CIDDM se encuentra apegado completamente al paradigma médico. De acuerdo a las definiciones anteriores, la discapacidad es contemplada desde una perspectiva exclusivamente médica que no logra abarcar la verdadera magnitud de lo que significa una discapacidad. Para efectos de la CIDDM, la deficiencia es aquella que ocasiona la discapacidad en la persona, cuando en

²¹ARIAS MONGE, Esteban, *op. cit.*, p, 497.

²² BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 103

realidad son múltiples los factores que pueden llevar a una persona a vivir con discapacidad.

A pesar de las limitantes encontradas en la CIDDM, ésta es importante en tanto representa el primer intento por tratar de homogeneizar a la discapacidad en lo que a sus términos y clasificaciones se refiere.

1.2.3 Paradigma Social

El Paradigma social, también conocido como paradigma de la autonomía personal, o modelo de derechos humanos surge a final de los años sesenta en Estados Unidos e Inglaterra, como protesta a los paradigmas anteriores. Este modelo funge como mecanismo de protección de derechos humanos hacia este grupo de personas.

A diferencia del modelo rehabilitador, en el paradigma social se busca rehabilitar a la sociedad misma y no a la persona.²³ Se acentúa el hecho de que son los factores externos y la sociedad misma quienes crean la discapacidad. Por lo mismo, se deben eliminar aquellas barreras económicas, medioambientales y culturales que no permiten dar respuesta a las necesidades de todas las personas, en especial, de aquellas que viven con una discapacidad. En este sentido, la discapacidad deja de ser una condición de la persona para pasar a ser una cuestión que atañe a toda la sociedad.

Este modelo de derechos humanos no niega que haya un factor médico en la discapacidad, pero no lo centra en él. En vez de acentuar la discapacidad de las personas, el paradigma social resalta sus capacidades.²⁴ Desde este enfoque, la discapacidad es vista como un elemento más de la diversidad de una sociedad.

²³GONZALEZ Ramos, Alonso Karim, *op. cit.* p16

²⁴PALACIOS, Agustina, *op. cit.*, p. 105

Este paradigma se basa en tres supuestos básicos²⁵:

- Toda vida humana debe ser respetada sin discriminación alguna.
- Todos los seres humanos deben tener el derecho de decidir por ellos mismos y tener el control sobre sus vidas.
- Todas las personas con discapacidad deben poder participar en cualquier ámbito de la vida cotidiana, en igualdad de condiciones que todas las personas.

Un enfoque social de la discapacidad es prerequisite para cualquier intento de elaborar una política social para las personas con discapacidad.²⁶ El paradigma médico centró a la discapacidad como problema exclusivo de la personas, sin comprometer a las acciones del gobierno a tomar acciones en las estructuras sociales, políticas y económicas. No obstante bajo el paradigma de derechos humanos, la discapacidad se convierte en un tema que atañe a todos; a la sociedad civil, al gobierno y a las instituciones. Es responsabilidad de todos el garantizar que las PCD disfruten de sus derechos y puedan tener acceso a una calidad de vida digna.

1.2.3.1 Movimiento de Derechos de las personas con discapacidad

La consolidación del paradigma de derechos humanos es fruto de un movimiento de derechos encausado por las personas con discapacidad. A diferencia de los dos paradigmas anteriores, las personas con discapacidad se convierten en protagonistas de su propio movimiento; el de la protección de sus derechos humanos.

Por primera vez, las personas con discapacidad se unen para dar voz a sus necesidades e inconformidades a través de movimientos de alcance internacional, como el de Vida Independiente. *Nada sobre nosotros sin nosotros*, es el lema del Movimiento de Vida Independiente, que persigue el hacer valer todos los derechos

²⁵ *Ibid.*, p. 142

²⁶ BARTON, Len, *Superar las barreras de la discapacidad*, España, Morata, 2008, p. 31

humanos para las PCD. A pesar de las distintas expresiones que tuvo el movimiento de derechos humanos, de acuerdo al país de origen, éste buscaba el mismo objetivo en cualquier parte del mundo; lograr su independencia²⁷ y que tuvieran el poder de tomar sus propias decisiones en todo lo que corresponde a su forma de vivir.

Para ejercitar esta independencia se debe disfrutar de todas las libertades y derechos; haciendo de estos dos pilares la esencia del movimiento de PCD. Muchas personas habían perdido su independencia y autonomía al momento de haber sido internadas en instituciones, donde todo era decidido por los médicos. Por lo mismo, estos movimientos exigían la desinstitutionalización de todas aquellas personas que habían sido sometidas en contra de su voluntad, principalmente las personas con alguna discapacidad mental.

Los principales movimientos que lograron dar solidez al paradigma de derechos humanos fueron; el movimiento de vida independiente, el de la Unión de Impedidos Físicos contra la segregación (Union of the Physically Impaired Against Segregation) el movimiento de autorepresentación en Suecia y el Grupo de Ingresos para la Discapacidad (The Disablement Income Group) en Inglaterra.²⁸ De las cuales hablaremos de los primeros dos, por su vital importancia:

1.2.3.1.1 Movimiento de Vida Independiente

El Movimiento de Vida Independiente surgió alrededor de 1970, en los Estados Unidos de América. Si bien, la Gran Depresión había visto nacer a los primeros movimientos de derechos humanos de las personas con discapacidad, no es sino

²⁷ Ello no desestima el hecho de que puedan tener o requieran de cierta asistencia como al momento de trasladarse o en lo que respecta a su higiene personal, entre otras. Siempre y cuando esta asistencia no limite la toma de decisiones de estas personas, y el que puedan decidir sobre qué tipo de asistencia requieren significa. Referencia: BAGENSTONS, Samuel, *Law and the Contradictions of the disability rights movement*, Yale University Press, New Haven, 2009, p.25

²⁸ BARTON, Len, *op.cit.*, p. 15

hasta 1970 que surge el movimiento de vida independiente como uno de los más exitosos a nivel internacional.

El movimiento por los derechos de las personas con discapacidad en EUA ha sido uno de los movimientos sociales más exitosos. Éste, estuvo inspirado en las campañas de derechos civiles; los movimientos de la mujer de los años sesenta, los movimientos de las personas con VIH, de los negros, entre otros. A pesar de que inició en 1970, para 1990, éste había logrado su principal objetivo en materia legislativa; la adopción de la *American Disability Act*.

De acuerdo con el sociólogo Tom Shakespeare²⁹, existen características muy peculiares en los EUA, que hicieron al movimiento de personas con discapacidad único. Dentro de los más importantes; el fuerte énfasis en la protección de los derechos individuales y los valores competitivos de libre mercado, que incidieron en que hubiera una importante tradición de autosuficiencia en los EUA.³⁰ En este sentido era de vital importancia que las personas con discapacidad fueran independientes y autónomas para poderse sumar a la práctica de autosuficiencia estadounidense.

La Universidad de Berkley fue la sede de la transformación del paradigma médico al de derechos humanos dentro del marco del Movimiento de Vida Independiente. En 1962, Ed Roberts, estudiante en silla de ruedas, luchó y logró ingresar a la Universidad de Berkley para continuar con sus estudios. A pesar de ser una Universidad que no contaba con la infraestructura para el uso de silla de ruedas en sus instalaciones, éste no fue un impedimento para Roberts. Las residencias de la Universidad no podían ser utilizadas por Roberts por no estar adaptadas, lo cual lo orilló a vivir en el Hospital Cowell que a pesar de estar dentro de la misma institución, se encontraba separado del resto de la población estudiantil.

Derivado del ingreso de Roberts a esta Universidad, muchos más estudiantes con discapacidad fueron incorporándose en las filas de ingreso a la institución y

²⁹ Tom Shakespear es un sociólogo británico que nació con enanismo y que se distingue por sus valiosos aportes a la literatura de la discapacidad en documentos de nivel internacional como lo es el Informe Mundial sobre la discapacidad.

³⁰ *Ibid.*, p. 69

fueron exigiendo a la misma que se eliminaran las barreras arquitectónicas que limitaban su participación en igualdad de condiciones que los demás estudiantes.

En 1972, los esfuerzos de estos estudiantes fueron consolidados y materializados con la creación del primer Centro de Vida Independiente, cuyo objetivo era el de enseñar a las personas con discapacidad a vivir sus vidas de manera independiente, autónoma y con total control sobre ellas. Poco a poco la filosofía del Movimiento de Vida Independiente se ha ido expandiendo por el mundo y ha logrado despojar esa visión caritativa y altruista que había asumido la discapacidad.

El Movimiento de Vida Independiente se ha expandido a lo largo del mundo y ha llegado hasta Japón; país que cuenta con una sociedad tradicionalmente asistencialista, pero que ha recibido la filosofía de este movimiento. Fue gracias a la primera plataforma internacional de PCD –Disabled People’s International - que fue creada en el Congreso Internacional de Rehabilitación Internacional en Winnipeg 1980 que se iniciaron los intercambios académicos entre Estados Unidos y Japón.

Estudiantes japoneses aprendieron de la filosofía del movimiento de vida independiente en Estados Unidos y realizaron sus pasantías en los Centros de Vida Independiente, lo cual permitió que al regresar a su país y en colaboración con el Consejo Nacional Japonés para la vida independiente se pudiera expandir el movimiento. En 1986 se creó el primer centro de vida independiente en Japón y a partir de esta fecha, se ha expandido a demás países asiáticos.

1.2.3.1.2 Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación (UPIAS).

La Unión de Impedidos físicos contra de la segregación, por sus siglas en inglés UPIAS (Union of the Physically Impaired Against Segregation) fue la primera organización de personas con discapacidad en Reino Unido y una de las pioneras a nivel mundial.

Paul Hunt (1937-1979) era una persona con discapacidad – distrofia muscular progresiva - que durante 14 años estuvo aislado en una institución al Sur de Inglaterra. Hunt, junto con más personas con discapacidad, fundó en 1972 UPIAS,

para dar voz a todas aquellas personas que vivían encerrados en instituciones de la región. Al igual que el Movimiento de Vida Independiente en Estados Unidos, UPIAS se destaca por ser un movimiento creado por las mismas personas con discapacidad.

La distinción singular del movimiento de UPIAS, fue el planteamiento social bajo el cual se erigió. A nivel internacional, UPIAS fue el primer movimiento que planteó una visión social de la discapacidad. Años más tarde, este planteamiento sería retomado por el paradigma de derechos humanos, el cual encuentra su argumento original en la declaración que realizó UPIAS en 1974, titulada *Principios Fundamentales de la Discapacidad* y en el cual se menciona que “es la sociedad la que incapacita físicamente a las personas con deficiencias. La discapacidad es algo que se impone a nuestras deficiencias por la forma en que se nos aísla y excluye innecesariamente de la participación plena en la sociedad. Por tanto, los discapacitados constituyen un grupo oprimido de la sociedad”.³¹

Ya desde 1976, las personas con discapacidad comenzaban a advertir que era la sociedad quien realmente los discapacitaba. No obstante este argumento sería retomado hasta mucho después, de manera consolidada y oficial en distintos instrumentos internacionales.

1.2.3.2 La Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF)

La Clasificación Internacional de Funcionamiento de la discapacidad y de la salud (CIF) es una segunda edición de la original Clasificación Internacional de Deficiencias y Minusvalías (CIDDM) mencionada anteriormente. Fue adoptada por la Organización Mundial de la Salud en su 54° Asamblea General en mayo del 2001, a través de la resolución WHW54.21, con el fin de unificar los conceptos relativos al dominio del funcionamiento y la discapacidad de las personas.

³¹ PRIESTLEY, Mark, *Fundamental Principles of Disability* {en línea, Dirección URL: <http://disability-studies.leeds.ac.uk/files/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf>, p.3-4

A diferencia de la CIDDM, que toma a las deficiencias como la causa principal de la discapacidad y la minusvalía, la CIF atribuye un componente social a la discapacidad. Anteriormente el modelo médico que explicaba a la discapacidad, sólo la consideraba como un impedimento vinculado con una enfermedad o condición médica y así fue plasmado en la CIDDM. La CIF, surgida bajo el paradigma social, considera a la discapacidad como una cuestión directamente relacionada con la inclusión o exclusión social. El entorno social en el que una persona se desarrolle es el factor que en gran medida dicta el alcance de su discapacidad.

La CIF dejó de ser una clasificación de “consecuencias de enfermedades” para convertirse en una “clasificación de componentes de la salud.”³² Si bien no es una clasificación exclusiva de la discapacidad, ya que hace referencias a la condición de salud para cualquier persona, la CIF se distingue por su componente social, pues incluye a factores contextuales como componentes esenciales de la discapacidad.

La CIF al igual que la CIDDM, también cuenta con un esquema triple, pero con importantes variaciones en el uso de los términos. La deficiencia permanece en la CIF, sin embargo el término discapacidad que utilizaba la CIDDM, pasa a ser denominada como actividad y en vez de minusvalía se utiliza el término “participación.” A continuación se presenta una tabla con las principales diferencias entre la CIDDM y la CIF:

³² *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud: Versión abreviada*, Organización Mundial de la Salud, p. 15

Diferencias entre la CIDDM y CIF		
CIDDM (1980)	CIF (2000)	Definición de la CIF
Deficiencia	Deficiencia	Problemas en las funciones corporales o estructuras, ya sean visibles al ser humano o no.
Discapacidad	Limitaciones a la actividad	Dificultades que un individuo puede tener en la realización de sus actividades diarias.
Minusvalía	Restricciones a la participación	Dificultades que un individuo puede tener en la realización de sus actividades diarias.

Fuente: Elaboración propia con información de la Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud.

Tanto la CIDDM como la CIF son dos instrumentos internacionales que han tenido un impacto directo sobre la concepción y la evolución del concepto de discapacidad. En el marco de modelo de derechos humanos, la CIF ha tomado una importante relevancia en la comunidad internacional. Organismos, como las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Organización Mundial de la Salud, así como asociaciones civiles de renombre internacional se basan en el modelo de la CIF cuando hacen referencia al tema de la discapacidad.

1.3 La Prevalencia de la Discapacidad en el mundo

Resulta muy complicado el tener información y estadísticas veraces que nos permitan concebir la magnitud de la discapacidad a nivel mundial. A pesar de la labor internacional realizada a través de instrumentos como la CIF; que pretende estandarizar los términos utilizados en materia de discapacidad; factores gramaticales, de traducción e incluso culturales no permiten que esta labor sea tan sencilla.

Recientemente, los gobiernos incluyen preguntas relacionadas con la discapacidad en sus censos de población. Sin embargo, las estadísticas suelen variar mucho, incluso, en un mismo país, pues depende de la estructura y planteamiento de las preguntas que se incluyan en los censos. La recopilación de

datos depende en gran medida de la muestra demográfica así como del tipo de preguntas que se hacen. En ocasiones las preguntas sólo contemplan ciertas deficiencias, dejando de lado otros factores que construyen a la discapacidad, como la participación. También depende de la terminología utilizada, de la cobertura del censo, de las clasificaciones utilizadas y de la periodicidad con la que se recauden los datos.. De acuerdo con la OIT, menos del 50% de los países utilizan los estándares internacionales en cuanto a las definiciones y clasificación de la discapacidad.³³

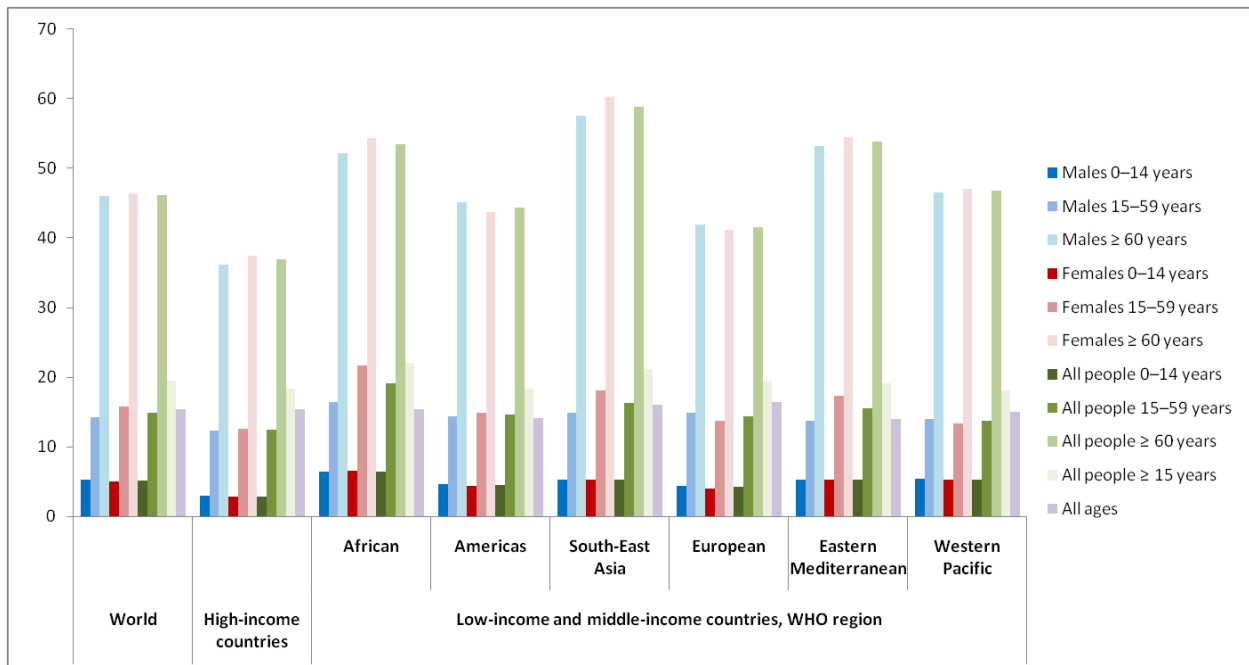
Si dentro de un mismo país existen grandes variaciones, a nivel internacional, el tema estadístico en la discapacidad resulta una de las principales áreas de oportunidad sobre las cuales se debe trabajar. Finalmente, si no se cuenta con la información necesaria ni datos certeros que nos ayuden a darnos cuenta de la magnitud de la problemática, no se pueden implementar programas sólidos y efectivos que realmente sean factores de cambio.

Los datos oficiales más actualizados referentes la prevalencia en la discapacidad son los que se encuentran en el Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011; que a su vez, basa sus estimaciones en la Encuesta Mundial de Salud y el estudio Carga Mundial de Morbilidad. De acuerdo a este informe se dicta que existe entre un 15.6% y 19.4% de personas mayores de 15 años viven con discapacidad. Si a estos datos agregamos también el número de niños que viven con una discapacidad, podemos señalar que aproximadamente más de 1000 millones de personas, es decir, el 15% de la población mundial, vive con una discapacidad. En ambas encuestas, los datos arrojan mayores índices de discapacidad para las mujeres que para los hombres.

A continuación se presenta una gráfica realizada por el Banco Mundial en 2004 con la distribución de este 15% de discapacidad en el mundo. Se puede notar

³³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information* {en línea}, Dirección URL:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_173498.pdf, p. 2 {consulta: 9 de Abril del 2014}

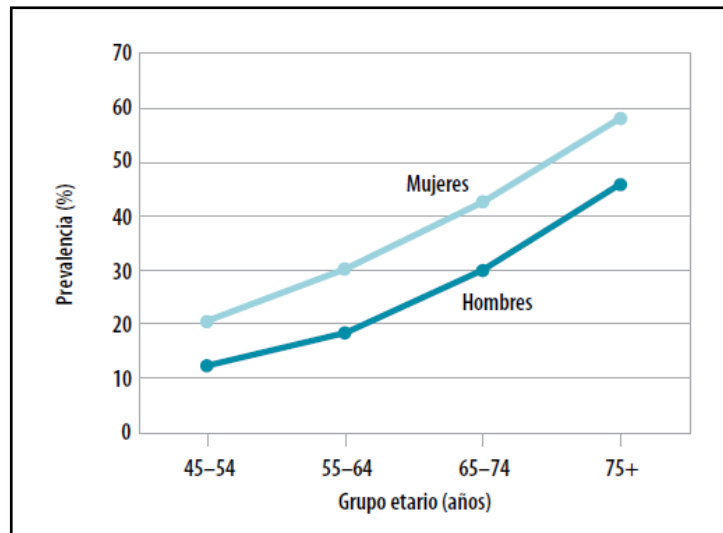
que más del 80% de las personas con discapacidad a nivel mundial se encuentran en los países en desarrollo.



Fuente: *Data and statistics: country groups. Washington, World Bank, 2004* (<http://go.worldbank.org/D7SN0B8YU0>, accessed 15 April 2014).

También se puede destacar que en la medida que la población mayoritaria es de edad avanzada, el índice de discapacidad de esos países suele ascender. La población de la tercera edad tiene una mayor prevalencia debido a distintos factores; los problemas médicos que se puedan suscitar a raíz de la edad, el deterioro físico y mental, la búsqueda de trabajo fallida para muchas personas, la carencia de sistemas de prevención y salud, mal nutrición, entre otros.

En los países en desarrollo, tres cuartas partes de las personas con discapacidad son mujeres y de este porcentaje aproximadamente entre el 65% y el 70% de ellas viven en áreas rurales. En la siguiente gráfica se puede apreciar que el porcentaje de mujeres con discapacidad es mucho mayor que el de los hombres, en cualquier periodo de sus vidas.



Fuente: Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011

Sin duda las mujeres con discapacidad son las más afectadas y por lo tanto deben ser un grupo vulnerable prioritario sobre el cual se deben centrar los programas de inclusión social.

1.3.1 Tipos de discapacidad

El paradigma de derechos humanos que prevalece al día de hoy establece que si bien la deficiencia física sí incide en la discapacidad de la persona, ésta se consolida como tal al momento de existir alguna barrera que obstaculice su participación en la vida cotidiana en igualdad de condiciones que los demás. En este sentido, es difícil realizar una clasificación del tipo de discapacidades, dado que éstas existirán en la medida que la sociedad obstaculice la participación. No obstante sí podemos realizar una clasificación de tipos de deficiencias que pueden causar alguna discapacidad al momento de interactuar en sociedad.

El artículo 1° de la CDPD menciona que la discapacidad incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. Con base a este artículo es que realizamos la siguiente clasificación de deficiencias que causan discapacidad:

1. Discapacidad Física

La discapacidad física pueden ser de cuatro tipos; osteoarticulares, del sistema nervioso (paraplejia, parkinson), viscerales y otras deficiencias físicas. Las deficiencias relacionadas con la osteoarticulares/osteoartritis son aquellas que se refieren a la dificultad que enfrenta una persona para moverse, caminar, mantener algunas posturas y algunas limitaciones al momento de tomar o sostener objetos. Mientras que las relacionadas con el sistema nervioso hacen referencia a aquellas que dificultan la movilidad de algún segmento corporal de la persona debido a un daño neurológico.³⁴

2. Discapacidad Sensorial.

La discapacidad sensorial hace referencia a aquellas deficiencias relacionadas con los sentidos, principalmente la vista y el oído:

- Discapacidad auditiva. Es la restricción en la función de la percepción de los sonidos externos. Algunos ejemplos son la sordera o anacusia y la hipoacusia. De acuerdo con datos de la OMS; más del 5% de la población mundial, es decir, alrededor de 360 millones de personas, padece de pérdida de audición.³⁵
- Discapacidad visual. Es la deficiencia con la agudeza o capacidad visual de una persona, como el caso de la ceguera total o la mala visión. De acuerdo con la OMS, existen aproximadamente 285 millones de personas con discapacidad visual en el mundo, de los cuales, el 90% se concentran en los países en desarrollo.

³⁴ s/autor, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2004.

³⁵ NACIONES UNIDAS, "Mas de 360 millones de personas sufren pérdida de audición discapacitante" en *Centro de Noticias ONU*, {en línea} Dirección URL: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=28842#.VU6yD_I_Okp

3. Discapacidad Intelectual/Mental

De acuerdo con la *American Association on Intellectual and Developmental Disabilities*, la discapacidad intelectual, también conocida como discapacidad mental "es una discapacidad caracterizada por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa que se manifiesta en habilidades adaptativas conceptuales, sociales, y prácticas".³⁶ En otras palabras, cuando la persona tiene limitaciones para interactuar en su vida cotidiana, como al momento de expresarse, de aprender y comprender, entonces se puede referir uno a la discapacidad intelectual. Algunos ejemplos son las demencias (Alzheimer), trastornos mentales como autismos, esquizofrenias, fobias, hipocondría, psicosis, ansiedad, síndrome de Down, entre otras.

1.3.2 Causas de la Discapacidad

De acuerdo al estudio de la Organización Mundial de la Salud; "The Global Burden of Disease" publicado en 2004, podemos distinguir entre las primeras diez causas de discapacidad a nivel mundial, las siguientes:

	Condición de salud causales de la discapacidad	Total de prevalencia
1	Pérdida de audición	124.2 millones
2	Errores refractivos	121.9 millones
3	Depresión	98.7 millones
4	Cataratas	53.8 millones
5	Lesiones no intencionadas (accidentes)	45 millones
6	Osteoartritis	43.4 millones
7	Alcoholismo	40.5 millones

³⁶AMERICAN ASSOCIATION ON INTELLECTUAL AND DEVELOPMENT DISABILITIES , "Frequently Asked Questions on Intellectual Disability" {en línea} ,Washington D.C, Dirección URL: http://aaidd.org/intellectual-disability/definition/faqs-on-intellectual-disability#.VU6xS_I_Okp, (Consultado el 5 de mayo del 2015)

8	Sepsis maternal y trastornos congénitos ³⁷	33.4 millones
9	Degeneración macular	31.9 millones
10	Problemas pulmonares crónicos	26.6 millones

Fuente: Elaboración propia con información de The Global Burden of Disease de la OMS. Datos al 2004

Como podemos notar, al 2004 la principal causa de discapacidad estaba relacionada con deficiencias auditivas. No obstante a Octubre del 2012, la OMS ha publicado que la depresión es la principal causa de discapacidad a nivel mundial, afectando a más de 350 millones de personas alrededor del mundo.

Además de las condiciones de salud mencionadas como principales deficiencias causales de discapacidad, existen otros factores que inciden en el aumento del índice de discapacidad a nivel mundial:

- Factores Sanitarios/Públicos:

La ausencia de planes de prevención de la salud tanto pre-natales como para las personas en general, aumenta el riesgo de contraer una deficiencia que a su vez incida en una discapacidad. En el caso de las mujeres embarazadas; la falta de cuidados específicos en esta etapa puede causar patologías causantes de la discapacidad al momento de que nace el bebé o a lo largo de sus primeros años de vida. Por otro lado, la insuficiencia de servicios médicos ante emergencias, las condiciones insalubres de vida que se viven en las zonas urbanas o en la periferia de los países, así como la inaccesibilidad de servicios en muchas poblaciones ocasiona una gran cantidad de deficiencias que al no ser atendidas oportunamente afectan a la persona.

³⁷ De acuerdo a un Estudio Nacional de Desarrollo Infantil realizado en Londres, el 30% de cada 1000 nacimientos presentaban defectos congénitos. A los 7 años, el casi 20% de cada 1000 niños descubrían algún defecto congénito y la mitad resultaba en alguna discapacidad.

- Factores Externos

También existen factores externos que aumentan el índice de personas con discapacidad, como los desastres naturales, las migraciones, los conflictos armados, los accidentes (de tránsito, en el hogar, en el trabajo, entre otros) y la violencia. Por otro lado, los trastornos nutricionales también inciden de manera importante a elevar el índice de discapacidad. Más de cien millones de personas en el mundo tienen una discapacidad como consecuencias de deficiencias en la alimentación, lo cual representa el 20% del total de personas con discapacidad.

1.4 La Discapacidad y Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo primero; “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.” En este sentido, las personas con discapacidad son sujetos de derechos humanos y es obligación de todos, que estos derechos sean respetados y que puedan participar en un plano de igualdad. Al hablar de derechos humanos nos referimos a

“aquellas prerrogativas otorgadas por el ordenamiento jurídico -nacional o internacional - al ser humano sin distinción alguna, en aras de tutelar ciertos valores que las sociedades han ido reconociendo como indispensables para la realización material y espiritual del hombre como tal y para la consecución de una vida social más armónica y segura, incluso frente al Estado.”³⁸

Desafortunadamente, la discapacidad sí ha representado una distinción para la sociedad, lo que ha causado que las PCD estén expuestos a una realidad de desigualdad, de discriminación y de invisibilidad en cuanto a sus derechos se refiere. A pesar de que los derechos humanos tienen su fundamento en la dignidad humana; para las personas con discapacidad; su dignidad humana es lo primero que se encuentra violentado en su vida diaria. Siguen siendo excluidas de aquellas

³⁸ ARIAS MONGE, Esteban, *op. cit.*, p. 481

oportunidades que se presentan al resto de las personas y por lo mismo, día con día están sujetas a que se viole su dignidad, e incluso a que sean privados de la autonomía y la libertad para decidir por ellos mismos.

A pesar de que los derechos humanos han sido reconocidos de aplicación universal para todos los seres humanos, las personas con discapacidad siguen luchando por el respeto de los mismos. El ejercer y disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad se ha convertido en la principal reivindicación de las personas con discapacidad.

Como lo expresan dos de los máximos especialistas en leyes sobre discapacidad - Gerard Quinn y Theresia Degener - el problema no es la discapacidad en sí misma; sino la falta de consideración por parte del Estado y la sociedad civil hacia la supuesta diferencia que representa la discapacidad.³⁹ Y supuesta diferencia, en el sentido que la discapacidad debe verse desde el plano de la diversidad. Una diversidad en la que también existe la igualdad y en la que estas desconsideraciones no debieran tener cabida.

La diversidad es una de las pocas constantes que encontramos en el mundo. No obstante, esta misma diversidad ha sido factor de discriminación, de exclusión y de marginación entre los miembros de la sociedad. Hay una intolerancia y falta de empatía del ser humano hacia aquello que es diferente y han sido estas mismas las que han desatado conflictos de gran magnitud alrededor del mundo.

Por mucho tiempo el mundo se ha regido bajo un principio de homogeneidad que no corresponde al mundo real. En este sentido, la igualdad de oportunidades se debe dejar de concebir desde el principio de homogeneización y acogerlo desde el principio de la diversidad; en donde esta misma sea valorada y respetada por todos.

³⁹ CAMPOY CERVERA, Ignacio, *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2004, p. 190

Una sociedad que discrimina y excluye a las personas con discapacidad denota que es una sociedad que no respeta los derechos humanos y que además no valora la diversidad. El respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad va de la mano con el reconocimiento de la diversidad y el reconocimiento de que existirán necesidades exclusivas que manifiestan estas personas, en la medida en la que estén expuestos a una situación de desventaja y vulnerabilidad en los ambientes en los que interactúen.

Mientras sigan participando en una sociedad y un ambiente que no está pensado para todos, seguirán existiendo necesidades específicas que les permitan convivir de la manera más igualitaria que los demás. Hay que mencionar que las personas con discapacidad son el ejemplo más claro de un grupo minoritario que no aspira necesariamente a reivindicar derechos de carácter especial⁴⁰, sino a reivindicar derechos de carácter universal. No se trata de crear nuevos derechos que garanticen el disfrute de una vida digna para las personas con discapacidad, sino de respetar los derechos fundamentales para que puedan gozar de sus vidas y para que puedan tomar el control de las mismas.

El respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad es una tarea que si bien comienza en la esfera estatal, incumbe a toda la sociedad. Como mencionó Víctor de Gennaro en las Jornadas sobre Discapacidad y Ciudadanía, realizadas por primera vez en Argentina en 2001; “la lucha para obtener la plenitud de los derechos ciudadanos de nuestros compañeros discapacitados, es la lucha por los derechos de todos. Un país debe ser juzgado en su desarrollo por la vida que garantice a su niñez, a sus ancianos, a sus personas con discapacidad, a los más pobres, a los menos favorecidos”.⁴¹

Desafortunadamente, a pesar de que todas las personas nacen con derechos determinados y básicos; la realización ni el disfrute de estos derechos son

⁴⁰ *Ibid.*, p. 81

⁴¹ EROLES, Carlos, Et. Al. , *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*, ESPACIO, Buenos Aires, 2002, p.. 38

automáticos.⁴² Es una tarea de todos involucrarse en el respeto de estos derechos fundamentales, que finalmente son los instrumentos competentes para lograr el desarrollo de una vida digna para todos.

Es desde la perspectiva de los derechos humanos, que se pretende construir sociedades integradoras, que valoren la diferencia, respeten la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos con independencia de sus diferencias.⁴³ La integración de las personas con discapacidad en todos los núcleos sociales y en todos los ámbitos de participación implica el valorar la diversidad humana y el velar por el respeto de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades.

Desafortunadamente la mayoría de las sociedades de hoy en día valoran al ser humano en razón de su utilidad o su productividad. Desde esta perspectiva, las personas con discapacidad han sido catalogadas como inútiles y por lo tanto han dejado de ser valoradas como seres humanos. Pero incluso visto desde un enfoque de la productividad, se debe valorar al ser humano en función del principio de la diversidad. La política de abrir espacios a la diversidad es un factor positivo para la sociedad y productivo para la economía.⁴⁴ Al hablar de igualdad de oportunidades se debe preparar a las personas con discapacidad para maximizar sus capacidades y poder tomar un rol productivo dentro de la sociedad.

A pesar de que la discapacidad ha sido recientemente vinculada con el tema de derechos humanos, el camino que falta por recorrer para lograr la integración de estas personas en todos los ámbitos de la vida en sociedad es un camino largo por recorrer. Rafael de Lorenzo, en su obra "Discapacidad, sistemas de protección y

⁴² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* {en línea}, México, 2000, Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf

⁴³ QUINN, Gerard, Et. Al., *Derechos humanos y discapacidad: uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2002, p 12.

⁴⁴ CAMPOY CERVERA, Ignacio, *op. cit.*, p. 208.

trabajo social” cita las palabras de Pedro Pablo Camargo; “La historia de los derechos humanos es, a grandes rasgos, la lucha incesante de los oprimidos contra los opresores, de los débiles contra los fuertes y de los explotados, que siempre han sido la mayoría, contra los grupo de explotadores”⁴⁵

Para despojarnos de este paradigma es necesario concentrar todos los esfuerzos en la implementación de programas que realmente permitan a las personas con discapacidad hacer valer sus derechos humanos. La premisa bajo la cual se rigen la mayoría de las acciones internacionales y nacionales para tratar el tema de derechos humanos y discapacidad es la de la eliminación de las barreras de la sociedad; ya que éstas obstaculizan la integración plena de la persona con discapacidad a la vida diaria. En este sentido es que se incorpora al tema de la discapacidad, el *mainstreaming*, o *transversalidad*.⁴⁶

De acuerdo con Rafael de Lorenzo, la transversalidad es:

“el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las administraciones públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos y líneas de acción de carácter general en cualquier de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.”⁴⁷

De esta definición, que la traducción que se hace al español – transversalidad – hace referencia a que todos los procesos de toma de decisiones incluyan y den respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad.

El *mainstreaming* es un factor clave para lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que el resto de las personas; en este sentido se ha convertido en una nueva

⁴⁵ ARIAS MONGE, Esteban, *op.cit.*, p. 478

⁴⁶ El término nace a raíz de la III Conferencia Mundial de Naciones unidas sobre mujeres, en 1985. Se discutía el papel de las mujeres en el desarrollo.

⁴⁷ DE LORENZO García, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social, op. cit.*, p. 83

estrategia para lograr la igualdad y la verdadera inclusión de las personas con discapacidad.

A través del mainstreaming se revalúan las políticas generales para que contemplen y hagan frente a las necesidades de las personas con discapacidad. Si bien siguen existiendo políticas de protección especializadas para estas personas, el mainstreaming se construye a partir de políticas generales ya existentes, de manera que no son específicas pero sí abordan el tema de manera holística. Cuando un colectivo parte de una situación de desventaja, es necesario desarrollar determinadas acciones que garanticen su igualdad de oportunidades. Es por ello que el mainstreaming debe complementar a las políticas específicas que tratan el tema de la discapacidad a manera que se cubran todas las necesidades de las personas con discapacidad.

El mainstreaming es una estrategia de respeto a los derechos humanos e integración de las personas con discapacidad, en el sentido que debe garantizar el poder gozar de todos los derechos sin discriminación alguna y sin obstáculos que les impidan el disfrute de los mismos. En cuanto más se adopten los procesos de mainstreaming en las políticas gubernamentales, habrá una reducción en servicios especiales que se requieran y habrá mayor integración por parte de las personas con discapacidad en cualquier de los ámbitos de la vida cotidiana; el empleo, la recreación, la educación, entre otros.

1.5 Empleo y discapacidad

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo; el trabajo es definido como aquellas actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.

Para lograr la consecución de un trabajo digno, según la OIT, se debe tener en consideración seis importantes conceptos; oportunidades de trabajo, libertad de opción de trabajo, ingresos dignos, equidad laboral, seguridad laboral y trato digno y

respetuoso.⁴⁸ Para las personas con discapacidad los dos elementos más importantes son las oportunidades laborales y la justicia de los ingresos. Desafortunadamente estos dos últimos son las primeras adolescencias de la persona con discapacidad, cuando se trata de su incorporación al mercado laboral.

El derecho al trabajo es un derecho inviolable imbricado con la dignidad de la persona y el derecho fundamental de la no discriminación. La plena integración de las personas con discapacidad se basa en el trabajo; el cual representa un factor estratégico de integración para la persona con discapacidad. La inactividad de la persona con discapacidad conlleva un costo psicológico muy alto; al permanecer un mayor tiempo encerrado en casa, sin actividad alguna, los vínculos de las personas con la comunidad se cortan.⁴⁹

Para cualquier persona, el empleo es uno de los factores preferentes de socialización y de participación regular en la vida cotidiana. No es sólo una cuestión de ingresos; también se trata de la sensación de ser útil y de sentirse o no miembros de pleno derecho de la sociedad. Sin un puesto de trabajo es muy difícil llevar una vida autónoma, poder decidir por uno mismo y poder gozar a su vez, de otros derechos humanos, como el derecho a la recreación, entre otros. Es un hecho que sin el goce a un trabajo digno, las personas con discapacidad se colocan en situación de dependencia, al arbitrio de la familia o de los poderes públicos y excluidos.⁵⁰

Si en el tema de la discapacidad, una de las constantes es no contar con información certera y actualizada, en el tema del empleo de personas con discapacidad este hecho es aún más grave. En 2003, la OIT envió a 217 países y regiones un cuestionario para recaudar información estadística referente a la situación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. Más del 50% de los

⁴⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information, *op. cit.*, p. 5

⁴⁹ BARTON, Len, *op. cit.*, p. 177

⁵⁰ GONZALEZ Millán, Rafael, Et. Al., *Las múltiples dimensiones de la discapacidad*, España, Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, Colección Solidaridad, 2003, p. 105

países contestaron, sin embargo a Octubre del 2013, 16 países indicaron que no contaban con información alguna ⁵¹

La OIT calcula que en el mundo hay unos 386 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. La tasa de desempleo de las personas con discapacidad es considerablemente más alta que la de las personas sin discapacidad, llegando a superar en algunos países el 80%.⁵² A continuación se encuentra una gráfica publicada en el Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, referente a la situación laboral de estas personas. De una muestra de dieciocho países, con distintas economías; las tasas de ocupación de las personas con discapacidad son menores a la de las personas que no tienen discapacidad alguna.

País	Año	Tasa de ocupación de las personas con discapacidad (%)	Tasa de ocupación de la población general (%)	Coefficiente de empleo
Alemania ^a	2003	46,1	64,8	0,71
Australia ^a	2003	41,9	72,1	0,58
Austria ^a	2003	43,4	68,1	0,64
Canadá ^a	2003	56,3	74,9	0,75
España ^a	2003	22,1	50,5	0,44
Estados Unidos ^e	2005	38,1	73,2	0,52
India ^b	2002	37,6	62,5	0,61
Japón ^a	2003	22,7	59,4	0,38
Malawi ^f	2003	42,3	46,2	0,92
México ^a	2003	47,2	60,1	0,79
Noruega ^a	2003	61,7	81,4	0,76
Países Bajos ^a	2003	39,9	61,9	0,64
Perú ^c	2003	23,8	64,1	0,37
Polonia ^a	2003	20,8	63,9	0,33
Reino Unido ^a	2003	38,9	68,6	0,57
Sudáfrica ^d	2006	12,4	41,1	0,30
Suiza ^a	2003	62,2	76,6	0,81
Zambia ^g	2005	45,5	56,5	0,81

Fuente: Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, p. 268.

Aquellas personas con discapacidad que sí se encuentran dentro de la fuerza laboral de su país, no siempre están justamente remunerados ni cuentan con posibilidades de promoción profesional. Pero aún ubicándose en los mismos puestos que las personas con discapacidad, el abismo salarial entre uno y el otro es inmenso. En Australia, los empleados con discapacidad ganan 30% menos que los

⁵¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information, *op. cit.*, p. 13

⁵² DE LORENZO García, Rafael, Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social, *op.cit.*, p. 306

empleados sin discapacidad, en el mismo nivel.⁵³ Además hay una mínima participación en los puestos directivos y una alta participación en los trabajos comunes y mal remunerados.

Otro factor importante que incide en la cantidad de oportunidades laborales para las personas con discapacidad es el sistema económico del país. De acuerdo al tipo de economía del país, la prevalencia laboral hacia uno u otro sector productivo es mayor. De tal manera que si es una economía en desarrollo y orientada al sector terciario, las oportunidades laborales en el ámbito de los servicios representan mayor probabilidad de encontrar un empleo apto para la persona. Lo cual a su vez pone en desventaja a los países en desarrollo, que por lo general, están orientados hacia una economía primaria, en donde no tienen cabida las personas con discapacidad.

La poca participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral es un factor importante que conduce a la pobreza no sólo de las personas con discapacidad; sino del país en general. Al no haber una participación activa de las personas con discapacidad en el mercado laboral, la carga económica del Estado, para sustentar a estas personas con discapacidad, se vuelve gigante. Es un hecho que la exclusión y la discriminación por motivos de discapacidad minan la competitividad de los sistemas económicos y la cohesión de los sistemas sociales de un Estado.⁵⁴

1.5.1 Principales barreras a la inclusión laboral

De acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, las barreras a la integración son:

“todos aquellos factores del entorno de una persona que, cuando se esté presente o ausente, limitan el funcionamiento y generan discapacidad. Entre ellos se incluyen aspectos tales como que el físico sea inaccesible,

⁵³ BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 117

⁵⁴ DE LORENZO García, Rafael, *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo*, Fundación ONCE/Ediciones del Umbral, España, 2003, p. 76

falta de tecnología asistencial adecuada, actitudes negativas de la población respecto de la discapacidad, y también los servicios, sistemas y políticas que o bien no existen o dificultan la participación de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida.”⁵⁵

Existen diferentes barreras a las que se enfrenta una persona con discapacidad y que varían de acuerdo al grado de limitación de la persona. Existen aquellas barreras comunes, como la discriminación y también aquellas según la condición de cada persona.⁵⁶ En general, las personas con discapacidad mental son aquellas que más barreras encuentran para integrarse a la vida en sociedad en igualdad de condiciones.

En el mercado laboral, las personas con discapacidad se encuentran en desventaja. En general, la existencia de prejuicios infundados (presunción de una menor productividad, de mayor absentismo, problemas de adaptación, etc.), la falta de preparación académica, la falta de información, el miedo, las actitudes negativas, la dificultad para trasladarse al trabajo, la inaccesibilidad de los sitios de trabajo, las condiciones laborales inflexibles, entre otros, son algunas de las barreras a las que se enfrentan las PCD al momento de querer incorporarse al mercado laboral.

No obstante, son tres los factores principales que constituyen las barreras principales al empleo; la exigencia de contar con un título académico que disminuye las posibilidades laborales que pudieren tener, ya sea por la temprana edad a la que tuvieron que incursionar a la vida de discapacidad o debido a la interrupción de los estudios; en segundo, la innovación de nuevas técnicas de mecanización, que prescindan del trabajo humano y en tercero; la concepción errónea que tienen las empresas sobre las personas con discapacidad como un grupo de alto riesgo en el que no vale la pena invertir.⁵⁷

⁵⁵ *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud: Versión abreviada*, Organización Mundial de la Salud, p. 232

⁵⁶ BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 88

⁵⁷ BARTON, Len, *op. cit.*, p. 176

El régimen de incompatibilidad de las pensiones y el empleo también puede enlistarse como un factor que reduce el interés en incorporarse a la fuerza de trabajo. En ocasiones, los subsidios otorgados por el gobierno son mayores que el salario que la persona pudiera percibir y por lo mismo prefieren no incorporarse a la fuerza laboral, ya que en ocasiones se procede a la suspensión de las pensiones de discapacidad cuando se integran a la fuerza laboral.

Se pueden enumerar múltiples causas que obstaculizan el desarrollo de la persona en el ámbito laboral. El hecho es que la mayoría de las personas no tienen acceso a las mismas oportunidades laborales que el resto de la población, cuando en realidad son personas muy valiosas, responsables y que contribuyen a la diversidad dentro de la empresa/institución.

1.5.2 La pobreza y el costo de la discapacidad

De acuerdo con el estudio *Sickness, Disability and Work* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) existen índices más altos de pobreza entre las personas en edad laboral con discapacidad que entre aquellas en edad laboral sin discapacidad.⁵⁸

Sin duda existe una relación causal entre la pobreza y la discapacidad. Incluso se puede afirmar que la discapacidad conlleva a una condición de empobrecimiento y viceversa; una condición de pobreza conlleva a la discapacidad. Es un hecho que la calidad de vida de la gran mayoría de las personas con discapacidad se caracteriza por la pobreza y el aislamiento social.⁵⁹

La mayoría de las personas con discapacidad en los países occidentales ocupan los niveles más altos de pobreza y por lo mismo acuden más a la seguridad social; lo que representa una importante carga económica para el Estado. En Gran Bretaña, la seguridad social es la principal fuente de ingreso para el 75% de los adultos con discapacidad; mientras que en los Estados Unidos, el 30% de las

⁵⁸ A excepción de Noruega, Eslovaquia y Suecia.

⁵⁹ BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 129

personas con discapacidad en edad laboral que viven en la pobreza, acuden a los programas sociales.⁶⁰

Existen casos en que los subsidios económicos por discapacidad posicionan a la familia en una posición ventajosa.⁶¹ No obstante, el promedio del gasto realizado por aquellos hogares que cuentan con personas con discapacidad es mucho mayor que el gasto de una familia con personas sin discapacidad. Los subsidios económicos representan un mínimo porcentaje de los costos que conlleva el vivir con una discapacidad.

A estos todavía hay que adicionar aquellos gastos relacionados con los familiares que dejan de laborar por atender a la persona con discapacidad y los relacionados con la discapacidad de las personas; como consultas médicas frecuentes, aparatos especializados de uso diario, modificaciones en el transporte, en la casa, ropa especializada, entre otros.

El costo de los programas sociales relacionados con la discapacidad se ha ido volviendo más elevado conforme avanzan los años. En los países de la OCDE se destina el 1.2% del PIB a prestaciones por discapacidad y ni siquiera logran cubrir al total de la población con discapacidad en edad laboral.⁶² Algunos países más avanzados, como los Países Bajos o Noruega destinan hasta el 5% del PIB en programas de atención a personas con discapacidad.

El gasto del gobierno destinado a programas sociales para las personas con discapacidad será insostenible de seguir con la tendencia de aumento de las personas con discapacidad en el mundo que son excluidos del mercado laboral. En Estados Unidos, existen 6.3 millones de personas con discapacidad. Si tan sólo el

⁶⁰ *Ibid.*, p. 118

⁶¹ Como Sudáfrica, Zambia, Zimbawe o Zambia.

⁶² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe Mundial sobre la Discapacidad* {en línea}, Malta, 2011, p 49, Dirección URL: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf (consulta: 15 de Marzo del 2014)

1% de personas en edad de trabajar, trabajaran, el gobierno estadounidense se ahorraría 2.900 millones de dólares al año.⁶³

Son pocos los estudios que tratan sobre la pérdida económica que causa la discapacidad. La Encuesta Nacional de Salud de la Población de 1988 en Canadá estimó que la pérdida inactividad laboral de la persona con discapacidad correspondía al 6.7% del PIB.⁶⁴ No obstante, estas estimaciones varían mucho de acuerdo al tipo y gravedad en la deficiencia que presenta la persona con discapacidad, entre otros.

Para 1993 se estimó que 45,800 millones de dólares canadienses fueron destinados para gastos por discapacidad, lo cual en ese entonces representaba el 7.7% del PIB canadiense. El Banco Mundial, basado en la técnica que se utilizó para realizar este estudio en Canadá hizo un estimado de la pérdida del PIB anual en el mundo por gastos de discapacidad y el resultado varió entre el 1.37 y 1.94 billones de dólares estadounidenses.⁶⁵

Los efectos que tiene la discapacidad sobre la productividad de la persona no son fáciles de calcular ya que dependen de diversos factores; como la gravedad de la deficiencia, el ambiente de trabajo y las tareas específicas de los puestos de trabajo.⁶⁶ Por lo mismo es de suma importancia encontrar puestos correctos y aptos a las habilidades de la persona con discapacidad.

1.5.3 Primeras estrategias de inclusión laboral para las personas con discapacidad

Son muchos los tabús contra los que se enfrentan las PCD al momento de quererse integrar al mercado laboral y es en función de este tipo de obstáculos que se han

⁶³ DE LORENZO García, Rafael, *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo, op. cit.*, p.125

⁶⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe Mundial sobre la Discapacidad, op. cit.*, p. 50

⁶⁵ DE LORENZO García, Rafael, *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo, op. cit.*, p. 126

⁶⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe Mundial sobre la Discapacidad, op. cit.*, p. 267

implementado distintas estrategias de inclusión laboral. A continuación se presentan las primeras estrategias de inclusión laboral diseñadas para aumentar el número de personas en el mercado laboral.

La mayoría de estas estrategias son españolas, pues el marco legal español en lo que al empleo de las personas con discapacidad refiere, es uno de los más avanzados en la Unión Europea y a nivel internacional.

1. Autoempleo

El autoempleo es un aspecto clave de las políticas públicas para la promoción del empleo en Europa. La creación de empresas propias es una alternativa posible y deseable para la integración laboral de personas con discapacidad. Sin embargo, esta posibilidad depende en gran medida de las características socioeconómicas y psicológicas de la persona que la lleva a cabo.

2. Centros Especiales de Empleo/Talleres Protegidos:

De acuerdo al artículo 53 de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI), de España, los Centros Especiales de Empleo (CEE) son aquellos cuya finalidad es 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.

El objetivo principal de un CEE es el de realizar trabajo productivo y participar en las operaciones del mercado. Para las personas con discapacidad, el CEE funge como centro de formación que las capacite para después poder integrarse al mercado laboral competitivo.

El CEE cuenta con un régimen especial de financiamiento; puede ser destinatario de ayudas específicas públicas al momento de ser creadas y para su mantenimiento. En España, esta opción representa la principal fuente de creación de empleos para personas con discapacidad. Por lo mismo, sus CEE reciben importantes apoyos como subvenciones directas por puesto de trabajo,

bonificaciones de cuotas de seguridad social y subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo, asistencia técnica y eliminación de barreras arquitectónicas.⁶⁷

Los CEE representan una buena opción en tanto ayuda a que las PCD a que desarrollen distintas competencias y habilidades, así como a obtener experiencia laboral que a futuro les ayude a incorporarse al mercado laboral ordinario.

3. Empleo con apoyo / Enclaves de empleo

Esta modalidad surge como soporte a la transición entre el Centro Especial de Empleo y la inserción al mercado laboral competitivo. Presta ayuda a la persona con discapacidad para adecuarse y acostumbrarse al nuevo trabajo que desempeñará.

Ejemplo un empleo con apoyo; son los contratos celebrados entre empresas y CEE con el fin de que las PCD que pertenecen a un CEE presten sus servicios a la empresa a través de su subcontratación. Este tipo de prácticas permiten el desplazamiento temporal de las PCD de un CEE al mercado ordinario. Así mismo permite a la empresa tener un primer acercamiento a la experiencia de contar con PCD laborando en sus instalaciones.

4. Centros Ocupacionales:

Los centros ocupacionales son la mejor opción para aquellas personas que aún no son admitidas a los Centros Especiales de Empleo por la gravedad de su deficiencia. El Centro Ocupacional brinda servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a las personas con discapacidad que tienen dificultad para integrarse al mundo laboral.

5. Sistema de cuotas.

El sistema de cuotas se originó en Europa tras la primera guerra mundial y se ha caracterizado por ser una de las acciones afirmativas de mayor uso. De inicio, este sistema fue creado exclusivamente para los veteranos de guerra que habían sufrido importantes pérdidas físicas. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial este sistema expandió su alcance de manera tal que llegó a abarcar a cualquier

⁶⁷ GONZALEZ Millán, Rafael, *op. cit.*, p. 55

persona con alguna discapacidad. Al día de hoy son varios los países europeos⁶⁸ y asiáticos los que lo han implementado como estrategia para promover el empleo de las personas con discapacidad. Éste obliga a los empleadores a reservar un porcentaje de puestos dentro de sus trabajos para personas con discapacidad.

Generalmente estas cuotas son implementadas en empresas del sector público, no obstante en algunos países también se han extendido a la esfera privada y generalmente van del 2% al 7% de la planilla total de empleados. En países como Ecuador esta cuota puede ser satisfecha con personas que tengan a su cargo a personas con discapacidad.

En España la cuota de contratación de personas con discapacidad es del 2% para las empresas de más de 50 empleados. No obstante existen otras formas de evadir esta cuota, como una donación a una fundación de personas con discapacidad, la contratación de productos realizados por la persona con discapacidad en un Centro Especial de Empleo en el caso de España.

6. Incentivos económicos en forma de subvenciones y bonificaciones a la cuota de la Seguridad Social.

Los incentivos económicos a las empresas tienen una gran variedad de modalidades; desde desgravaciones fiscales, subvenciones, apoyo económico o créditos para realización de ajustes razonables en las instalaciones de la empresa, entre otras.

En Estados Unidos se provee de completa cobertura médica para aquellas personas con discapacidad que son empleadas por primera vez.⁶⁹ De esta manera se promueve que las PCD centren sus esfuerzos en la búsqueda de un trabajo, que por consecuente les va a permitir tener acceso a seguridad social.

⁶⁸ No todos los países europeos. Países como Dinamarca, Noruega y Finlandia no cuentan con estos sistemas debido a que los consideran en contra de sus principios en el tema.

⁶⁹ METTS, Robert, *Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank* {en línea} The World Bank, 2000, Dirección URL <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172606907476/DisabilityIssuesMetts.pdf>, p. 54

7. Rehabilitación Basado en y con la Comunidad (RBC)

En concordancia con el paradigma de derechos humanos, la metodología de RBC contempla la participación de la comunidad en el proceso de rehabilitación, e integración de las personas con discapacidad.

La RBC busca que mientras se asiste a las personas con discapacidad preparándolas para integrarse al mercado laboral, también haya un cambio en la actitud y el pensamiento de las personas de la comunidad. La RBC incorpora a profesionistas, estudiantes, voluntarios nacionales e internacionales en este proceso de intervención comunitaria.

8. Teletrabajo

La revolución que ha traído las tecnologías de la información y el mundo digital para las personas con discapacidad ofrece otras opciones para lograr su inclusión laboral. En este sentido, el teletrabajo es una nueva oportunidad que permite a las PCD el beneficiarse de la tecnología al no tener que batallar con instalaciones que aún no se encuentran adaptadas, ser más productivos al no tener que estar perdiendo el tiempo en traslados largos, entre otros.

9. Otros incentivos

Como otro tipo de incentivos a la contratación de personas con discapacidad se encuentra la preferencia a empresas que contraten a personas con discapacidad y que quieran adquirir o contratar bienes públicos. Aquellas empresas con afinidad social tienden a tener una mejor oportunidad en licitaciones públicas, entre otros.

También existen los servicios públicos de empleo que funcionan como apoyo especializado a las personas con discapacidad para encontrar trabajo ad hoc al tipo de necesidades y habilidades con las que cuentan.

La integración de las PCD al mercado ordinario, si bien no es un camino sencillo, es un objetivo posible. Las medidas que se han enlistado previamente han sido exitosas en tanto han representado un primer paso hacia la inclusión laboral de las PCD. Al día de hoy, la mayoría de estas estrategias han dejado de funcionar y se ha optado por promover los incentivos económicos y/o fiscales, principalmente en el

sector privado. Sin embargo son de gran importancia mencionarlas, ya que representaron los primeros esfuerzos para empezar a incorporar a las PCD al mercado laboral.

CAPITULO II. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1 Los derechos humanos de las personas con discapacidad en el derecho internacional.

Los tratados de derechos humanos “no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su fin último es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se comprometen a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”⁷⁰ En este sentido, el compromiso, al momento de suscribirse a un tratado es con los individuos y no con los Estados.

Desafortunadamente, a nivel general, la comunidad internacional ha dejado mucho que desear en cuanto a sus obligaciones con la sociedad, dejando aún más indefensos a aquellos grupos que requieren de mayor protección del Estado. Este es el caso de las personas con discapacidad, quienes ven vulnerados sus derechos humanos con mayor facilidad que el resto de las personas. La especial importancia de la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad reside que este grupo de personas conforma la minoría más vulnerable de todos.⁷¹ Irónicamente y a pesar de ser la minoría más grande y el grupo más vulnerable, los derechos humanos de las personas con discapacidad han permanecido invisibles durante mucho tiempo, tanto a nivel internacional como regional y por ende local.

⁷⁰ SANJOSE Gil, Amparo, “Situación del proyecto de convenio de las naciones unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad”, {en línea Dirección URL: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/articuloscaedraCA-proteccion-01.pdf> , p. 29, (Consultado el 07 de Octubre del 2014)

⁷¹ *Ibid.*, p. 38

La protección internacional de las personas con discapacidad se enmarca dentro de una etapa ya avanzada del proceso de humanización del Derecho Internacional, que se incluye dentro del proceso de especificación de los derechos humanos.⁷² La aparición de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el seno de las organizaciones internacionales y a nivel vinculante, aparece muy tardíamente.

Es una realidad que las PCD se han encontrado protegidas por instrumentos internacionales de alcance general. Pero a diferencia de otros grupos vulnerables, las personas con discapacidad no contaban con un órgano de vigilancia, derivado de algún tratado específico en el tema, que les ofreciera una protección específica.⁷³

De acuerdo con el Dr. Carlos Fernández Liesa⁷⁴, especialista en la protección internacional de las PCD, existen dos características esenciales de la aparición de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el derecho internacional; en primer lugar – que su proceso de especificación ha sido lento, que se evidencia con la escasa legislación que existe en el tema, y en segundo lugar – con que este mismo proceso progresivo, estaría saturado de instrumentos jurídicos no obligatorios.

Y en efecto, hasta el 2001 no existía en el seno de las Naciones Unidas un tratado específico que tratara el tema de la discapacidad y todo lo que a éste concierne. Si existían tratados especiales para otros grupos vulnerables como la mujer, los niños, los migrantes, entre otros, pero no para las PCD. Sin embargo, a pesar de que sí existieron observaciones, declaraciones, entre otros, seguía

⁷² *Ibid.*, p. 59.

Es de suma importante hacer un análisis de las medidas tomadas a nivel internacional, porque ellas son las que impulsan el desarrollo de medidas en un plano regional y posteriormente local.

⁷³ PALACIOS, Agustina, *op. cit.*, p. 227

⁷⁴ CARDONA LLORENS, Jorge, *op. cit.*, p. 75

existiendo una importante ausencia en cuanto a instrumentos vinculantes de las Naciones Unidas referentes a la discapacidad.⁷⁵

Fuera del marco de las Naciones Unidas sí encontramos tratados específicos sobre discapacidad. La Organización Internacional del Trabajo fue la primera organización a nivel internacional que veló con antelación por los derechos de las personas con discapacidad - a través del Convenio No. 159 sobre readaptación profesional y el empleo de los impedidos – y en la que se ahondará más adelante.

2.2 Los derechos humanos de las PCD en el marco de la Organización de las Naciones Unidas

Hasta antes de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, existían siete tratados de derechos humanos aplicables al tema de la Discapacidad, los cuales se mencionan en la siguiente tabla:

Tratados de Derechos Humanos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas		
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	1984	Es de vital importancia para las personas con discapacidad mental que seguían internadas en instituciones.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	1979	Tiene dos Recomendaciones en referencia a la discapacidad, Recomendación general No. 18 y la No. 24. La primera menciona la necesidad de adoptar medidas especiales en la esfera del empleo (Art. 11) La Recomendación general No. 24 menciona a las mujeres con discapacidad en el ámbito de la salud.

⁷⁵Sin duda, existe un sin número de instrumentos no vinculantes *-softlaw-* en lo se refiere a la normatividad de derechos humanos para las personas con discapacidad. Esta es necesaria para que funja como parte del proceso de concienciación y sensibilización del tema, antes de que se conviertan en normas vinculantes *-hardlaw-*.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	1966	Uno de los objetivos de esta Convención fue combatir aquellas actitudes y prácticas que utilizan la diferencia como motivo de exclusión o discriminación. ⁷⁶
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1976	Parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	1976	Parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos.
Convención sobre los derechos del niño	1989	Entró en vigor en un tiempo record, pues se abrió a la firma el 26 de enero de 1990 y el 2 de septiembre del mismo año ya había entrado en vigor, además de que se distingue por haber sido aprobada por unanimidad. La importancia especial que reviste a esta Convención es que tiene un artículo exclusivo para los niños con discapacidad; el artículo 27. Además de que su artículo 2º contempla el derecho de los niños con discapacidad a disfrutar de todo lo que la Convención contemple.
Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.	1990	En conjunto con la OIT se realizó este Convenio que responde a los maltratados y terribles condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

Elaboración Propia

De estos siete documentos, sólo uno hace mención explícita a la discapacidad. La Declaración sobre los Derechos del Niño es la única gran excepción a la invisibilidad jurídica que existía en lo que a discapacidad concernía. A pesar de haber sido adoptada en 1959, en un entorno que favorecía al paradigma médico, esta Declaración menciona en su principio 5º el tema de la discapacidad: “El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe

⁷⁶ QUINN, Gerard , *op. cit.*, p 165

recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.”

La evolución de la discapacidad en el marco de las Naciones Unidas se encuentra ligada directamente con la propia evolución del concepto a nivel internacional. De acuerdo con Jorge Cardona Llorens, podemos distinguir cuatro etapas en la evolución del derecho a favor de las personas con alguna discapacidad en el marco de las Naciones Unidas⁷⁷; la primera etapa de 1945 a 1970, la segunda etapa que abarca la década de los setenta, una tercera correspondiente a la década de los ochenta y una cuarta ubicada en la década de los noventa.

1. De 1945 a 1970

Es en 1950, que el tema de la discapacidad aparece por primera vez en las discusiones de las Naciones Unidas; año en que la Comisión Social, subsidiaria del Consejo Económico y Social (ECOSOC) analiza dos informes referentes a la discapacidad motriz.

A raíz de lo encontrado en los informes de la ECOSOC, y en concordancia con el paradigma recurrente en la época – el paradigma médico - se adoptan medidas de beneficencia para dar solución a la problemática, principalmente para las personas con discapacidad motriz y sensorial. Durante esta época, las Naciones Unidas adopta una postura de prevención de la discapacidad, así como de ayuda a los servicios de rehabilitación para las PCD.⁷⁸

Es en esta época que se adopta la Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos junto con sus dos protocolos facultativos.

⁷⁷ FERNANDEZ LIESA, Carlos R., *op. cit.*, p. 41

⁷⁸ La incursión de este tema en el ámbito internacional se dio dentro del paradigma médico. Por lo mismo, las primeras resoluciones y acciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social referentes al tema se centraron en la prevención y la rehabilitación.

De los siete documentos de derechos humanos ya mencionados anteriormente, los tratados que componen a la Carta Internacional de Derechos Humanos son los más importantes a tratar en referencia al tema de la discapacidad y la igualdad de oportunidades en el trabajo. Desafortunadamente, ninguno de estos tres documentos hace mención explícita a la discapacidad, a excepción del PIDESC, que a través de la Observación general No. 5 da respuesta a esta carencia jurídica.

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

El único artículo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) que hace una ligera referencia a la discapacidad es el artículo 25. 1, el cual menciona que “toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, invalidez⁷⁹.” No obstante, fuera del derecho al seguro en caso de desempleo, no existe mención alguna al goce del resto de los derechos humanos para las PCD considerados en la Declaración. Más importante aún, la Declaración Universal de derechos humanos, no contempla a la discapacidad como categoría protegida contra la discriminación:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”⁸⁰

La jurisprudencia internacional ha dictado que viene implícito en “cualquier otra condición,” no obstante, el hecho de que el documento de derechos humanos más importante a nivel internacional no tenga una mención explícita a la discapacidad ha creado mucha controversia. Por lo mismo, en 1993, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena asentó que la DUDH si contemplaba la protección de las personas con discapacidad.⁸¹

⁷⁹ Se utiliza la palabra "invalidez" en tenor con el paradigma médico-asistencial que imperaba en esa época.

⁸⁰ *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, artículo 2.

⁸¹ DE LORENZO García, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*, p. 15

- Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (PIDCP)

En ningún momento el pacto menciona de manera explícita a las personas con discapacidad. Al igual que la Declaración Universal, las PCD son contempladas en “cualquier otra condición social.”

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación al igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idiomas, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁸²

En los informes que analizan la implementación del pacto a nivel nacional, el comité de derechos humanos nunca ha formulado una observación referente a las personas con discapacidad, lo cual divisa la invisibilidad del tema.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se redactó en conjunto con la OIT, debido a las importantes disposiciones relacionadas al trabajo y la igualdad de oportunidades. De acuerdo a la propia naturaleza del Pacto, que contempla los derechos que facilitan la participación, a los de no discriminación y a los de la participación en el lugar de trabajo; el PIDESC es el tratado de derechos humanos de la ONU de mayor pertinencia en cuanto al tema de los derechos laborales de las personas con discapacidad.⁸³

Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, el PIDESC per sé no contempla ninguna mención explícita a la discapacidad. Sin embargo, a diferencia del primero, sí cuenta con una Observación referente a la discapacidad. En 1994, el órgano de vigilancia del Pacto; el Comité de Derechos Económicos,

⁸²Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 26.

⁸³ Las principales cuestiones que subyacen en el derecho al trabajo, consagrado en el PIDESC en relación con la discapacidad son la discriminación (a través de los acomodos razonables), una firme preferencia por el empleo ordinario en el mercado laboral abierto y medidas adecuadas de protección para los que tienen un empleo protegido. Referencia: QUINN, Gerard, *op. cit.*, p. 82

Sociales y Culturales (CESCR) realizó la Observación General No. 5, sobre las personas con discapacidad y los derechos previstos en el pacto.

La importancia de esta observación es que “amplía el significado de las obligaciones de los Estados Partes en virtud del PIDESC en el contexto de la discapacidad y manifiesta el compromiso de velar porque el disfrute de los derechos de las PCD no se vea obstaculizado por terceras partes en la esfera privada”⁸⁴

En el punto No. 5 de la Observación se menciona que el hecho de que no haya una disposición explícita en el Pacto que trate de la discapacidad se puede atribuir al desconocimiento de la importancia que tiene el ocuparse explícitamente de esta cuestión.⁸⁵ Así mismo contempla que “como las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto. Además, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados Partes han de adoptar medidas apropiadas, en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles”⁸⁶

El PIDESC sigue siendo un documento fundamental de derechos humanos que tiene grandes posibilidades para cubrir el tema de la discapacidad, principalmente a través de la Observación No. 5.

2. Década de los setenta

En la década de los setenta se da una mayor aproximación por parte de las Naciones Unidas al tema de la discapacidad. A raíz de la oleada de movimientos de las PCD a nivel internacional, las Naciones Unidas optan por centrar esfuerzos para lograr la plena integración de las PCD en la sociedad.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 72

⁸⁵ Punto No. 6 – Observación general No. 5

⁸⁶ Punto No. 5 – Observación General No. 5

La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental es el primer texto que reconoce de manera específica los derechos de las personas con discapacidad y el hecho de que su disfrute debe ser en igualdad que los demás seres humanos.⁸⁷

Más tarde, en 1975, se proclama la Declaración de los Derechos de los Impedidos.⁸⁸ Su importancia particular reside en que es la primera declaración que abarca a las personas con discapacidad en general. A través de esta declaración se da el primer esbozo del paradigma de derechos humanos en el derecho internacional. En su principio 3 se establece que “el impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana,” siendo éste el principal fundamento de los derechos humanos. La caridad y el paradigma médico son relegados a un segundo plano, pues el argumento principal por el cual se erige esta declaración es por una cuestión de derechos y no de altruismo o compasión.

Ambas declaraciones exigen a los países en desarrollo que no puedan hacer los mayores esfuerzos para lograr se ponga en efecto el contenido de las declaraciones por falta de recursos.⁸⁹ De manera que sólo exige a los países desarrollados el cumplimiento de las mismas.

3. Década de los ochenta

Es en esta década que se da el paso irreversible del modelo rehabilitador al modelo social en el ámbito internacional.⁹⁰ En 1981 se proclama el “Año Internacional del

⁸⁷ Cabe mencionar que si bien el primer alcance que tuvo las Naciones Unidas con el tema de discapacidad fue en relación a las personas con discapacidad motriz y sensorial. El primer texto declarativo no fue en relación a este tipo de discapacidad, sino a las personas con discapacidad intelectual.

⁸⁸ A través de la Resolución 3447 del 9 de diciembre de 1975, Al igual que la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, no es un texto vinculante.

⁸⁹ En el caso del Derecho Internacional, los derechos sociales son recogidos como derechos progresivos, cada derecho tiene un contenido esencial protegido por normas que imponen obligaciones mínimas para los Estados, permitiéndose un lapso de tiempo para la aplicación plena y efectiva de las demás obligaciones. Referencia: CANESSA MONTEJO, Miguel F., “Los derechos humanos laborales en el derecho internacional”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol 23 (1), 2012, p. 120

⁹⁰ *Ibid.*, p. 219

Impedido”⁹¹ con el lema “participación e igualdad plena”, que tuvo como fin último el fomentar mayor concienciación internacional de la discapacidad. Esta iniciativa fue de especial importancia para la consolidación de grupos nacionales de personas con discapacidad que con base en la filosofía del movimiento de vida independiente empezaron a surgir en defensa de sus derechos humanos. El año Internacional del Impedido se tomo como punto de partida de un plan de acción dirigido a la equiparación de oportunidades, rehabilitación y prevención de las discapacidades.

Un año más tarde se da el salto cualitativo; al establecerse en 1982 el Programa de Acción Mundial para los Impedidos⁹² que a su vez tuvo un efecto multiplicador en tanto que fueron diversas las iniciativas que empezaron a surgir alrededor del tema.

A través de la misma resolución que dio vida al Programa de Acción Mundial, se estableció el Decenio Mundial de las Personas con Discapacidad (1983-1992) con el objetivo de crear un marco temporal que permitiera el desarrollo de las actividades relacionadas con la discapacidad.⁹³

En el marco del Programa de Acción Mundial, y específicamente en materia laboral, surgen, a finales de los años ochenta, las Directrices de Tallinn para el Desarrollo de los Recursos Humanos en la esfera de los impedidos, con el propósito

⁹¹ Resolución 31/123, 1981.

⁹² Es una declaración de principios y directrices para la acción nacional e internacional que favorecen a las personas con discapacidad. Tuvo tres objetivos; prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. No es un instrumento de derechos humanos, pero establece una estrategia a largo plazo.

⁹³ Este Decenio desde un inicio, tuvo contemplado la elaboración de una Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con discapacidad. Sin embargo esta primer iniciativa fue rechazada por la Asamblea General. Otros Decenios también han sido proclamados, como el Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y Pacífico (1993-2002), el Decenio Africano de de las personas con discapacidad (1999-2009), el Decenio Árabe de las Personas con discapacidad (2004-2013), el Decenio de las Américas de las PCD (2006-2016), el Año Europeo de las personas con discapacidades proclamado por la Unión Europea en 2003 para poner mayor énfasis y concientizar sobre la igualdad de oportunidades.

de promover “la participación, la capacitación y el empleo de los impedidos, especialmente en los países en desarrollo.”⁹⁴

La directriz 8 menciona que “las personas con impedimentos son agentes de su propio destino y no seres necesitados de protección.” En este sentido la Directrices van encaminadas a desarrollar al máximo las habilidades de las personas con discapacidad para hacerlas independientes. Las Directrices de Tallin se enfocan en el desarrollo de la persona con discapacidad para poder participar activamente en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de las personas y teniendo bajo su propio control su vida, sin tener que dependen de nada ni nadie más.

4. Década de los noventa

Es en esta época que se implementan las dos iniciativas más importantes de la ONU, en materia de discapacidad; las Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

- Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

En 1987 se llevó a cabo la Reunión Mundial de Expertos con el objetivo de evaluar el Programa de Acción Mundial de 1987. Durante la reunión se hizo la propuesta de que se elaborase una doctrina rectora que estuviera basada en los derechos humanos de las PCD y que dictara los planes de acción para el futuro.⁹⁵ Se recomendó así, a la Asamblea General, el convocar a una conferencia especial para la redacción de una Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad. Desafortunadamente el consenso fue nulo y el único acuerdo al que se llegó fue el que llevó a la adopción de las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades.

⁹⁴ CARDONA LLORENS, Jorge, *op. cit.*, p. 51

⁹⁵ O'REILLY, Arthur, *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, p. 8

Degener y Quinn consideran que las Normas Uniformes no fueron más que una “alternativa compensatoria” ante el objetivo original de crear una Convención.⁹⁶ Sin embargo, a nivel internacional las Normas representan un hito en la historia de las PCD. A pesar de todos los esfuerzos e iniciativas internacionales, jurídicamente las PCD seguían en desventaja frente a otros grupos vulnerables. Y a pesar de que las Normas son directrices no vinculantes⁹⁷, este ordenamiento representó un cambio coyuntural en la lucha por el respeto de los derechos humanos de las PCD.

En primera instancia, las Normas fueron elaboradas desde la perspectiva de derechos humanos y con un importante componente social.⁹⁸ Además, por primera vez se planteó la existencia de un mecanismo de supervisión en el plano de la discapacidad y los derechos humanos para promover la aplicación de las Normas.

Las Normas Uniformes son un texto de derechos humanos que da al Estado el papel principal en el ámbito de la discapacidad. Exige al Estado ser promotor y protector de los derechos de las personas con discapacidad, primordialmente en lo concerniente a la equiparación de oportunidades y de participación que el resto de la comunidad.

En el ámbito laboral, las Normas Uniformes contemplan al empleo y demás derechos laborales en el artículo No. 7. Establece que los Estados deben apoyar de manera activa la integración de las PCD en el mercado laboral ordinario, en la medida de lo posible a través de “capacitación profesional, planes de cuotas basadas en incentivos, empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u otro de asistencia técnica

⁹⁶ *Ibid.*, p. 50

⁹⁷ Las mismas Normas prevén la posibilidad de convertirse en un documento vinculante a través del derecho consuetudinario, al momento de que las normas sean aplicadas por la mayoría de los Estados.

⁹⁸ Lo podemos notar cuando se menciona que “las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y tienen derecho a permanecer en sus comunidades locales y deben recibir el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes de educación, salud, empleo y servicios sociales.”

y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad, estimular los ajustes razonables por parte de los empleadores.”⁹⁹

Uno de los impactos más importantes de las Normas es que a raíz de su adopción, la mayoría de los países en desarrollo empezaron a adoptar políticas referentes a la discapacidad a nivel nacional.¹⁰⁰ Las regiones de Asia, África, América Latina y el Medio Oriente que se habían mantenido distantes en cuanto a adaptaciones en sus legislaciones, empezaron para contemplar el tema de la discapacidad.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (CDPD)

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo¹⁰¹ fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006. La Convención fue el primer tratado internacional de derechos humanos del S. XXI cuyo proceso de negociación se caracterizó por haber sido el más rápido en la historia del derecho internacional.¹⁰²

A pesar de la adopción de las Normas Uniformes, aún existía la carencia de una norma jurídicamente vinculante que diera respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad. La alta comisionada para los derechos humanos- Sra Louis Arbour- reconoció en su momento, que los mecanismos que hasta la fecha

⁹⁹ *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, Artículo 7.2

¹⁰⁰ METTS, Robert, *Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank* [en línea] The World Bank, 2000, p.46, Dirección URL <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172606907476/DisabilityIssuesMetts.pdf> (Consultado el 25 de Agosto del 2014)

¹⁰¹ Junto con la Convención también se dio origen a un Protocolo Facultativo que recibe casos o quejas de personas que invoquen ser víctimas de violación de derechos humanos por parte de Estados parte de la Convención. El comité comunica estas quejas al Estado parte, que tienen 6 meses para dar una explicación a la queja. El comité también puede recomendar al Estado la adopción de ciertas medidas que ayuden a evitar un mayor número de víctimas de violación. También existe un Fondo de contribuciones voluntarias que fue creado a través de la resolución 57/229. Destinado para el apoyo a la participación de ONGs, principalmente de los países en desarrollo. Se invitó a la sociedad civil y al sector privado a contribuir al fondo.

¹⁰² DE LORENZO García, Rafael, *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo*, *op. cit.*, p. 9

trataban de derechos humanos no habían sido los adecuados para velar por los derechos de las personas con discapacidad.¹⁰³

Ante esta situación y tras recurridas propuestas por dar solución a esta carencia jurídica es que se contempla la elaboración de un tratado internacional específico para las PCD. La Convención fue planteada por primera vez, en 1987, durante la Reunión de Expertos que examinaban el Programa de Acción Mundial.¹⁰⁴ El primer esbozo fue presentado por Italia en 1988, pero fue rechazado. Más tarde, Suecia también presentó una propuesta que de igual manera no prosperó. Fue hasta trece años después, que en la sesión No 56 de la Asamblea General, se aprobó la propuesta del presidente de México, Vicente Fox, para instalar un Comité Especial¹⁰⁵ que tuviera como propósito el elaborar una Convención específica sobre derechos de PCD.

Además de la propuesta presentada por el gobierno de México, existieron tres informes de particular importancia que tuvieron gran influencia para la elaboración de la Convención; “Principios, orientaciones y garantías para la protección de las personas recluidas por mala salud mental o que padecen trastornos mentales” preparado por la relatora especial Erica-Irene A. Daes en 1983, “Los derechos humanos y las personas con discapacidad.” preparado por el Relator Especial Leandro Despouy en 1993 y “Derechos Humanos y Discapacidad: El estudio del uso actual y las posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las

¹⁰³ SANJOSE Gil, Amparo, *op. cit.*, p. 68

¹⁰⁴ El programa de acción mundial preveía la realización de informes de vigilancia que dieran el status del cumplimiento del programa. El primer examen se realizó en 1987 y a raíz de lo encontrado, se recomendó la elaboración de una convención sobre derechos humanos para las personas con discapacidad. El programa de acción mundial es revisado en reuniones mundiales cada cinco años, por lo que en 2002 se volvió a recomendar que se realizara una conferencia para elaborar el borrador de una convención.

La resolución 56/168 de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 2001, estableció el comité abierto a la participación de todos los Estados miembros y observadores de Naciones Unidas para la examinación de propuestas para una convención internacional.

¹⁰⁵ El Comité Especial celebró ocho reuniones a partir de agosto del 2002. Este Comité estableció en su segunda sesión un Grupo de Trabajo conformado por 27 representantes de Estados, 12 representantes de ONGs con discapacidad y un representante de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad” preparado por Gerard Quinn y Theresia Degener en el 2002.

El informe de Despouy destaca que la discriminación de las PCD es una de las violaciones más evidentes de los derechos humanos. Ante esta situación recomendó la implementación de un órgano de control que pudiera velar por la protección de los derechos humanos para las PCD. El órgano que vigilaba el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podía ser el instrumento principal encargado de vigilar que las disposiciones contempladas en el Pacto también fueran aplicadas para las personas con discapacidad.

El informe preparado por Gerard Quinn y Theresia Degener hizo una evaluación de los seis tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas desde la perspectiva de la discapacidad y concluyó que las PCD eran “invisibles” dentro del sistema de derechos humanos de la ONU. Los tres informes dejan entrever la situación de desventaja jurídica en la que se encuentran las personas con discapacidad respecto a otros grupos vulnerables y otorgan los motivos principales para la elaboración de un tratado internacional en la materia.

La Convención se articuló como una respuesta internacional a una demanda básica de justicia y democracia¹⁰⁶ impulsada por las propias personas con discapacidad. Esto mismo logró que el proceso de elaboración de la Convención fuera un proceso abierto que convocara a todos los involucrados en el tema; organizaciones no gubernamentales, organizaciones de PCD y las mismas PCD.

El dotar a las PCD con un instrumento jurídico de este nivel, que además conlleva obligaciones para los Estados, representó un gran logro para las PCD y para el derecho internacional. Como comenta Janet Lord “la experiencia pasada ha demostrado que el centrar a un tema dentro del Sistema de las Naciones Unidas tiene como consecuencia que se ponga más atención y se canalicen más recursos a iniciativas particulares de derechos humanos.”¹⁰⁷A partir de la entrada en vigor de la

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 107

¹⁰⁷ GONZALEZ Ramos, Alonso Karim, *op. cit.*, p. 32

Convención, se le ha otorgado a las personas con discapacidad la “visibilidad” de la que carecían dentro del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas.¹⁰⁸

Al momento de consagrar la elaboración de la Convención como un proceso abierto; la complejidad y características innovadoras que se encierran en ella tuvieron que pasar por un embrollado proceso de negociación. De acuerdo con Sanjosé Gil¹⁰⁹, existieron cuatro principales controversias que influenciaron y brindaron a la Convención sus principales características:

1. **Ámbito de aplicación personal:** Se debatió sobre la posibilidad de abocar la Convención a una discapacidad en específico. No obstante, y a beneficio de todas las personas con discapacidad, ésta terminó por contemplar a los diferentes tipos de discapacidad, con el fin de ser lo más incluyente posible.
2. **Ámbito material de aplicación:** Este debate giró alrededor de los derechos que debía recuperar la Convención; si debían ser derechos específicos o bien debía concentrarse en la no discriminación de los derechos de las PCD ya consagrados previamente en otros instrumentos jurídicos. Finalmente sí se retomaron muchos de los derechos ya consagrados en otros tratados, sin embargo también se tuvieron que incluir otros derechos específicos para poder dar mayor claridad y realmente poner en pie de igualdad a la PCD.¹¹⁰
3. **Rol del Estado:** La convención considera al Estado como actor primordial para hacer posible el contenido de la misma. Precisamente alrededor de este tema es que se encuentra una de las grandes innovaciones de la Convención; el que se contemple que el Estado debe ser partícipe en el respeto del derecho

¹⁰⁸ Francisco Bariffi, PALACIOS, Agustina *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos*, CINCA, España, 1 edición, 2007, p. 49

¹⁰⁹ SANJOSE Gil, Amparo, *op. cit.*, p. 90

¹¹⁰ Ejemplo; “Los Estados Partes reconocen que, en situaciones de riesgo para la población en general, las personas con discapacidad son especialmente vulnerables y adoptarán todas las medidas posibles para su protección.” Referencia: *Convención sobre los Derechos para Personas con Discapacidad*, p. 35

de no discriminación de las PCD y en la promoción de la participación de las PCD en igualdad de condiciones a través de la implementación de acciones positivas.¹¹¹ En este sentido, la Convención contempla un amplio abanico de medidas que deben tomar los Estados.

4. Exigibilidad de los derechos: La Convención adopta una visión de derechos humanos progresista, en la que vincula el respeto de los mismos al grado de desarrollo económico del Estado. En este sentido, el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad dependen de la existencia de recursos para adoptar las medidas pertinentes de apoyo y fomento. La ayuda de los países en desarrollo irá en función de la realidad económica de cada país.¹¹²

2.3 Derechos humanos de la PCD en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

2.3.1 Derechos humanos laborales

El término de derechos humanos laborales, se trata de una expresión recogida por la jurisprudencia internacional para referirse a los derechos laborales señalados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹¹³ Son una herramienta jurídica

¹¹¹ Los Estados tienen la obligación de abstenerse de actos o prácticas incompatibles con la Convención (art. 4,1,d), así como tomar medidas para que ninguna persona, organización o empresa discriminen por motivos de discapacidad. Los Estados también se comprometen a promover la investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten la participación en sociedad de las PCD.

¹¹² En su artículo 4.2 menciona; “Con respeto a los derechos económicos, sociales y culturales, 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”

¹¹³ BAYEFSY, Anne F., *The Principle of Equality or Non-discrimination in International Law*, Human Rights Law, Vol 11, N° 1-2, 1990, p. 117

esencial en el Derecho Internacional que asegura el respeto de la dignidad humana y la satisfacción de las necesidades básicas en el mundo del trabajo.¹¹⁴

Los derechos laborales se insertan en la categoría de los derechos humanos, con la peculiaridad de estar ubicados dentro de una relación entre particulares – empleadores y trabajadores, - donde el Estado cumple un importante rol.¹¹⁵ Por lo que todos los derechos humanos laborales imponen obligaciones a los Estados.

Todos los derechos laborales reconocidos por el derecho internacional tienen una convención o recomendación de la OIT que los ampara; la libertad de trabajo, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso, derecho al trabajo, protección contra el desempleo, prohibición de la discriminación en materia de empleo, igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, seguridad e higiene en el trabajo, derecho a una remuneración mínima, derecho a la promoción en el empleo, derecho a la formación profesional, libertad sindical, derecho a la huelga y el derecho a la seguridad social.

De todos estos derechos humanos laborales; la Declaración de 1998, de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo señala que existen cuatro derechos fundamentales por los que se deben velar; la libertad de asociación y sindical -el derecho a la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.¹¹⁶ No obstante, sólo dos de estos derechos laborales son considerados *iuscogens* por la jurisprudencia internacional; la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la discriminación.¹¹⁷ Ambos derechos son de vital importancia en el ámbito de la discapacidad, pues son los que más adolecen.

¹¹⁴*Ibid.*, p. 116

¹¹⁵*Ibid.*, p. 122

¹¹⁶*Ibid.*, p. 137

¹¹⁷*Ibid.*, p. 138

Como hemos podido ver, las normas de la OIT no sólo tratan de condiciones de trabajo, sino de muchas otras cuestiones; desde el desarrollo económico hasta las políticas referentes a los recursos humanos; a la formación profesional, la promoción del empleo y las relaciones sindicales.¹¹⁸ Las personas con discapacidad también son sujetos de estos derechos humanos laborales. El único detalle que debe resaltarse en esta cuestión es que para que puedan disfrutar de estos derechos se deben realizar ciertas adaptaciones razonables que les permitan disfrutar de estos derechos en igualdad de condiciones que el resto de las personas.

Las adaptaciones razonables son acciones afirmativas¹¹⁹ en el ámbito laboral que permiten a las personas con discapacidad participar en igualdad de condiciones que el resto de las personas. Hoy en día, forman parte importante de las normas internas e internacionales en contra de la discriminación.

Como parte de los derechos laborales, hay que hacer especial referencia a la formación y la readaptación profesional, porque junto con el derecho al trabajo, y prohibición de la discriminación en materia de empleo -ya explicados previamente- conforman de los derechos de las PCD que más han sido impulsados a nivel internacional.

A las personas con discapacidad se les reconoce el derecho a trabajar, pero deben proporcionárseles los medios para ejercer dicho derecho.¹²⁰ Es por ello que es tan importante el contar con una política de empleo y readaptación profesional para las PCD que permita prepararlos para las exigencias del mercado ordinario. Si ya existen índices preocupantes de desempleo a nivel mundial, los referentes a las PCD son aún más alarmantes y por lo mismo el empuje que se les debe brindar debe ser aún mayor.

¹¹⁸ VON POTOBSKY, Geraldo W., Et Al., *La organización internacional del trabajo*, Buenos Aires, Editorial ASTREA, primera edición, 2002, p. 39

¹¹⁹ A diferencia de la acción positiva, éstas son medidas individualizadas y no necesariamente son de carácter temporal.

¹²⁰ VON POTOBSKY, Geraldo W., *op. cit.*, p. 94

De acuerdo con la OIT, la readaptación profesional es aquel proceso que permite a las personas con discapacidad obtener, conservar y progresar en su empleo con el fin de promover su integración social. Sin duda, la formación tiene una importancia básica en determinar las oportunidades reales de lograr el acceso al empleo.

La formación y orientación profesional aparecen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como condición previa al goce del derecho al trabajo.¹²¹ El propio Banco Mundial reconoce de manera oficial la importancia de invertir en el capital humano¹²² como promotor del proceso de desarrollo de los países. Hoy en día la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables es uno de los objetivos del Banco Mundial para erradicar la pobreza en el mundo. El empoderamiento de estas personas, la seguridad humana y la promoción de oportunidades son tres de los frentes a combatir para erradicar la pobreza.¹²³ Desafortunadamente al día de hoy, las acciones del Banco Mundial referente a la discapacidad son mínimas.

2.3.2 Principales Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la organización de carácter universal más antigua de todas. Creada en 1919, es la única institución que aún perdura desde el Tratado de Versalles. En 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas y al día de hoy es la única organización de las Naciones Unidas que cuenta con una estructura tripartita; trabajadores, empleadores y gobiernos, quienes participan en igualdad. Son cuatro los objetivos estratégicos que persigue la OIT; promover y velar por el cumplimiento de las normas, generar más oportunidades de trabajo decente, mejorar la cobertura de la protección social y fortalecer el tripartismo.

¹²¹ El Pacto contempla, en su artículo 6º, que dentro de las medidas que se deben tomar para hacer efectivo el derecho al trabajo es la de contemplar la orientación y formación técnico-profesional.

¹²² BANCO MUNDIAL, *World Development Report 1990: Poverty* (Washington, DC, 1990)

¹²³ METTS, Robert L., *op. cit.*, p. 70

La OIT es la institución que ha desarrollado la labor más continua y comprometida¹²⁴ en cuanto a los derechos de las personas con discapacidad refiere. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo ha sido uno de sus principales objetivos.

Apenas unos años después de haber sido creada, la OIT suscribe su primer instrumento jurídico internacional relacionado con el tema de la discapacidad; *La Recomendación sobre la indemnización por accidentes de trabajo* de 1925¹²⁵, que como su nombre lo indica, establece los principios que deben ser tomados en cuenta para la determinación del pago compensatorio por accidentes industriales.

De acuerdo con la OIT, una persona con discapacidad es aquel “individuo cuyas posibilidades de obtener empleo, reintegrarse al empleo y conservar un empleo adecuado, así como de progresar el mismo, resulten considerablemente reducidas como consecuencia de una disminución física, sensorial, intelectual o mental debidamente reconocida.”¹²⁶ Desde sus inicios, este organismo ha reconocido la vulnerabilidad de las personas con discapacidad en el tema de la equiparación de oportunidades.

Son numerosos los convenios y recomendaciones de la OIT para promover la igualdad de oportunidades en el empleo. Si bien son muy pocos los que mencionan a la discapacidad de manera explícita, en comparación con la ONU, la OIT brinda mayores oportunidades de protección jurídica a las PCD. A continuación se mencionan los principales instrumentos de la OIT que hacen referencia al tema laboral de las personas con discapacidad:

¹²⁴ DE LORENZO GARCIA, Rafael, “La protección jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional” en, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 5, España, 2001, Dirección URL: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%205%20COMPLETA.pdf>, p. 90

¹²⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo* {en línea}, Dirección URL: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb282/pdf/tmemdw-2.pdf>, {consultado el 14 de Julio del 2014}

¹²⁶ *Ibidem*

Instrumentos de la OIT relacionados con la discapacidad	
Nombre	Año
Recomendación No. 22 sobre la Indemnización por accidentes de trabajo	1925
Recomendación No. 71 sobre la organización del empleo en el periodo de transición de la guerra a la paz	1944
Convenio No. 102 sobre la seguridad social	1952
Convenio No. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y Recomendación No. 111	1958
Resolución sobre la readaptación profesional de las personas discapacitadas	1965
Convenio No. 128 sobre las Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	1967
Convenio No. 142 y Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos	1975
Convenio 159, sobre la readaptación profesional el empleo de las personas inválidas y Recomendación No. 168	1983

Elaboración propia

Entre los más importantes debemos mencionar a tres en específico:

1. Recomendación No. 71 sobre la organización del empleo en el periodo de transición de la guerra a la paz

Los primeros indicios para apoyar a las personas con discapacidad surge a raíz de dos situaciones; primero el gran número de lesionados durante la Segunda Guerra Mundial y en segunda, la necesidad de encontrar a trabajadores que pudieran ocupar aquellas vacantes abandonadas por las personas que habían partido a la Segunda Guerra Mundial.

El 12 de Mayo de 1944, la OIT adopta la *Recomendación No. 71, sobre la organización del empleo*, la cual dedica un capítulo entero al empleo de trabajadores inválidos, en el que manifiesta, por primera vez, que las PCD deben recibir las mismas oportunidades laborales y de formación, que el resto de las personas y bajo las mismas condiciones.

Cuatro años antes de que la propia ONU afianzara el derecho al trabajo como un derecho de todos los seres humanos en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Recomendación No. 71 de la OIT fue el primer documento

que hizo alusión a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral para las personas con discapacidad, el cual menciona que :“cualquiera que sea el origen de su invalidez, deberían disponer de amplias facilidades de orientación profesional especializada, de formación y educación profesionales y de colocación en un empleo útil.” A pesar de que fue a raíz de la Segunda Guerra Mundial que se empezó a buscar opciones de colocación de las PCD , la OIT ya empezaba a garantizar la posibilidad de colocación de empleos para cualquier PCD, ya sea que fuera o no veterano de guerra.

2. Recomendación No. 99 sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos. (1955)

La OIT siempre ha puesto especial énfasis sobre la educación y formación profesional para las PCD como elementos esenciales para el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo social. A pesar de no estar vinculada a ningún convenio, durante aproximadamente 30 años – hasta la adopción del Convenio No. 159 en 1983 - esta recomendación fue el instrumento internacional más importante en lo referente al derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Más tarde el Convenio y Recomendación No. 142¹²⁷ sobre el desarrollo de los recursos humanos seguiría impulsando el interés en la orientación y formación profesional que promoviera la colocación de las PCD en distintos empleos.

3. Convenio 159 sobre la readaptación profesional del empleo de las personas inválidas y la recomendación No. 168.

El Convenio No. 159 surge a raíz de la revisión de la Recomendación No. 99. La distinción especial que reviste a estos documentos se encuentra en su filosofía, la

¹²⁷ Es de especial importancia esta Recomendación ya que a través de ella al OIT lanza una campaña global en conjunto con la ONU sobre la readaptación profesional e integración social de las PCD, que finalmente incidió en la proclamación del Año Internacional de las PCD y el Programa Mundial de Acción para los Impedidos. La OIT se ha integrado y ha sabido sumar sus propios esfuerzos a aquellos que ha realizado la ONU en materia de discapacidad.

cual se basa en el principio de normalización¹²⁸ que pone de manifiesto que las PCD deben poder utilizar los mismos recursos que las personas sin discapacidad. De manera que los servicios y programas sociales implementados por el gobierno no deben descuidar las necesidades de las PCD.

Mientras que el convenio contempla distintas medidas de acción positiva en el ámbito laboral; la recomendación No. 168 menciona las medidas que deben adoptarse para promover la equidad de oportunidades en el empleo. Medidas como las adaptaciones razonables, el apoyo gubernamental para el empleo protegido¹²⁹ como para los servicios de orientación y formación profesional, fomento de cooperativas, eliminación gradual de barreras arquitectónicas, disposiciones de trabajo flexibles, difusión de información en cuanto a las mejores prácticas, entre otras.

Es importante mencionar que ambos instrumentos ponen especial énfasis en la interrelación entre la readaptación profesional y el empleo. Es por ello que se prevén medidas para evaluar a los instrumentos que promuevan estos servicios y que de ser posible sean los mismos que se utilizan para el resto de los trabajadores.

La OIT ha adoptado diversas disposiciones y demás recomendaciones referentes al tema, sin embargo, desde el Convenio No 159 no ha habido alguna otra norma de la OIT dedicada especialmente a la situación de las PCD en el ámbito laboral.

El primer informe general sobre la aplicación del Convenio y la Recomendación se realizó en 1998. Este informe recalcó la doble discriminación de las mujeres con discapacidad - por la condición y por el género; hecho que ya venía

¹²⁸ El principio de normalización ha sido definido por la OIT como aquel basado en el hecho de que las personas con discapacidad, además de las necesidades debidas a su condición, tienen por lo común las mismas necesidades económicas, sociales, culturales y de otros órdenes que las demás personas; pero que no siempre poseen la capacidad para adaptarse e integrarse totalmente. Referencia: Glosario de rehabilitación profesional y empleo de incapacitados (1981)

¹²⁹ Este Convenio designa un capítulo para el Trabajo Protegido como medida de acción positiva para promover el empleo de aquellas PCD que no pudiesen formar parte del mercado laboral ordinario. También dedica otro capítulo a los "Menores Inválidos" que vela por la educación temprana a niños con discapacidad, que a largo plazo desemboque en una sencilla inclusión al mercado laboral.

siendo reconocido desde tiempo atrás. El propio Director General de la OIT declaró en 1981 que “las mujeres discapacitadas pobres se les privaba demasiado a menudo de todos los derechos humanos”¹³⁰ Ante esta situación el informe hizo la recomendación de que el marco legal debería contemplar una legislación especial para las mujeres con discapacidad como subgrupo vulnerable dentro del grupo de las personas con discapacidad.

2.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como sistema regional de protección de DH también ha tenido un importante acercamiento con las personas con discapacidad. De acuerdo con Héctor Gross Espiell- presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el periodo 1989-1990- , la protección regional no contradice ni afecta la concepción universal de los derechos, constituyendo “sólo fórmulas orgánicas y procesables aplicables en un ámbito geográfico determinado, para hacer posible una protección más eficaz y más profunda de los Derechos Humanos, que todos los hombres, en todo lugar y circunstancia poseen.”¹³¹

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos fue el primer sistema en el mundo en adoptar un tratado internacional dedicado específicamente a los derechos de las personas con discapacidad.¹³² La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad fue adoptada en Junio de 1999 y se distingue por ser el primer tratado regional que define la discriminación de las PCD.¹³³

¹³⁰ O'REILLY, Arthur, *Op. Cit.*, p 51

¹³¹ PABLO Jiménez, Eduardo, *Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de la realidades española y argentina*, Ediar, Buenos Aires, 2006, p. 112

¹³² CAMPOY CERVERA, Ignacio, *op. cit.*, p. 154

¹³³ Todos los países incluidos subscribieron la convención excepto seis; Belice, Canadá, Guyana, Honduras, Surinam y Estados Unidos.

Además de la adopción de esta Convención, el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con otros dos instrumentos internacionales pertinentes para el tema de la discapacidad; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su Protocolo de San Salvador.

La Convención Americana es el más extenso y moderno catálogo de derechos humanos a nivel regional. Si bien sólo destina el art. 26 para los derechos económicos, sociales y culturales, este vacío se ha cubierto a través del Protocolo de San Salvador, que ha fungido como Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además éste es de suma importancia en el ámbito de la discapacidad pues contiene artículos destinados a las PCD;¹³⁴ entre ellos el más importante; el artículo 18, el cual está dirigido a la protección de los derechos de las PCD.

Desafortunadamente, no todos los Estados parte de la OEA han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por lo tanto tampoco han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de DH que es la principal garantía de protección de derechos.¹³⁵ Entre los Estados de la región, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, han ratificado tanto la Convención Americana como la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las PCD.¹³⁶

¹³⁴ Art 9.1 consagra el derecho a la seguridad social de los incapacitados, Art 6.2 sobre el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, art13.3.e que consagra la obligación de establecer programas de enseñanza diferenciada a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

¹³⁵ De los 34 estados miembros de la OEA, solo 25 la han ratificado. Países como Estados Unidos y Canadá aún no la han ratificado.

¹³⁶ De estos solo Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay han ratificado también el protocolo de San Salvador.

2.5. Principio de Igualdad de oportunidades y no discriminación

Tanto la igualdad de oportunidades como la no discriminación, son dos principios fundamentales en el Derecho Internacional de los derechos humanos. La igualdad como fundamento del derecho a la no discriminación, y de igual manera, la no discriminación como fundamento de la igualdad de oportunidades. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que hay un vínculo insoluble entre el respeto de los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación.¹³⁷

A la opinión de Anne F Bayefsky; la igualdad y la no discriminación representan la declaración positiva y negativa de un mismo principio;¹³⁸ mientras la igualdad hace referencia a la ausencia de discriminación, el principio de no discriminación permite el goce de un mundo igual. No obstante, si podemos encontrar una ligera distinción entre ambos; por lo general, el principio de igualdad se dirige al legislador y a la autoridad; en tanto que el de no discriminación tiene un campo de aplicación más amplio; frente a terceros como individuos, agrupaciones civiles, escuelas, asociaciones, entre otras.¹³⁹

El principio de igualdad y de no discriminación han estado presentes a nivel internacional desde la Carta Internacional de Derechos Humanos y han ido evolucionando hasta nuestros días. Hoy en día hay una mayor especificación de estos principios en cuanto a que se han delimitado aquellas categorías a las que más importante les es su aplicación; tal como; mujeres, niños, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, minorías étnicas, raciales, personas de la tercera edad, entre otros.

¹³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003

¹³⁸ BAYEFSY, Anne F, *Op. Cit.*, p. 2

¹³⁹ HUERTA Ochoa, Carla, "La estructura jurídica del derecho a la no discriminación", *Derecho a la no discriminación*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 187

2.5.1 Principio de Igualdad de oportunidades

Antes que nada, existen distintas concepciones de igualdad que deben ser revisadas¹⁴⁰:

- Igualdad formal: Las personas que se encuentran en una situación similar deben recibir el mismo trato. No contempla los aspectos contextuales que pudieran brindar alguna desventaja.
- Igualdad de oportunidades: Contempla el brindar las mismas posibilidades a todos, tomando en cuenta las diferencias individuales de cada persona. Además de que toma en consideración los factores externos que pudieran influir para que una persona pueda participar en la sociedad a la par de todos.
- Igualdad de resultados: Implica garantizar los mismos efectos para todos.

La discapacidad debe ser tratada desde el enfoque de igualdad de oportunidades, la cual tiene como principales objetivos, los siguientes¹⁴¹:

- Hacer frente a la exclusión estructural en esferas como los transportes, los equipamientos físicos, los servicios públicos y las comunicaciones.
- Garantizar que las personas con discapacidad sean enseñadas hasta el máximo de sus capacidades para asumir un papel productivo en la sociedad.
- Combatir los casos de discriminación que excluyen a las PCD de diversas esferas de la vida cotidiana, principalmente a través de leyes antidiscriminatorias claras.

La igualdad de oportunidades concebida desde la perspectiva de la discapacidad nace a raíz del cambio de concepción en la materia hacia una visión de derechos humanos. A nivel internacional, ha surgido el interés particular por hacer respetar este principio a partir de la adopción del Programa de Acción Mundial

¹⁴⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de legislación: Directrices* {en línea}, Dirección URL:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091140.pdf, p.27, (Consultado el 21 de Junio del 2014)

¹⁴¹ QUINN, Gerard, *op. cit.*, p. 24

para los Impedidos de 1982, el cual define a la equiparación de oportunidades como “el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad, tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreación, se hacen accesibles para todos.”

Hay que mencionar, que en el derecho internacional, el principio de igualdad de oportunidades no nace con las personas con discapacidad; sino con otros grupos vulnerables, específicamente el de las mujeres. Fue el siglo XX el que permitió sentar las bases para tomar medidas que promovieran la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres. Tanto la primera como la segunda guerra mundial dieron paso a la irrupción masiva de las mujeres en las fábricas, a raíz de que la mayoría de los trabajadores hombres habían partido a la guerra. Este hecho actuó como “acelerador” de un proceso hacia la igualdad en el trabajo, principalmente en la remuneración por un trabajo de igual valor que demandaban las mujeres.

Fue ésta la primera desigualdad que reconoció la OIT a nivel internacional; la desigualdad de género en el trabajo. No obstante, conforme el paso del tiempo, la OIT reconocería otro tipo de desigualdades y expandiría la aplicación del principio de igualdad de oportunidades hacia el resto de los grupos vulnerables, como el caso de las personas con discapacidad.

2.5.2 Principio de no discriminación

Sin duda, las personas con discapacidad se enfrentan no sólo a un entorno que no ha sido pensado para ellos, sino a una serie de actitudes y eventos que los ponen en situación de desventaja frente al resto de las personas. La no discriminación se sustenta en la igualdad, la cual se fundamenta en la dignidad de la persona, y que a su vez es considerada uno de los fundamentos de los derechos humanos. Por lo que al vulnerar el principio a la no discriminación necesariamente también se atenta contra el principio de igualdad y contra la dignidad de la persona.¹⁴²

¹⁴² Carla Huerta Ochoa, *op. cit.*, p. 187

De acuerdo con el artículo 1° del Convenio No. 111 de la OIT, la discriminación es: “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.”

Como podemos percatarnos, no existe una mención explícita de la discapacidad como causalidad de discriminación. Si bien en el primer informe referente a la elaboración del Convenio, se contemplaban otras causas de discriminación como; el idioma, la posición económica, el nacimiento, la edad, la invalidez y la afiliación sindical,¹⁴³ al final no se contempló ninguna de éstas, a petición de un gran número de Estados. Sin embargo, esta omisión se pretendió arreglar en el apartado B, el cual amplía el campo de acción al mencionar que:

“cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.”

En concordancia con la Organización Internacional del Trabajo, se pueden distinguir dos tipos de discriminación:

- Discriminación directa: Normas y/o prácticas que de manera explícita excluyen o dan preferencia a determinadas personas por pertenecer a un cierto grupo. Existe cuando el trato desigual emana directamente de las leyes, normas o prácticas y éstas establecen una diferencia explícita en un aspecto; como la prohibición de acceso a un restaurante a una PCD.
- Discriminación indirecta: Normas y/o prácticas que a primera instancia parecen neutrales pero al momento de ser aplicadas no tienen un efecto equitativo en las personas. Algunos ejemplos son los requerimientos irrelevantes para el empleo y que generalmente sólo las personas

¹⁴³ Geraldo W. Von Potobsky, *op. cit.*, p. 456

comprendidas en uno de esos motivos pueden satisfacer, como determinados niveles de estatura y peso.

Las personas con discapacidad son víctimas de ambos tipos de discriminación. No obstante, las prácticas de discriminación indirecta, que son mucho más complicadas de distinguir, suelen ser a las que más se enfrentan las personas con discapacidad. Tanto el principio de no discriminación como el de igualdad de oportunidades procuran eliminar ambas manifestaciones discriminatorias, para que permitan a las personas con discapacidad vivir de manera digna en cualquier ámbito; el trabajo, la escuela, la familia, entre otras.

El Derecho Internacional considera la inclusión plena de las personas con discapacidad a través de la igualdad de oportunidades, un elemento esencial para el disfrute de los derechos humanos.¹⁴⁴ Para lograr este ideal, se requiere de la adopción del principio de no discriminación que permita a las PCD tener el mismo acceso al empleo, entretenimiento e información que el resto de las personas. El principio de no discriminación es el fundamento principal para el goce de todos los derechos humanos que pretende evitar la distinción legal que produzca diferencias de trato que afecte a la persona en sus derechos.

Se tiene la creencia de que el principio de no discriminación es exclusivo para uso de los grupos vulnerables. Antes de 1945, la prohibición de la discriminación sólo estaba contemplada para las minorías. No obstante, con la adopción del principio en la Carta de Naciones Unidas, se amplió el campo de actuación más allá de sólo los grupos vulnerables y fue reconocido como elemento fundamental del derecho internacional. Por lo tanto es un derecho del que goza cualquier persona, así pertenezca o no a un grupo minoritario. Si bien, los hechos dejan entredicho que este derecho es más significativo y más utilizado por ciertos grupos vulnerables; no es un derecho especial de estos colectivos.

¹⁴⁴ Carlos R. Fernández Liesa, "Codificación Internacional y desarrollo progresivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad", {en línea}, España, *La Protección Internacional de las personas dependientes*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, p.72, Dirección URL: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/articuloscaedraCA-proteccion-01.pdf> (Consultado el 07 de Octubre del 2014)

Desde la perspectiva de la discapacidad; el principio de no discriminación no sólo prohíbe excluir o menoscabar el ejercicio de un derecho por razones de discapacidad, sino que impone adoptar medidas especiales para garantizar ese ejercicio cuando el trato aparentemente neutro tenga como resultado la imposibilidad o una grave dificultad en el ejercicio.¹⁴⁵

2.5.2.1 Discriminación Positiva

Tanto el principio de igualdad de oportunidades como el de no discriminación conllevan una especial importancia para la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. En ciertas ocasiones, el llevar a cabo estos principios requiere la adopción de medidas específicas, ya que como menciona Curtis¹⁴⁶; un “trato aparentemente neutro o formalmente idéntico podría ser discriminatorio.” Es a estas medidas que se les conoce como acciones afirmativas o medidas positivas,¹⁴⁷ las cuales están encaminadas a subsanar la brecha abismal que existe entre la mayoría de la población y este grupo vulnerable.

También conocido como discriminación positiva, son distintos los instrumentos internacionales que mencionan que la adopción de medidas positivas que permitan una verdadera igualdad de oportunidades entre todos, no es considerada un acto discriminatorio.¹⁴⁸ De acuerdo con la Observación general No. 5, las medidas positivas tienen el fin último de:

“reducir las desventajas estructurales y dar el trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de la plena participación e igualdad dentro de la sociedad para todas ellas. Esto significa

¹⁴⁵ CAMPOY CERVERA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 129

¹⁴⁶ *Idem*

¹⁴⁷ La acción afirmativa también es conocida como discriminación inversa o positiva. El término *affirmative action*, nace en los Estados Unidos, en 1961 con la idea de dar respuesta a las demandas sociales de la población negra en los años cincuenta.

¹⁴⁸ La declaración de derechos del retrasado mental, que hace referencia a la noción de derechos especiales y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; art. 1,2,b;

{...} que se requerirá la adopción de una extensa gama de medidas elaboradas especialmente.”¹⁴⁹

Como lo menciona la Observación, las acciones afirmativas han surgido como una respuesta a la discriminación estructural que vivimos hoy en día y tienen como objetivo último el hacer palpable el principio de igualdad de oportunidades. Por esto mismo, éstas acciones son de carácter temporal y tienen vigencia en lo que logran corregir la situación de desventaja estructural para las personas con discapacidad.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también reafirma que “la igualdad debe de entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.”¹⁵⁰ En otras palabras, ningún ser humano es idéntico a otro ser humano. Cada uno de nosotros cuenta con diferencias que nos caracterizan como persona y es en medida de estas diferencias que debe ser aplicado el principio de igualdad.

En el ámbito laboral, el paradigma social de la discapacidad hace necesario enfocar las políticas relativas al derecho al empleo desde el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.¹⁵¹ La igualdad de oportunidades en el ámbito laboral no solamente requiere de la prohibición de la discriminación por discapacidad; requiere de medidas positivas por parte de los Estados y de una sensibilización de la población en general.

Estas medidas de acción positiva no son exclusivas de las personas con discapacidad. Derivado de una constante discriminación hacia distintos grupos minoritarios es que estas acciones se han procurado incorporar a la sociedad civil de manera sutil. Es así como estas acciones se convierten en instrumentos de

¹⁴⁹ Comentario general No. 5, Párrafo 9

¹⁵⁰ COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/19.pdf> (2 de Mayo del 2015)

¹⁵¹ PALACIOS, Agustina, *op. cit.*, p. 403

rectificación primordiales para la inclusión laboral de las PCD. Como parte de todo cambio o coyuntura social, se requiere de cierto periodo de aceptación, de tal manera que no se trate de un cambio invasivo, y es a través de este tipo de las acciones afirmativas que una cultura de inclusión permeará de manera natural dentro de la sociedad.

2.5.2.2 Legislación Antidiscriminatoria a nivel internacional

El cambio más radical que se ha producido en el campo del empleo para las personas con discapacidad ha sido la tendencia hacia la promulgación de legislación antidiscriminatoria.¹⁵² Legislación que establece medidas específicas para promover el empleo de las PCD y que además convierte al Estado en el promotor principal de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Estados Unidos fue el pionero en legislación antidiscriminatoria para personas con discapacidad, a través de la *Ley sobre los estadounidenses con discapacidades; ADA*, por sus siglas en inglés -American with Disabilities Act-. Desde mucho tiempo antes, ya existían leyes para promover la igualdad de oportunidades en el empleo, pero no para las personas con discapacidad. Por lo que en este sentido, las medidas antidiscriminatorias para las personas con discapacidad son una innovación en el Derecho Internacional. Es a partir de la década de los noventa que los Estados empezaron a adoptar y hacer los debidos cambios en su ordenamiento jurídico para contar con normas antidiscriminatorias que contemplen de manera específica a las personas con discapacidad.¹⁵³

De acuerdo con Gegener y Quinn, hasta el año 2000, 40 de los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas ya habían adoptado algún tipo de legislación antidiscriminatoria para las personas con discapacidad. En su mayoría han sido los

¹⁵² O'REILLY, Arthur, , *op. cit.*, p. 106

¹⁵³ *Ibid.*, p. 107

países en desarrollo quienes mejor han sabido adoptar el tema de la discapacidad en sus ordenamientos jurídicos.¹⁵⁴

A nivel internacional, la adopción de medidas antidiscriminatorias en los ordenamientos jurídicos nacionales es una tendencia que surge a raíz del cambio de paradigma al de derechos humanos. Aquellos instrumentos internacionales que se adoptaron en este periodo empezaron a promover esta buena práctica. La Observación General No 5. ya considera indispensable que los Estados adopten una legislación amplia y antidiscriminatoria en relación con la discapacidad, que debe estar basada en el principio de la igualdad de derechos para las personas con y sin discapacidad.¹⁵⁵

El principal objetivo que busca la legislación antidiscriminatoria es la de luchar contra la exclusión y la negación de la igualdad de oportunidades. Son distintas las maneras en que las disposiciones antidiscriminatorias pueden estar integradas en el sistema legislativo de un Estado. Ya sea a través del ordenamiento constitucional¹⁵⁶ o bien a través del ordenamiento penal, civil o laboral. En este sentido, la OIT identifica tres distintas formas que pueden revestir a la legislación antidiscriminatoria¹⁵⁷:

- Leyes antidiscriminatorias que protejan a las PCD frente a un trato desigual.
- La no discriminación a PCD puede estar contemplado como uno de los motivos por los que se prohíbe la discriminación.
- La legislación antidiscriminatoria puede incluir disposiciones para promover la igualdad de trato entre las personas con y sin discapacidad.

¹⁵⁴ De acuerdo a una encuesta realizada por las Naciones Unidas en 1996, el 75% de los 16 países que respondieron a la encuesta contaban con alguna ley para PCD en sus ordenamientos jurídicos, a comparación del 95% de los 39 países en desarrollo que contaban con disposiciones relativas a la discapacidad. METTS, Robert L., *op. cit.*, p. 47

¹⁵⁵ Observación General No. 5, Punto No. 16

¹⁵⁶ Son pocos los países que mencionan a la discapacidad en sus Constituciones. Brasil, Camboya, Canadá, China, Etiopía, Fiji, Alemania, Mongolia, Seychelles, Eslovenia, Sudáfrica, Sudán, Tanzania y Uganda.

¹⁵⁷ GONZALEZ Millán, Rafael, *op. cit.*, p. 16

A nivel internacional han sido muchos los países que han incorporado medidas legislativas antidiscriminatorias dentro de sus ordenamientos jurídicos con el fin de dar respuesta a las necesidades de las PCD, principalmente en el ámbito laboral.

Legislación antidiscriminatoria		
País	Ordenamientos locales	Entrada en vigor
Australia	Ley de la Mancomunidad sobre discriminación por motivos de discapacidad	1992
Alemania	Libro Noveno del Código Social	2001
	Ley sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades	2002
Austria	Ley Federal sobre igualdad de las personas con discapacidades	2006
Brasil	Constitución Federal de Brasil	1988
	Ley No. 7853/89 sobre los derechos de las personas con discapacidades	
Canadá	Acta de Canadá de 1982	1982
	Ley Canadiense de derechos Humanos	1985
	Ley de Igualdad en el empleo	1995
China	Ley sobre la Protección de las Personas Discapacitadas	1990
Costa Rica	Ley No. 760 relativa a la igualdad de oportunidades para personas con discapacidades.	1996
	Ley 7600 sobre la Igualdad de Oportunidades para Personas con discapacidades	1996
Estados Unidos	Ley sobre los estadounidenses con discapacidades	1990
Etiopía	Proclamación del derecho al empleo de las personas con discapacidad	1994
Filipinas	Carta Magna de las Filipinas sobre personas discapacitadas	1972
Francia	Ley para la igualdad de derecho y oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas discapacitadas	2005
Ghana	Ley sobre Personas Discapacitadas	1993
India	Ley sobre personas con discapacidades	1995
Irlanda	Ley sobre la igualdad en el empleo de	1998
Malta	Ley sobre Igualdad de Oportunidades	2000

Mauricio	Ley de Mauricio sobre empleo y formación de las personas discapacitadas	1996
Namibia	Ley de Acción Positiva	1998
Reino Unido	Ley sobre personas con discapacidades	1994
	Equality Act	2010
	Ley sobre Discriminación por motivos de discapacidad	2005
Sudáfrica	Carta de derechos de la Constitución Sudafricana	
Sudáfrica	Ley de Igualdad en el empleo	1998
Suecia	Ley por la que se prohíbe cualquier forma de discriminación en la vida profesional de las personas con discapacidad	1999
Unión Europea	Tratado de Amsterdam	
Vietnam	Ordenanza sobre personas discapacitadas	1998
Zambia	Ley No. 33 sobre personas con discapacidades en Zambia	

*Elaboración propia

La legislación antidiscriminatoria surge a raíz de la implementación de medidas afirmativas que promuevan los derechos de las personas con discapacidad. Ha sido una iniciativa exitosa en tanto que ha fomentado la armonización de los ordenamientos locales con la legislación internacional, pues ha contribuido a la realización de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades en un ámbito nacional.

A pesar de ser una iniciativa que primero surgió en los países desarrollados, ésta se ha ido expandiendo al resto de los países y en todos los continentes. Para lo que al ámbito laboral corresponde, la legislación antidiscriminatoria ha venido a especificar a los empleadores que deben de tratar a las PCD de igual manera que se trata a las personas sin discapacidad en cualquiera de los procesos laborales; ya sea en la contratación, en las posibilidades de promoción, en las oportunidades de capacitación, entre otros. Cuando realmente se garanticen las mismas oportunidades entre ambos grupos, podremos calificar a la legislación antidiscriminatoria como exitosa o no.

CAPITULO III. INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO

3.1 Historia de la Discapacidad en México

La historia y evolución de la discapacidad en nuestro país se puede apreciar a través de los distintos paradigmas que han abordado al tema a nivel internacional. Muy similar a la evolución que ha tenido la discapacidad en el mundo, en el caso específico de México, el tema ha estado presente desde el establecimiento de las primeras comunidades prehispánicas. Durante esta época, el paradigma de la prescindencia imperaba; las malformaciones y enfermedades eran atribuidas a distintas supersticiones o creencias sobrenaturales como circunstancias naturales, castigos divinos, maleficios del enemigo o influencia de los astros y para tratarlas y/o prevenirlas, eran utilizados métodos como los rituales, o la herbolaria.¹⁵⁸

A la llegada de los españoles, las creencias prehispánicas fueron sometidas y la doctrina católica fue implantada. Esto tuvo un impacto directo sobre la concepción de la discapacidad, pues se dejó atrás al paradigma de la prescindencia y se adoptaron los principios caritativos que traía el paradigma médico. Las primeras instituciones de beneficencia fueron creadas durante la Colonia a fin de brindar protección y asistencia a enfermos e inválidos.

Con la llegada de la Reforma (1857-1861), tanto instituciones como actividades manejadas por la Iglesia pasaron a manos del Estado; lo cual reforzó el paradigma asistencialista a través de políticas y acciones dirigidas hacia el cuidado y compasión de las personas con discapacidad.

Para mediados del S.XX podemos vislumbrar los inicios de un cambio de paradigma. En 1944 se dieron los primeros intentos por incluir a las PCD en las políticas públicas del país cuando la Ley del Seguro Social incluyó dentro de sus

¹⁵⁸ Cuando había algún eclipse, las mujeres se protegían con una navaja de obsidiana que colocaban en su vientre directamente en contacto con su piel, para protegerse de alguna malformación con la que sus bebés pudieran llegar a nacer. Referencia: *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, Instituto Nacional de Estadística, *op. cit.*, p.14

obligaciones, un seguro de invalidez para aquellos trabajadores cuyos riesgos laborales pudieran provocarles alguna discapacidad.

En 1960 el presidente Adolfo López Mateos creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual dio el principal impulso a la seguridad social en nuestro país. Sin embargo, no fue hasta 1977 que se consolidó el primer proyecto nacional para la atención de las personas con discapacidad;¹⁵⁹ al crearse el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El DIF se constituyó como la primera instancia encargada de brindar asistencia social a grupos vulnerables, entre ellos, a las personas con discapacidad.

El inicio de la construcción del sistema de seguridad social en nuestro país nació bajo un esquema asistencialista. A partir de la década de los ochenta nacen las primeras políticas públicas de corte asistencialista. Por primera vez, se contemplaron acciones encaminadas a garantizar la protección social de las PCD dentro de un instrumento tan importante como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁶⁰ Es en esta misma década que el DIF Nacional crea el antecedente actual del Programa Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad; el Programa de Asistencia a Minusválidos de 1988 a 1994; encargado de brindar servicios de rehabilitación no hospitalaria a las PCD con el fin de proporcionarles las herramientas necesarias para poder integrarse dentro de su núcleo familiar y social.

El año de 1994 es coyuntural en la historia de la discapacidad en México. Por primera vez en la historia de México, se incorpora una política de Estado en materia de discapacidad la cual fue planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.¹⁶¹ A pesar de tratarse de una política que aun sostenía una visión

¹⁵⁹ SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018* {en línea}, México, 2014, Recuperado de: http://conadis.gob.mx/doc/noticias/20140502_programaNacionalDesarrolloInclusionPCD.pdf, p.7, (Consultado el 23 de Octubre del 2014)

¹⁶⁰ El primer Plan Nacional de Desarrollo que contemplo a las personas con discapacidad fue el correspondiente al periodo 1983-1988.

¹⁶¹ *Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* {en línea}, México, 2011, p.3, Dirección URL; http://www.sre.gob.mx/csocia_viejo/contenido/comunicados/2011/abr/CDPD260411.pdf (Consultado el 6 de Julio del 2014)

asistencialista, ésta dio paso a una gran cantidad de estrategias y medidas gubernamentales que vinieron a revolucionar el rumbo de la atención a la discapacidad en México.

Han sido distintos los órganos rectores de la discapacidad en México, de los cuales cabe resaltar algunos de los más relevantes: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia a través del programa oficial del gobierno: “Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación de las Personas con Discapacidad” CONVIVE – creado en 1995 - , la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para personas con discapacidad (OPRIS) creada por decreto presidencial en el 2000.¹⁶²

Desde 1994 y hasta al día de hoy, la política pública en materia de discapacidad se ha regido bajo el Plan Nacional de Desarrollo y el ahora Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (anteriormente PRONADDIS). Una importancia especial recae sobre el segundo, dado que es por primera vez que un Programa de este nivel considera los derechos civiles y políticos, la seguridad jurídica y la participación de las personas con discapacidad en la vida política, cultural y deportiva.

Conforme ha pasado el tiempo, han sido diversos los esfuerzos gubernamentales por seguir promoviendo políticas a favor de las personas con discapacidad, que además se encuentren alineados con la política a nivel internacional. El año 2000 representó una importante coyuntura en la historia de las PCD en México; pues México tuvo una destacada participación como promotor del máximo instrumento de derechos humanos para las PCD; la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, e inició un periodo de reformas en el marco jurídico para armonizar la legislación nacional.

Por primera vez y a partir del gobierno de Vicente Fox, las PCD encontraron en el poder ejecutivo interés por atender sus necesidades. Así que por decreto presidencial se crearon dos entidades gubernamentales responsables de las políticas referentes a la discapacidad, la Oficina de Representación para la

¹⁶² En 2005 esta es derogada y se crea el Consejo Nacional de PCD, presidido por la Secretaria de Salud.

promoción e integración social para personas con discapacidad (OPRIS) y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las personas con discapacidad. (CODIS). Al día de hoy ambas entidades se encuentran obsoletas y han sido sustituidas por otros organismos. Sin embargo, el hecho de acercar este tema al gobierno federal significó un relevante avance en esta materia.

3.2 Panorama General

En 1990, se incluyó por primera vez el tema de la discapacidad en un censo de población en México. Cuatro años después se dejó de contemplar como parte de los censos y fue hasta el año 2000 que se volvió a incluir de manera formal.¹⁶³ De acuerdo a los datos estadísticos que arrojó ese censo, la prevalencia de la discapacidad en México es de 1.84%, contra un 9% obtenido en la Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño realizada en 2003 por la Secretaría de Salud.¹⁶⁴

Al igual que a nivel internacional, la información estadística de personas con discapacidad en México es un tema incipiente. Al día de hoy aún no existe un sistema sólido que pueda brindar información y cifras certeras referentes al tema. En el 2011, el CONADIS planteó como uno de sus objetivos la conformación de un Sistema Nacional de Información sobre la Discapacidad (SiDis), que en coordinación con el INEGI diseñara la metodología y marco conceptual para la elaboración del Registro Nacional de Personas con Discapacidad (RENADIS). Incluso, el Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la CDPD lo enumera como una de las iniciativas de mayor relevancia que se complementó en 2012. Sin embargo, al día de hoy los avances en el tema han sido prácticamente nulos.

Las más recientes estadísticas referentes a la discapacidad que tenemos en nuestro país son aquellas obtenidas en el Censo de Población y Vivienda realizado

¹⁶³ En Latinoamérica, no se incluyó la mención de la discapacidad en los censos nacionales de población, hasta la llamada “ronda de censos del 2000.

¹⁶⁴ *Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, op. cit., p. 4*

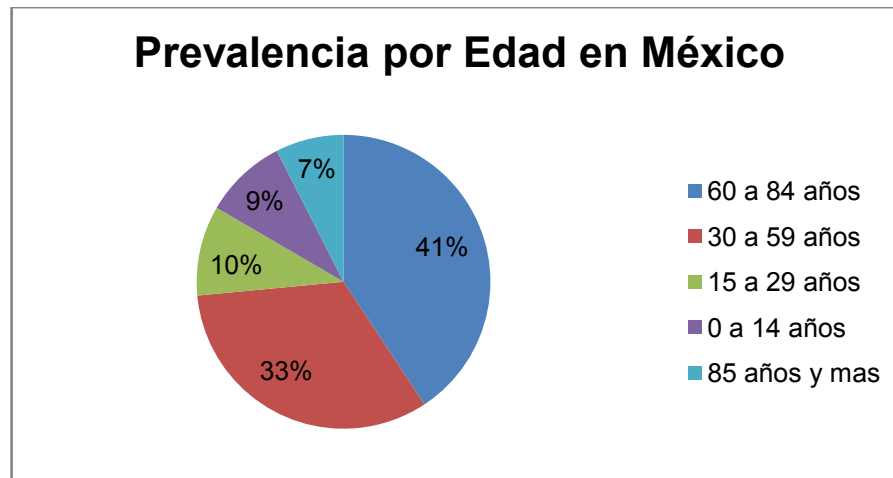
por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2010. En el tema de discapacidad, la información obtenida en el Censo del 2000 y el del 2010 varía enormemente. Ello debido al marco conceptual sobre el cual cada uno de estos censos fue planteado; el censo del 2000 se basó en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) y el de 2010 se planteó en base a la Clasificación Internacional del funcionamiento de la discapacidad y la salud (CIF) y su perspectiva social.

3.2.1 Prevalencia de la discapacidad en México

De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda 2010 se estima que a nivel nacional existen 5, 739, 270 personas con alguna limitación para realizar alguna actividad, lo cual representa el 4.03% de la población total en México; de los cuales el 51.1% son mujeres y el 48.9% son hombres.¹⁶⁵ Entre los Estados de la República que han reportado el mayor número de PCD son Tabasco, Zacatecas, Yucatán y Durango. El Distrito Federal, a pesar de concentrar un gran número de programas para discapacidad, no se encuentre entre las entidades con mayor número de PCD.

México, a diferencia de muchos otros países de la comunidad internacional se ha caracterizado por ser un país joven, lo cual ha tenido un impacto positivo al disminuir el índice de prevalencia de discapacidad en general; dado que en su mayoría la discapacidad se presenta en personas mayores. La mayor prevalencia se encuentra entre las personas mayores (de 60 a 84 años) seguida por los adultos de 30 a 59 años y por último en los jóvenes entre 15 y 29 años. Los niños y los adultos mayores de 85 años presentan el menor índice de prevalencia de discapacidad. En la siguiente gráfica se detalla la distribución porcentual de la discapacidad por edad en México, al 2010.

¹⁶⁵ Censo de Población y Vivienda 2010



Fuente: Datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En los próximos años, el escenario mexicano parece diferente. Se prevé un incremento en la incidencia de la discapacidad, principalmente debido a las transformaciones en la estructura por edad por las que atraviesa México.¹⁶⁶ México pasará de una estructura joven a una en donde predominen los ancianos y junto con ello las PCD. Esto debe llamarnos la atención puesto que a mediano plazo serán mayores los servicios y atenciones que demande esta población y para los cuales México aún no está preparado.

Entre las principales causa raíz de la discapacidad se encuentran las enfermedades cardiovasculares y la diabetes en un primer lugar (39.4%), seguido por cuestiones relacionadas a la edad avanzada en un 23.1%, 16.3% personas han identificado la discapacidad a alguna causa relacionada con el nacimiento y finalmente un 14% ha sido derivado de algún accidente. Estos datos nos indican que en gran medida, la discapacidad en México sí puede ser prevenida, dado que en su mayoría se encuentra relacionada con aspectos de salud que de ser tratados con anticipación se puede evitar alguna situación médica que pudiera derivar en discapacidad.

¹⁶⁶ REYES MANZANO, Jorge, "Tendencias en los niveles de discapacidad 2000-2010", ponencia presentada en la *XI Reunión Nacional de Investigación demográfica en México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes/México, 2012., p.4

En cuanto al tipo de discapacidad que prevalece en México se encuentra en un primer plano, la discapacidad motriz, seguida de la visual y la auditiva. A continuación se presenta una gráfica de las principales tipos de discapacidad encontrados en Censo de Población y Vivienda 2010:



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.

Como se puede apreciar en la gráfica, la discapacidad motriz ocupa el rubro más robusto en México. Al ser esta una tendencia que también se presenta a nivel internacional, ha generado que la mayoría de los esfuerzos realizados tanto a nivel internacional como nacional estén focalizados en las personas con discapacidad motriz, dejando de lado a otro tipo de discapacidades.

Un ejemplo puntual de esta situación es el relacionado al derecho a la accesibilidad. La adecuación de espacios comunes - como centros comerciales - para usuarios de sillas de ruedas es día con día más común; la existencia de rampas y elevadores en nuevos edificios se ha vuelto una realidad. Sin embargo la existencia de elevadores con placas en braille o señales de seguridad en braille son prácticamente nulos. Se debe tener muy presente que la discapacidad reviste

distintas manifestaciones, y que los esfuerzos que se canalicen al disfrute de los derechos de las PCD deben estar pensados en función de cualquier tipo de discapacidad.

3.2.2 Discapacidad y trabajo

Desafortunadamente la situación laboral y económica en México es complicada; la desigualdad en las oportunidades laborales y en la distribución del ingreso es una realidad que se vive día a día. En la última década, México fue la segunda nación más desigual de la OCDE y la doceava en América Latina.¹⁶⁷ En el ámbito laboral, datos del IMSS mencionan que de 16, 294, 936 personas trabajadoras en el 2012, al finalizar enero de 2013 se redujo a 16, 106, 212 personas. Además, a últimas fechas se ha comprobado que México vive una realidad laboral en la que el mercado informal supera al formal por primera vez en la historia.¹⁶⁸

En un contexto donde la situación económica y el panorama laboral son complejos; las PCD se enfrentan ante muchas más dificultades que el resto de la población. El tener un trabajo estable que les permita una seguridad económica y una vida de calidad es un derecho que al igual que todos deben poder disfrutar. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), elaborada por el INEGI, más del 90% de los ingresos llevados al hogar provienen del trabajo y transferencias gubernamentales (programas de gobierno, pensiones, jubilaciones).¹⁶⁹ Sólo el 37.5% de las PCD consideran que es gracias a su empleo que pueden considerarse autosuficientes en el ámbito económico. El mayor porcentaje de ingreso, con el que cuentan las PCD para vivir proviene de sus familiares (43.1%), mientras que el 28.6% reportan que su principal fuente económica es la pensión que se les ha otorgado. Desafortunadamente, los medios para garantizar un ingreso que permita a las personas con discapacidad cubrir todas

¹⁶⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, p. 44

¹⁶⁸ PINEDA, Juan, "La reforma laboral y los derechos humanos laborales", *Revista de derechos humanos-dfensor*: Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, No. 5, año XI, México, 2013, p. 6

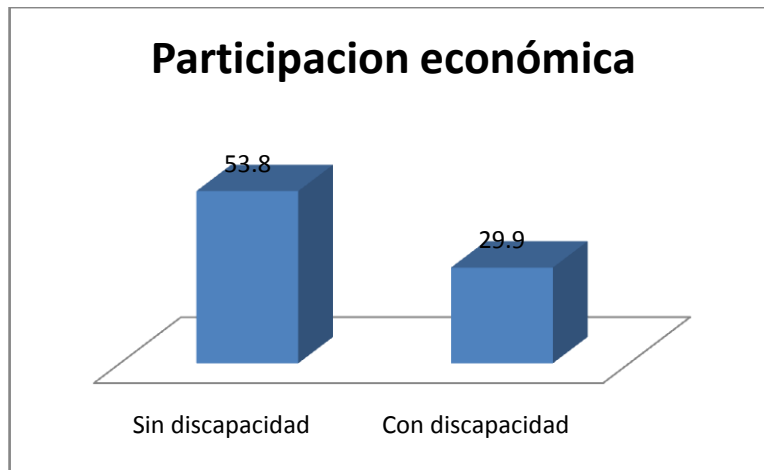
¹⁶⁹ SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*, op. cit., p. 15

sus necesidades, no vienen precisamente del trabajo, pues el mundo laboral representa para ellos un universo diminuto.

Son distintos los mecanismos que confirman que la exclusión laboral es el principal problema al que se enfrentan las PCD. Resultados arrojados por la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010 (ENADIS) dejan ver que las PCD consideran al desempleo como que el principal problema al que se enfrentan, seguido de la discriminación y el no poder ser autosuficiente. De igual manera, el Informe inicial de México en torno a la aplicación de la CDPD coincide con este hecho. El informe advierte que las principales quejas presentadas ante el CONAPRED giran en torno al ámbito laboral y las dificultades que presentan las PCD para ser promovidos dentro de su empleos, lograr ser capacitados, tener un trato digno y en igualdad de oportunidades que las demás personas. Finalmente, de acuerdo a los foros de consulta realizados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el desempleo destacó como la principal preocupación de las personas con discapacidad, seguido de la falta de accesibilidad a la infraestructura pública y privada.¹⁷⁰

Sin duda, el desempleo se posiciona como la principal barrera por abatir para las PCD. Estos datos coinciden con el panorama laboral de las PCD. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la tasa de participación económica es visiblemente diferenciada entre las personas con y sin discapacidad, lo cual deja entrever el hecho de que no existe una igualdad de oportunidades al momento de acceder a un trabajo.

¹⁷⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, p.47



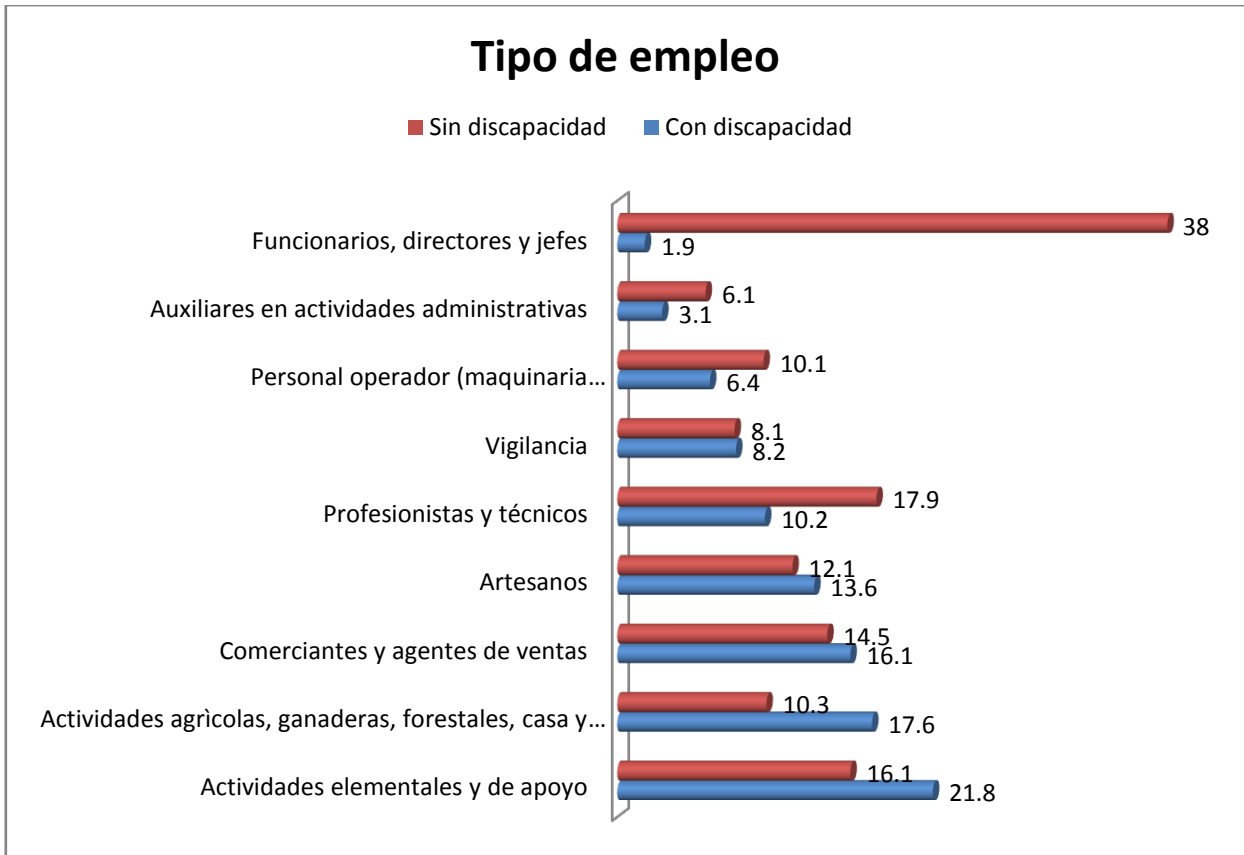
Fuente: SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*

Según el estudio *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, elaborado por el CONAPRED, si las personas con discapacidad accedieran al trabajo en un porcentaje similar al de las personas sin discapacidad, la masa salarial del país podría crecer alrededor de 1%, lo cual incidiría en una mayor aportación al PIB.¹⁷¹

Aunado a las pocas oportunidades laborales que existen para las PCD en México, la realidad de aquellas personas que si logran posicionarse en el mercado laboral es preocupante. La mayoría de las posiciones de trabajo de aquellos que sí logran obtener empleo, son de un perfil ocupacional de baja cualificación; siendo la mayoría de ellos; empleados u obreros¹⁷². A continuación se presenta la siguiente gráfica en la que se presentan los diferentes tipos de empleo, de acuerdo al Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las personas con discapacidad y la diferencia que existe entre las personas con discapacidad y la de sin discapacidad.

¹⁷¹ DE LA MADRID, Ricardo Raphael, *Reporte sobre la discriminación en México 2012; Trabajo*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 1 edición, 2012, p. 64

¹⁷² Sin duda, una de las causas por las que las oportunidades laborales son de baja cualificación se debe a la delicada situación educativa de las PCD. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el porcentaje de personas con discapacidad que han podido tener acceso a una educación de primera es mínimo. Sólo el 5.2% cuenta con al menos un año cursado de educación superior, mientras que el 86% solo tiene como máximo de estudios el de educación básica. Referencia: *Ibid.* p. 64



Fuente: SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*

Del total de PCD que se encuentran ubicadas en el mercado laboral, el 17.6% son trabajadores agropecuarios, el 13.6% son artesanos y obreros, mientras que comerciantes y dependientes son el 16.1%. De acuerdo con el CONAPRED, 35% están trabajando por cuenta propia, el 40.3% con empleados, el 10.7% son jornaleros y el 7.2% son trabajadores que no perciben pago alguno.¹⁷³

Actualmente, con el impulso de la responsabilidad social corporativa, la difusión de la importancia de la inclusión laboral como una cuestión de derechos humanos, y los beneficios fiscales que se han implementado en México, las empresas de servicios han sido las que mejor disposición han tenido para contratar PCD.

¹⁷³*Ibid.*, p. 65

No obstante, el bajo perfil ocupacional sigue siendo una constante, además de que las condiciones laborales se encuentran muy desprestigiadas. De acuerdo al censo 2010, el 44% de las PCD gana menos de \$3,448.00 pesos al mes, un 14% no recibe ingresos por su trabajo y las prestaciones brindadas son menores a las de la ley; 57 de cada 100 no gozan de aguinaldo y solo 35 de cada 100 gozan de vacaciones con goce de sueldo, entre otras. Estas cifras confirman que la condición de asalariado no significa la superación de la precariedad laboral, principalmente para las PCD, que además incurren en mayores gastos que una persona sin discapacidad.¹⁷⁴

De acuerdo a los índices de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas de Desarrollo Social (CONVEAL) actualmente se reportan 53.3 millones de personas con discapacidad en situación de pobreza y 11.5 millones en pobreza extrema.¹⁷⁵ En ambos casos el porcentaje de PCD que viven en pobreza es mayor a las personas sin discapacidad; derivado de una situación donde no hay oportunidades laborales para las PCD y donde aquellas que hay no permiten un ingreso suficiente para salir de la pobreza.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Resultados de la medición de pobreza 2012” [en línea], *Comunicado de Prensa No. 003*, México, 29 de Julio del 2013, Dirección URL: www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf (Consultado el 7 de septiembre del 2014)

¹⁷⁴ Miguel Ángel Vite Pérez, *op. cit.*, p. 154

¹⁷⁵ Datos de 2012.

El hecho de que las PCD no logren encontrar empleo o que no le sean suficientes los precarios ingresos que provienen de sus trabajos, han hecho que se vean forzadas a encontrar otras fuentes de supervivencia. El sector informal se ha posicionado como una de las principales opciones laborales para las PCD. Actualmente, al menos seis de cada 10 personas trabajadoras se encuentran laborando en el sector informal;¹⁷⁶ en su mayoría; mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Esto sin duda representa una problemática para el respeto de los derechos humanos, pues por la propia naturaleza del sector, las actividades que se lleven fuera de la ley dejan a las personas con discapacidad sin protección alguna.

3.3 Marco Normativo Mexicano

Revisar el orden normativo del Estado Mexicano es fundamental para tener una visión integral de la situación legal que existe en nuestro país para las personas con discapacidad. Además, éste es fundamental para la implementación y creación de programas y políticas públicas que promuevan la inclusión laboral de las PCD.

3.3.1 El término discapacidad dentro del marco jurídico nacional

Las personas con discapacidad no se encontraban expresamente mencionadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el 2001, cuando se modificó la redacción del artículo 1º quedando así:

“queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.”

El término utilizado en la definición y que sigue vigente hasta el día de hoy es “personas con capacidades diferentes” y no personas con discapacidad. El uso de este término erróneo es una constante en mucha de la normativa nacional y una de

¹⁷⁶ DE LA MADRID, Ricardo Raphael, *op. cit.*, p. 14

las principales observaciones que ha realizado la ONU al Estado mexicano. No hay una concordancia con los términos ya validados a nivel internacional y los utilizados en el plano nacional.

Al igual que sucede a nivel internacional, no existe una definición única y aceptada de discapacidad a nivel nacional. No obstante, tanto el término de *personas con discapacidad*, como el paradigma de derechos humanos bajo el cual debe enmarcarse todo documento o política pública, son vigentes y oficiales en nuestro país. En diciembre de 2009, la Subcomisión de Grupos Vulnerables de la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH) aprobó por consenso el uso del término “personas con discapacidad” como término oficial para referirse a las mismas.¹⁷⁷

Desafortunadamente no todos los instrumentos que se han creado a nivel nacional se encuentran alineados con el enfoque de derechos humanos. Aún se siguen utilizando palabras como “padece”, “sufre” “normal” en las definiciones, que da una percepción de una PCD como una persona enferma y anormal. Al día de hoy son muchas las definiciones y políticas públicas que siguen enmarcadas dentro de un paradigma asistencialista y no de derechos humanos.¹⁷⁸

La definición más actual y acorde al paradigma de derechos humanos es la establecida en *la Ley General para Inclusión de las Personas con Discapacidad*, la cual establece que una PCD es

¹⁷⁷ La CPGMDH fue creada mediante acuerdo presidencial, publicado en el DOF el 11 de marzo de 2003. Referencia: <http://embamex.sre.gob.mx/reinounido/images/pdf/DGDH170.pdf>

¹⁷⁸ La Ley para las personas con capacidades diferentes en el estado de Guanajuato, define a las personas con discapacidad en su Artículo 2, apartado I como “aquellas que padecen temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, mentales, sensoriales, que les limitan a realizar una actividad considerada como normal.”

Por otro lado, la Ley General de Salud (reformada en 2005), el término persona con discapacidad no es utilizado; solo se hace referencia a invalidez o discapacitado, la cual se entiende como “La limitación en la capacidad de una persona para realizar por si misma actividades necesarias para su desempeño físico, mental, social, ocupaciones y económico como consecuencias de una insuficiencia somática, psicológica o social.”

“toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.”¹⁷⁹

Se elige esta definición como la más próxima a la adecuada, debido a que contiene elementos como “interactuar con las barreras que le impone el entorno social”, “inclusión plena y efectiva”, “igualdad de condiciones con los demás” que dan a la discapacidad el enfoque de derechos humanos que requiere.

3.3.2 Legislación Nacional

De acuerdo al artículo 4º de la CDPD, el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de las PCD.” Es en este tenor que la legislación nacional dirigida hacia las PCD ha sido reevaluada y adaptada a las obligaciones internacionales que México ha suscrito, y que se ha realizado una reforma constitucional en materia de derechos humanos que cumpla con este mismo objetivo.

Actualmente son dos los principales instrumentos de carácter federal para la implementación de políticas públicas para las personas con discapacidad; el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁸⁰ 2014-2018 que traduce los objetivos del PND a acciones concretas. Este último fue realizado por el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las PCD (CONADIS) con el fin de impulsar el que las PCD cuenten con apoyos y servicios indispensables por parte de los tres órdenes de gobierno.

¹⁷⁹ Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, artículo 2, apartado XXI

¹⁸⁰ Antes conocido como PRONADIS; Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con discapacidad. Fue implementado por primera vez en 2009, con el fin de atender a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

A nivel general existe un marco normativo muy amplio en materia de discapacidad, pues existen suficientes leyes federales que cubren el tema¹⁸¹, sin embargo su aplicación es restringida debido a la existencia de instituciones locales y regionales que aplican en primera instancia.¹⁸² Se debe recordar que en materia de discriminación y discapacidad, la aplicación de la ley federal es por excepción; por lo que sólo en aquellos casos en los que no exista una legislación local en la materia, se aplica la Ley Federal.

Desafortunadamente el hecho de que un muy reducido porcentaje de la legislación local y federal señalan tiempos de aplicación, responsables o sanciones, además de mencionar que no todas las leyes cuentan con su debido reglamento; que se sigue utilizando el lenguaje incorrecto para referirse a las PCD y que muchas definiciones siguen estando enfocadas desde una visión asistencialista¹⁸³ vislumbran las grandes áreas de oportunidad que tiene el tema de la discapacidad en México. La verdad de que en nuestro país el manejo de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF), radique en el Centro Mexicano para la Clasificación de Enfermedades, sectorizada a la Secretaria de Salud nos habla del tinte asistencialista que aún perdura en el tema de la discapacidad.

3.3.3 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Con el fin de reglamentar - en su momento - el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, el 30 de abril de 2003, la Cámara de Diputados publicó el Dictamen con la Aprobación del Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Para las PCD la creación de esta ley representa una

¹⁸¹ Los 32 estados de la república cuentan con leyes para las personas con discapacidad aunque sólo 5 de ellas cuentan con su respectivo reglamento; Chihuahua, Puebla, Chiapas Sonora y Morelos. Existen otras 41 leyes federales que regulan diferentes aspectos que afectan a las PCD, 10 Normas Oficiales mexicanas y a nivel local; 18 constituciones políticas de los estados que incorporan a las PCD. Referencia: Secretaria de Relaciones Exteriores, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* {en línea}, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 1 edición, 2006, Dirección URL: www.sre.gob.mx/eventos/d_humanos/foro_intl/doc/mem_seminario.pdf, p. 243

¹⁸² BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 458

¹⁸³ *Ibid.*, p. 438

importante herramienta que los protege de cualquier actitud o acción discriminatoria que atente contra el goce efectivo de sus derechos humanos.

Esta Ley Federal mandata, en su capítulo IV, la creación del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred)¹⁸⁴, que al día de hoy es la instancia encargada de aplicar la política antidiscriminatoria en todo México. El Conapred se dedica exclusivamente a atender violaciones o afectaciones por presuntos actos de discriminación cometidos por autoridades u organismos gubernamentales, servidores públicos federales y/o particulares que tengan alguna conducta discriminatoria.¹⁸⁵

A pesar de la innovación que implica el contar con una ley federal exclusiva para prevenir acciones discriminatorias; el sistema de sanciones contemplado en esta Ley aún es muy deficiente. El hecho de que el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la misma esté a expensas de la buena voluntad de los obligados aún deja mucho por desear. Sin duda, el procedimiento conciliatorio establecido en el capítulo V debe dejar de ser voluntario para que esta Ley pueda incrementar su efectividad y aumentar su credibilidad.¹⁸⁶

3.3.4 Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada el 30 de mayo de 2011 y es reglamentaria del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La distinguen dos principales puntos:

¹⁸⁴ Es un organismo descentralizado que pertenece a la Secretaría de Gobernación y que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

¹⁸⁵ El Conapred es la única instancia que puede recibir quejas de conductas discriminatorias entre particulares. Referencia: CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION, "El derecho a la no discriminación en México"{en línea}, Dirección URL: http://www.sev.gob.mx/actualizacion/files/2014/02/DerechoNoDiscriminacionMexico/Fce_10_Guia_Part.pdf, p.66

¹⁸⁶ BROGNA, Patricia, *op. cit.*, p. 424

- Es el instrumento legal que permite la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.¹⁸⁷
- Representa la primera acción recomendada por la ONU para poder armonizar la CDPD con la legislación nacional.

Con la publicación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se deroga a la Ley General de las Personas con Discapacidad 2005¹⁸⁸; de la cual aún se mantiene vigente el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, CONADIS¹⁸⁹, y con la cual desaparece la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las PCD (OPRIS). A pesar de no haber contado con un sustento legal que la soportara, ni haber contado con un presupuesto asignado, esta Ley se distingue por haber dado el primer paso en la búsqueda de un instrumento específico para la protección de las personas con discapacidad y haber dejando un importante avance como es el CONADIS.

A pesar de que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad es de gran peso dentro del marco jurídico para las personas con discapacidad; durante año y medio su credibilidad y cumplimiento se vieron afectadas por el hecho de no contar con reglamento alguno. De acuerdo al artículo 5º, 180 días después de que la Ley fuera publicada en DOF el Poder Ejecutivo debía

¹⁸⁷ SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*, op. cit., p. 4

¹⁸⁸ La Ley General de las PCD significó un retroceso en materia de derechos humanos, pues estuvo alineada a la Secretaría de Salud, enfocando el tema de la discapacidad desde el modelo médico y no el de derechos humanos.

¹⁸⁹ A través de la Ley General de las PCD se crea el Secretariado Técnico del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad que con la publicación de la Ley General para la inclusión de las PCD, pasó a convertirse en el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS). En primer instancia fue sectorizado a la secretaria de salud, sin embargo a partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 2013 se encuentra sectorizado a la SEDESOL. Actualmente el CONDAIS funge como el instrumento de coordinación intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la Ley General. Referencia: Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, p. 98

publicar su reglamento.¹⁹⁰ Sin embargo no fue hasta Noviembre del 2012, que debido a los esfuerzos de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, se emitió el Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

3.3.5 Ley Federal del Trabajo

Es importante remitirnos a la Ley Federal del Trabajo (LFT), al ser ésta la ley laboral que rige las relaciones laborales en nuestro país y que establece los derechos y obligaciones que debemos acatar en materia laboral. Este documento es de vital importancia ya que representa la base principal sobre la cual se construye una política inclusiva referente al trabajo y un referente sustancial en relación a la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

De acuerdo al *Informe Nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, la última reforma a la Ley Federal de Trabajo de 2012, fortaleció la accesibilidad para personas con discapacidad,¹⁹¹ la cual promovió la armonización con las disposiciones de la OIT y logró incorporar el concepto de trabajo digno marcado por esta misma institución y el cual establece:

“Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, {...} ; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se percibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.”¹⁹²

¹⁹⁰ La implementación de un reglamento es una condición ineludible para que la ley sea aplicable. Así aún cuando el derecho está reconocido, no es jurídicamente aplicable porque los órganos de observancia no se encuentran formalizados. Referencia: GARRIDO Ramírez, Enrique, *op. cit.*, p17

¹⁹¹ SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/temasrel/MEPU/mepufinal2013.pdf>

¹⁹² Ley Federal del Trabajo, Art. 2

La reforma a esta Ley surge como parte de un plan de acción dirigido a promover la inclusión de las personas con discapacidad al ámbito laboral. Previamente, la Ley Federal del Trabajo no contemplaba obligaciones de los patrones hacia las personas con discapacidad y es a través de la reforma que se modifican algunos artículos para incluir a la discapacidad como razón por la cual no se pueden hacer distinciones entre los trabajadores, ya que anteriormente no estaba incluida.

Con la última reforma a la Ley Federal del Trabajo, en noviembre del 2012; de los 1010 artículos que contiene, se logró que seis artículos hicieran referencia explícita a la discapacidad:¹⁹³

- Artículo 2: Se incluye a las PCD en el concepto de trabajo digno.
- Artículo 3: Establece que no podrá discriminarse por discapacidad.
- Artículo 56: Prohíbe fijar condiciones de trabajo mínimas a las establecidas por ley bajo la justificación de ser una persona con discapacidad.
- Artículo 132: Los centros de trabajo con más de 50 personas deben ser accesibles a PCD.
- Artículo 133: Prohíbe el negarse a aceptar trabajadores por discapacidad.
- Artículo 170: Establece la posibilidad de extender hasta un periodo de 8 semanas después del parto, si el bebé nace con alguna discapacidad para las mujeres trabajadoras

La Ley fija que se cuenta con 36 meses a partir de la entrada en vigor de la misma, para que las empresas, con más de 50 personas, realicen las adecuaciones necesarias que permitan que sus instalaciones sean accesibles a las personas con discapacidad. Por lo que para 2015 todas las empresas debieran contar con instalaciones accesibles para las PCD; lo cual a su vez ayudaría a elevar el número

¹⁹³ Hubo un proyecto de Ley que contemplaba la adición de un Título nuevo llamado; *Trabajo de las personas con discapacidad*. Con este proyecto de reforma se contemplaban cambios a los artículos 3, 5, 6, 133, 995 y la adición del Título Quinto Ter que incluía los artículos 180 A, 180 B, 180 C, 180 D, 180 E, 180 F, 180 G, todos en relación al trabajo de las personas con discapacidad. Desafortunadamente este proyecto de ley no fue aceptado.

de PCD en el mercado laboral mexicano, pues la inaccesibilidad dejaría de ser una barrera.

3.3.6 Reforma Constitucional en materia de derechos humanos de 2011

La Reforma Constitucional en materia de derechos humanos representó uno de los esfuerzos más relevantes que se ha dado en México para promover y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de las personas con discapacidad en nuestro país. A través de ésta, se procuró armonizar el marco normativo nacional con el internacional, para que así, las obligaciones derivadas de los tratados internacionales puedan ser cumplidas a nivel nacional.

Derivado de la reforma, los derechos humanos pasaron a formar parte de la norma suprema del país y lograron ocupar la máxima jerarquía en el orden jurídico interno; haciendo explícito el hecho de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana así como en los tratados internacionales ratificados por México.¹⁹⁴

Las principales características que enmarcaron esta reforma son¹⁹⁵:

- Reconocimiento de los derechos humanos a nivel constitucional y los reconocidos por los tratados internacionales.
- Principio de interpretación “pro personae” el cual dicta que a distintas interpretaciones de una norma jurídica se optará por aquella que más proteja a la persona y sus derechos humanos.
- Obligación del Estado mexicano de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos así reconocidos por la constitución y el derecho internacional.

¹⁹⁴ GARRIDO Ramírez, Enrique, op. cit., p. 9

¹⁹⁵ CARBONELL, Miguel, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades* {en línea}, México, 2012, Dirección URL: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, Consultado en línea (01 de mayo del 2015)

- Se incorpora el respeto y protección a los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.
- Obligación de todos los servidores públicos a contestar a las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Establecimiento para que las comisiones de derechos humanos puedan conocer quejas en materia laboral.
- Establecimiento de la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
- Inclusión del respeto a los derechos humanos en la educación.
- Creación de un catalogo de derechos que no podrán suspenderse por ningún motivo. (derecho a la vida, a la integridad, a la niñez)
- Establecimiento de la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales.

La reforma constitucional promueve el respeto y protección de los derechos humanos a un rango superior al que se contaba en México. Corrobora el hecho de que es el estado mexicano quien debe tomar la responsabilidad de principal promotor de los derechos humanos.

Tanto para las personas con discapacidad como para las que no viven con una discapacidad, representa la garantía de que son distintos los mecanismos que podrán velar que el estado esté cumpliendo como garante de los derechos humanos.

Para efectos de esta investigación es de suma importancia resaltar el hecho de que es gracias a esta reforma que las comisiones de derechos humanos puedan involucrarse y dar seguimiento a las quejas en materia laboral.

3.3.7 Plan Nacional de Desarrollo

En conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, es al Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁹⁶ que deben alinearse todos los programas de la Administración Pública Federal. El PND es el principal instrumento encargado de gestionar todas las estrategias del gobierno en sus tres niveles. De acuerdo al último PND - 2013-2018 - , el fin último es llevar a México a su máximo potencial a través de cinco metas principales; el logro de un México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global. Plantea que para que México tenga un crecimiento económico que le permita llegar a su máximo potencial, se requiere que cada una de los habitantes de México pueda aportar a este crecimiento.

Sin duda la pobreza y rechazo de los grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, representa una importante barrera al crecimiento económico, dado que se excluye a un importante porcentaje de la población que puede aportar a su país. A través del PND se promueve un México incluyente que permita disminuir las brechas de desigualdad para así poder aprovechar todos los recursos con los que cuenta el país. El hecho de que se contemple un México incluyente como una de las cinco metas nacionales plantea una importante posibilidad para que las personas con discapacidad sean valoradas como una importante fuerza de trabajo y con una valiosa aportación por ofrecer al país.

El PND, a través del CONADIS y en congruencia con la meta nacional de un México incluyente establece por primera vez la elaboración del Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las PCD, que permita garantizar el respeto y aplicación efectiva de los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁹⁶ El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por el Presidente de la República con el fin de enmarcar los objetivos sobre los cuales se desarrollarán los principales proyectos nacionales en su sexenio. La vital importancia de este plan radica en que es obligación de las instancias federales tomarlo como referente obligatorio para la planeación minuciosa de las políticas públicas y presupuestales. Referencia: GARRIDO Ramírez, Enrique, *op. cit.*, p. 20

El empleo es uno de los principales focos del PND, como parte de la estrategia de fomento económico para el país y el cual plantea una serie de líneas de acción a favor de esta estrategia:

- El uso de los medios de comunicación como agentes promotores de la inclusión social y laboral de las PCD.
- Promover una legislación nacional acorde a la CDPD.
- Promover el autoempleo.
- Diseñar y ejecutar estrategias para promover la inclusión de las PCD al trabajo a través de la capacitación laboral.
- Asegurar la accesibilidad en espacios públicos y privados.
- Garantizar que por lo menos el 3% de las vacantes en la administración pública sean para personas con discapacidad.

El hecho de que la inclusión laboral de las PCD esté contemplada en el principal instrumento estratégico a nivel federal, como lo es el PND, brinda a la sociedad mexicana la enorme oportunidad de ver al tema de la discapacidad en México con la importancia que éste merece.

3.4 Marco Normativo Internacional ratificado por México

Debe reconocerse que México ha procurado forjar un sistema de derechos humanos a nivel nacional que armonice con el derecho internacional. México ha aceptado la competencia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en 1998, reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo cual se abre la posibilidad de que aquellos individuos cuyos derechos humanos consideren hayan sido violados puedan realizar una queja ante un organismo internacional de gran prestigio.

A nivel internacional, México cuenta con 2 referentes vitales bajo los cuales se armoniza el sistema legislativo nacional en el tema de la discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹⁹⁷

Estos dos instrumentos, al igual que todos los tratados multilaterales de derechos humanos, requieren del apoyo de la legislación interna para ser puestos en práctica,¹⁹⁸ por lo que el mayor desafío para su implementación no se presenta en el ámbito internacional sino a escala nacional. El 3 de Octubre del 2014 la ONU emitió las Observaciones Finales del *Informe Inicial de México sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Sin duda aún existen muchas áreas de oportunidad que deben ser abordadas, principalmente en el ámbito laboral, en lo que al cambio del paradigma asistencialista refiere, en el principio de accesibilidad y en el marco jurídico referente a la no discriminación. México tiene 3 años para seguir implementando los programas con los que hoy en día cuenta y elevar la tasa de ocupación de las PCD, pues es hasta el 17 de enero del 2018, cuando debe emitir el siguiente informe sobre la aplicación de la CDPD.

México se encuentra adherido al sistema internacional de protección de derechos humanos de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, a través de la firma y ratificación de los siguientes instrumentos internacionales:

Instrumento internacional	Fecha de Ratificación	Fecha de adopción
Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad	17 diciembre 2007	30 de marzo de 2007
Convenio No. 111 sobre la Discriminación Empleo y Ocupación	11 septiembre 1961	25 junio 1958
Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales	23 marzo 1981	19 diciembre 1966
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	2 marzo 1981	22 noviembre 1969
Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el	5 abril 2001	20 junio 1983

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 17

¹⁹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, op. cit., p.19, {consulta: 18 de Abril del 2014}

empleo de las personas inválidas.		
Protocolo de San Salvador	8 marzo 1996	17 noviembre 1988
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las PCD.	25 enero 2001	8 junio 1999

Elaboración Propia

A través de la ratificación de estos instrumentos internacionales, México se encuentra alineado con los estándares internacionales en materia laboral para las personas con discapacidad. No obstante, es la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad la que mayor importancia representa, pues a través de ella se ratifica la visión de derechos humanos como visión preponderante en nuestro país.

3.5 Principios fundamentales para la inclusión laboral en México

De acuerdo al Informe Regional de las Américas del Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁹⁹; México se encuentra calificado dentro del bloque de países “moderadamente inclusivos.”²⁰⁰ Esto nos indica, que si bien aún falta mucho por hacer, los primeros pasos que ha tomado nuestro país ya empiezan a verse reflejados.

Gran parte de estos primeros pasos se deben al reconocimiento de los principios de accesibilidad, no discriminación e igualdad de oportunidades, como principios fundamentales para lograr la inclusión de las personas con discapacidad y hacer de México un país incluyente. Específicamente en el ámbito laboral, estos tres principios son indispensables para combatir la pobreza de las personas con

¹⁹⁹ IDRM por sus siglas en inglés, es una iniciativa de la sociedad civil que recopila datos a nivel internacional y que permite ampliar la visión del panorama de la discapacidad.

²⁰⁰ También pertenecen a este bloque; Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Los primeros cinco países americanos fueron Brasil, Canadá, Costa Rica, Jamaica y Estados Unidos. Referencia: KENNEDY Smith, William, Et. Al., *Informe Regional de las Américas 2004* {en línea}, Dirección URL: <http://dds.cepal.org/discapacidad/publicaciones/ficha/?id=3630>, p. 1004

discapacidad y lograr integrarlos a la fuerza económica del país. Por lo mismo, han sido considerados como elementos imprescindibles dentro del marco jurídico nacional.

3.5.1 La no discriminación e igualdad de oportunidades

Según datos del CONAPRED, las personas con discapacidad conforman uno de los 11 grupos en situación de discriminación en nuestro país, junto con los adultos mayores, los afrodescendientes, los credos religiosos, las etnias, los migrantes y refugiados, las mujeres, las niñas y niños, las personas con discapacidad, las personas con VIH, los jóvenes y las personas con preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual.²⁰¹ Si bien las causas de discriminación para cada grupo son distintas, el resultado siempre es el mismo; la negación del principio de igualdad y por consiguiente la violación de sus derechos humanos.

Para lograr tener una mayor claridad de la magnitud de la discriminación que se vive en nuestro país, en 2005, el CONAPRED publicó los resultados de la primera Encuesta sobre Discriminación. El 94.4% de las PCD que contestaron la encuesta, consideraron que existía discriminación en su contra, mientras que el 58.7% mencionó sentirse expuesto al rechazo de la sociedad en su día a día. A la pregunta ¿usted a quiénes considera más desprotegidos en México?, el 14.5% de los encuestados respondió que lo son las PCD, lo cual indica una preocupación hacia este grupo de personas. No obstante, esta preocupación se convierte en sombra ya que el 15% no estaría dispuesto a permitir que una PCD viviera en su casa y el 41% cree que las PCD no trabajan tan bien como las demás.²⁰²

Cinco años después, se llevo a cabo la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010 (ENADIS 2010), en colaboración con la UNAM, con el objetivo de lograr una mayor profundización en el tema. Desafortunadamente, los resultados no variaron mucho a los obtenidos en la primera pues el 60% de las PCD

²⁰¹ s/autor, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1ed, 2012, p. 21

²⁰² SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, op. cit., p. 110

encuestadas estuvieron de acuerdo en que la situación no había cambiado mucho en los cinco últimos años. Hay que resaltar que en esta encuesta, el desempleo destacó como el principal obstáculo al que las personas con discapacidad se enfrentan.

A grandes rasgos, los resultados de ambas encuestas advirtieron que la discriminación y la continua negación de igualdad de oportunidades, hacia las PCD, son prácticas que se encuentran muy arraigadas a la sociedad mexicana. Derivado de esta situación; es necesario establecer la importancia de llevar a cabo líneas de acción contundentes que permitan sancionar a aquellos que siguen teniendo actitudes discriminatorias y excluyentes que derivan en el incumplimiento de los derechos humanos de las PCD.

La gran mayoría de las sanciones establecida al día de hoy no representan una verdadera penalización ni obligatoriedad, pues siguen siendo de tipo moral y educativo; como son las sanciones administrativas del Consejo para eliminar la discriminación; la impartición de cursos/seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades, trabajo comunitario, fijación de carteles o la presencia del personal de consejo para así promover la adopción de medidas incluyentes.

Son pocas las sanciones que han tenido un corte más severo. En algunas entidades federativas, se ha tipificado el delito de discriminación en los códigos penales. Los estados de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, además del Distrito Federal²⁰³, han tenido esta iniciativa y han logrado que se penalice con penas de prisión y/o multas.

A raíz del existente panorama de discriminación que viven las PCD, así como la promoción que se ha tenido a nivel internacional para incorporar en la legislación los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades; México ha incorporado ambos en su marco jurídico nacional.

A través de la adición de un tercer párrafo al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el 2001; tanto el derecho a la no

²⁰³ CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION, *El derecho a la no discriminación en México, op. cit.*, p. 65

discriminación como el de igualdad de oportunidades se encuentran contemplados en la norma suprema que rige el país. Más tarde, con la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en 2011, este párrafo paso a ser el quinto, quedando como lo conocemos al día de hoy:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por el 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 que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Además de que ambos principios ya se encuentran reconocidos ante el instrumento normativo más importante a nivel nacional; la no discriminación es reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como “{...} uno de los valores superiores del orden jurídico mexicano, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y posterior interpretación y aplicación {...}”²⁰⁴

3.5.2 Accesibilidad

De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud, en su informe del año 2002, “la accesibilidad y movilidad son los principales problemas a los que se enfrenta la población con discapacidad debido a las barreras físicas que intensifican la dificultad para integrarse al mercado laboral y realizar las actividades cotidianas.”

²⁰⁵ A pesar de lo ya dictado en la legislación nacional; en México, 14 de 15 empresas, no están dispuestas a realizar los cambios materiales necesarios para adecuar sus instalaciones a las necesidades de las PCD.²⁰⁶

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 35

²⁰⁵ SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, op. cit., p. 191

²⁰⁶ VITE PEREZ, Miguel Ángel, “La discapacidad en México desde la vulnerabilidad social”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Vol. 8, No. 2, 2012, pp. 153-173, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20122/art/art7.pdf>, p. 161, (Consultado el 21 de Junio del 2014)

La Ley General de 2005 a pesar de ya no encontrarse vigente, dejó un importante legado, pues a partir de esta ley es que se reconoce la accesibilidad como un principio que debe ser aplicable en todas las políticas públicas.²⁰⁷ A pesar de ser una iniciativa de la Ley General de 2005, es la Ley General para la inclusión de las PCD de 2011, la que asigna una definición oficial a la accesibilidad:

“Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.”²⁰⁸

Actualmente no existe referencia alguna a la accesibilidad dentro de la Constitución Política, como tampoco la hay para los términos ajustes razonables, diseño universal y diseño inclusivo. Estos, deben tener una apropiada definición dentro de la legislación mexicana y deben ser considerados como elementos primordiales para el orden jurídico en materia de discapacidad, pues la discriminación por motivos de discapacidad incluye la denegación de los mismos.²⁰⁹

Desafortunadamente en México, el invertir en hacer las adecuaciones indispensables para hacer los establecimientos accesibles a las personas con discapacidad es visto como un gasto innecesario. Cuando en realidad, todo lo relacionado a mejorar la calidad de vida de la sociedad debiera ser considerado como una inversión que beneficia tanto a las PCD, como al resto de la población.²¹⁰ Finalmente adaptaciones como ascensores y rampas proporcionan más opciones

²⁰⁷ Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, p. 26

²⁰⁸ Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad, artículo 2º.

²⁰⁹ Desde la publicación de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, en 2003, la falta de accesibilidad es considerado un acto discriminatorio: “La falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información, tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, artículo 9, XXII Bis

²¹⁰ SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, *op. cit.*, p. 233

para todos y ayudan a aumentar el nivel de vida de la población. Estudios realizados por el Banco Mundial, demuestran que el costo de realizar diseños adecuados a las necesidades de las PCD en el momento de la construcción es mínimo; sólo se requiere añadir menos del 1% a los costos de construcción.²¹¹

Al día de hoy, México ha invertido en hacer las adaptaciones necesarias para hacer cualquier establecimiento accesible a las PCD motriz. No obstante, en lo que se refiere a la accesibilidad para las personas con otro tipo de discapacidad, nuestro país aún se encuentra en una fase precaria. Aún se sigue creyendo que para el contar con un inmueble con accesibilidad integral hay que construir rampas de acceso y elevadores; cuando en realidad para que un inmueble sea considerado accesible al 100%, debe contemplar las necesidades de personas con cualquier tipo de discapacidad.

Sin duda, la accesibilidad integral es un elemento de vital importancia para promover la igualdad de oportunidades y la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Es un factor clave para que las PCD puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Las PCD deben ejercer plenamente su derecho de acceso al ámbito laboral, educativo y social lo cual sólo se logra a través de una adecuada accesibilidad en el entorno arquitectónico, el urbano y en el transporte.

3.6 Estrategias gubernamentales de inclusión laboral

Derivado de los resultados que indican que el desempleo es uno de los obstáculos más difíciles para lograr la inclusión de las PCD a la vida en sociedad; han surgido importantes iniciativas nacionales para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Muchas de estos programas han sido planteados con base al nuevo paradigma de derechos humanos, lo cual ha permitido que los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades se encuentren como ejes rectores de estos programas. A continuación los programas de inclusión laboral vigentes más importante a nivel nacional:

²¹¹ *Ibid.*, p. 233

Estrategias gubernamentales de inclusión laboral en México			
Iniciativa	Respon- sable	Objetivo	Implementación
Abriendo Espacios	STPS	Incorporar a PCD a un puesto de trabajo.	De 2008 a 2010 se han atendido a 74,508 PCD de las cuales se han colocado en algún empleado a 21,051 personas.
Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”	STPS	Fomentar la participación de PCD en la vida laboral dentro de las empresas.	Estrategia de la STPS que surge en 2005 como programa exclusivo para PCD y adultos mayores y que al día de hoy se ha extendido a demás grupos vulnerables.
Portal de Empleo	STPS	Ofrecer al público ofertas de empleo para personas con discapacidad a través de Internet.	También ofrece una línea telefónica de orientación y asesoría jurídica en material laboral gratuita para las PCD.
Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST)	STPS	Promover la accesibilidad de las PCD a la capacitación continua –tanto en el ámbito laboral como en el educativo –a través de aulas virtuales con herramientas tecnológicas.	Los Estados de la República con mejores resultados en esta modalidad han sido el DF, Estado de México, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro.
Red Nacional de Vinculación Laboral	STPS	Promover la generación de oportunidades de empleo para PCD, personas adultas y personas con VIH a través de consejería, evaluación de habilidades y aptitudes laborales, rehabilitación laboral, capacitación, fomento del autoempleo, entre otros. ²¹²	Para lograr un mayor alcance se cuentan con 32 redes de vinculación a nivel estatal y 28 a nivel municipal.
Programa	STPS	Garantizar el desarrollo y	Responde al mandato de la

²¹² La Red también utiliza el Software ErgoDis que permite el análisis sobre la adaptación ergonómica entre el puesto de trabajo y las personas con discapacidad, para así realizar sugerencias de adaptaciones que se deben hacer y que permitan reducir riesgos de trabajo y beneficiar tanto a las empresas como a los trabajadores. De acuerdo al Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la CDPD, han sido entregados 96 equipos con este Software a diversos integrantes de la Red Nacional. Referencia: *Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, p. 76

Nacional de Trabajo y Empleo para PCD		aplicación de políticas de inclusión laboral y autoempleo para las PCD.	Ley General de las PCD y la Convención
Guía para la inclusión laboral de PCD en el sector público.	STPS	Establecer lineamientos para lograr la igualdad laboral en el sector público.	Elaborada en 2009 la guía funge como un promotor vital de la responsabilidad social dentro de las empresas.
Modelo de Equidad de Género del Instituto Nacional de las Mujeres	INmujeres	Promover la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral para las mujeres con discapacidad.	Certifica a empresas que promueven la contratación de mujeres con discapacidad. En agosto de 2014 se firmó el convenio de colaboración con la STPS y el CONAPRED para impulsar la igualdad laboral y la no discriminación.
Programa de sensibilización en empresas para la contratación de PCD	STPS	Concientizar a las empresas en la cultura de la discapacidad.	Programa promovido por el IMSS y la STyPS y que promueve la colocación de PCD en empleos.
Aulas POETA (Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas)	SEP	La organización Trust for the Americas (perteneciente a la Organización de Estados Americanos) brinda cursos de formación para el trabajo, en espacios diseñados adaptados para PCD, que desarrolle habilidades de interacción social, resolución de conflictos, liderazgo, trabajo en equipo y que promueva el uso de las tecnologías de la información. .	En México el programa inicio en 2005 en la Universidad de Campeche. Actualmente existen 42 centros (México es el país con mayor número de centros de formación en América Latina) que cuentan con el personal preparado para apoyar a las PCD y con infraestructura adecuada.
Programa “Apoyo para abrir o ampliar un negocio de	SE	Proporcionar apoyo en efectivo a PCD que estén interesadas en abrir o ampliar un negocio y que a su vez esté conformado por	Promovido por el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas de Solidaridad (FONAES).

personas con Discapacidad ”		lo menos en un 50% por PCD.
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	DIF	Se encarga de prestar servicios de atención y rehabilitación a las PCD y apoyarles en su integración social.
Programa de Integración Laboral de Personas con Discapacidad	DIF	Identifica las aptitudes y habilidades de la PCD para colocarlos en el mejor puesto.

Elaboración propia

Como se puede apreciar es el sector público el principal encargado de implementar y promover estos programas, con el fin de poner el ejemplo y evaluar el desarrollo de los mismos. Por lo mismo; como estrategia del gobierno federal se tiene contemplado incluir dentro de las políticas públicas laborales que el servicio público eleve el número de PCD laborando en instancias públicas de los tres niveles.²¹³ Desafortunadamente al día de hoy el número de PCD laborando en instancias de gobierno es muy reducido. Algunas instancias han procurado establecer una cuota fija para PCD dentro de su plantilla, sin embargo, como se puede percibir en la siguiente gráfica, el número real sigue muy reducido.²¹⁴

Instancia	No. de PCD.	% PCD del total.
Comisión Nacional de Derechos Humanos	3	No se menciona
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	289	1.7%
Senado de la República	5	No se menciona
SEP: Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo	48	.01%
SEP: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial	1046	No se menciona

²¹³ GARRIDO Ramírez, Enrique, *op. cit.*, 61

²¹⁴ Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, p. 82

Secretaría de Hacienda y Crédito Público	101	1.86%
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	16	.35%

Fuente: *Informe Alternativo COAMEX 2008-2010. p.59*

3.6.1 Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2014.

Dentro del presupuesto de egresos de la federación, el apoyo a las personas con discapacidad lo podemos encontrar bajo el rubro “recursos para la atención de grupos vulnerables.” con el que se cubren los siguientes programas/instituciones: Programa de Atención a personas con discapacidad, el CONADIS, el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las personas con discapacidad, y la atención a personas con discapacidad por parte de la CNDH y el ISSSTE.

En cuanto a algún programa que promueva la inclusión laboral de las personas con discapacidad; sólo se encuentra presupuestado el Programa de “Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral” el cual no es exclusivo de las personas con discapacidad y cuyo presupuesto no se ha incrementado desde el 2012.

En términos generales, el presupuesto asignado a los programas referentes a personas con discapacidad no ha disminuido, a excepción del asignado a las PCD en el ámbito salud; el cual vio disminuido en un 85% el presupuesto del Programa de Atención a personas con discapacidad respecto al 2013. Cabe resaltar el presupuesto otorgado al *Fondo para accesibilidad al transporte público para PCD*, debido a que es el único programa con un presupuesto considerable. Desafortunadamente la distribución del mismo entre las distintas entidades federativas sigue siendo muy desigual pues tan sólo 5 entidades concentran la tercer parte del presupuesto asignado.

Tomando en consideración todos los avances que se han realizado en materia jurídica, sería recomendable incluir un presupuesto exclusivo para la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Esta iniciativa podría ayudar a acelerar este cambio de paradigma que actualmente se vive en nuestro país y dar mayor sustento al marco normativo nacional.

3.6.2 Incentivos Económicos y/o Legales

Una de las actuales estrategias utilizadas para acrecentar las oportunidades laborales de las personas con discapacidad se encuentra en el ámbito económico. En conformidad con lo dictado por el artículo 27, inciso h, de la CDPD²¹⁵, la legislación nacional contempla un importante número de beneficios fiscales que tenga como fin el aumentar el número de personas con discapacidad en el mercado laboral, principalmente del sector privado.

La Secretaria del Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se encargan de promover los estímulos fiscales contemplados en la legislación nacional en beneficio de las personas con discapacidad. A continuación los principales incentivos a nivel nacional:

Incentivos económico y legales en México	
Nombre	Descripción
Ley del Impuesto sobre la Renta (Artículo 40, Fracción XIII)	Posibilidad de deducir el 100% de la inversión dedicada a las adaptaciones que promuevan la accesibilidad de las PCD en el ambiente laboral.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	En lo que a adquisiciones de bienes o servicios se refiere, se da preferencia a la empresa que cuente con personal con discapacidad en una proporción del 5% de su plantilla de empleados.
Ley del Impuesto sobre la renta. (Artículo 222)	Posibilidad de deducir al 100% el ISR retenido a las PCD que para poder valerse por sí mismas requieran del uso permanente de algún aparato (ej. prótesis, silla de ruedas) en un 80% más de la capacidad normal. Siempre y cuando se acredite la condición de discapacidad ante el IMSS.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (artículo 38)	En caso de un empate técnico entre dos instancias licitantes, aquellas que cuenta con un 5% de PCD dentro de su plantilla será aquella beneficiada.

²¹⁵ Inciso h: Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.

Decreto publicado el 8 de Marzo de 2007	Posibilidad de deducir los ingresos acumulables del contribuyente un 25% adicional al salario pagado a las PCD.
Ley Aduanera (Art. 61)	Exención del pago de impuesto general por importar artículos especiales y/o adaptados a las necesidades de las PCD. Siempre y cuando sean para uso personal de la persona con discapacidad quien la importa o bien se trate de una persona moral no contribuyente autorizada a recibir donativos deducibles de ISR y que se encarguen de dar atención a PCD.

Elaboración propia

Además de los beneficios fiscales ya mencionados, existen también otros impulsos legales y económicos encaminados a beneficiar a aquellas personas físicas y/o morales que realicen adaptaciones a favor de la inclusión laboral de las PCD. Entre ellos, los siguientes:

- Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

De acuerdo al artículo 14° de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, en concursos para adquisición de bienes y/o servicios, aquellas empresas que cuenten con un 5% de personal con discapacidad de su plantilla total y cuya antigüedad no sea menor a seis meses obtendrán preferencia sobre el resto de las empresas.

- Ley de Obras Públicas y Servicios

De acuerdo al artículo 38° de la Ley de Obras Públicas y Servicios, en caso de algún empate entre empresas que estén participando en alguna licitación pública, se dará preferencia a aquella empresa que cuenta con un mínimo del 5% de PCD laborando del total de su plantilla.

Las estrategias para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad han ido evolucionando conforme la visión de la discapacidad también lo ha hecho. De los sistemas de cuota que surgieron como primera alternativa para el empleo de PCD, al día de hoy se ha migrado a otro tipo de medidas, que más que una obligación, representen una ventaja competitiva para las organizaciones. El Estado también se ha visto mucho más involucrado en la implementación de

programas gubernamentales que tengan como objetivo el capacitar y empoderar a las PCD para que les sea más sencillo involucrarse en el mercado laboral.

CONCLUSIONES

No cabe duda que la discapacidad es una realidad de la que nadie está exento, pues en algún momento de nuestras vidas nos encontramos con la imposibilidad de llevar a cabo alguna actividad de la vida cotidiana. A pesar de ser un tema con el cual todos deberíamos estar familiarizados, éste se ha vuelto un tema ajeno, del que pocos conocen y con el que muchos prefieren no involucrarse. El simple hecho de que no exista información estadística certera y actualizada al día de hoy deja ver la falta de interés en el tema.

Ha sido el propio Estado el que ha decidido hacer de las personas con discapacidad un grupo vulnerable. La incapacidad de tomar en cuenta sus necesidades y el negarles la oportunidad de participar en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás, han sido los dos puntos principales que han llevado a la exclusión de las personas con discapacidad y por consiguiente a la violación de sus derechos humanos.

Desde la antigüedad, la discapacidad ha sido sinónimo de discriminación y exclusión. Los paradigmas bajo los cuales se ha enmarcado la discapacidad nos dejan entrever que la concepción de las personas con discapacidad no ha variado mucho pues de una u otra manera se les ha considerado personas innecesarias, inservibles, indefensas e incapaces de hacer muchas cosas.

Este aislamiento e invisibilidad que ha hecho de este grupo minoritario el más vulnerable de todos, es producto de años de indiferencia y apatía hacia el tema de la discapacidad. Desafortunadamente, la discapacidad toma relevancia a nivel internacional muy tarde, pues no es hasta los años setenta que el tema llega al seno de las Naciones Unidas y es hasta finales del siglo XX que es reconocida como una cuestión de derechos humanos. La adopción de esta nueva visión de la discapacidad ha sido un proceso lento que aún no ha llegado a permear en toda la comunidad internacional.

La discapacidad sigue siendo uno de los temas más influenciados por estereotipos de corte caritativo y negativo que han permeado en todas las clases sociales y que han desembocado en un trato discriminatorio e injusto hacia las PCD.

Esta visión compasiva solo ha reforzado el paradigma asistencialista de la discapacidad y ha contribuido a seguir excluyendo a las PCD.

La lucha contra estos estereotipos así como la reivindicación de los derechos universales de las PCD dieron origen al nuevo paradigma de derechos humanos bajo el cual se procura insertar el tema de la discapacidad en la actualidad. Es a través de esta nueva visión de la discapacidad; que las PCD han dejado de ser espectadores de su vida para convertirse en protagonistas. Desafortunadamente, al día de hoy el paradigma de DH no ha logrado permear en la estructura social y aun siguen vigentes muchas actitudes de ignorancia y discriminación hacia las PCD.

Definitivamente el paradigma de derechos humanos revoluciona el tema de la discapacidad en tanto que coloca a las PCD como sujetos de derechos y obligaciones y otorga al Estado un papel de agente esencial en la promoción de la inclusión de las PCD, a través de la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Además de otorgar un papel sustancial al Estado, la misma sociedad civil se ha involucrado en el tema de la discapacidad. Recordemos que la partir de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la sociedad civil tomo un rol activo en la promoción de los DH. Distintas fundaciones se han encargado de emitir reportes alternos a la convención, con el fin de medir su eficacia y aplicación. Además estas asociaciones civiles fungen como importantes entidades auditoras e instancias a las que las PCD pueden acudir en caso de alguna violación a sus DH.

La implementación del paradigma de derechos humanos junto con los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación son producto del movimiento de derechos humanos de las PCD y de los esfuerzos internacionales que han procurado dar respuesta a este mismo movimiento a través de distintos instrumentos internacionales, pero principalmente a través de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Desafortunadamente, la gran mayoría de estos instrumentos internacionales – entre ellos la CDPD – son de carácter declarativo y no vinculante. En este sentido, han dejado mucho que desear dado que carecen de poder conminatorio y de un

sistema de sanciones que realmente exija el cumplimiento de todo lo acordado y que no solo se base en el compromiso moral de los Estados. Lamentablemente, los derechos humanos de las personas con discapacidad se han convertido en derechos de papel y en retórica que todos proclaman pero que pocos llevan a cabo.

Así como se ha reconocido a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, también se debe reconocer que ésta se manifiesta de distintas maneras. La discapacidad motriz es la discapacidad que más esfuerzos ha congregado y a la cual se le ha dado el mayor seguimiento. Sin embargo, no debemos olvidar que existen otros tipos de discapacidad que requieren la misma o incluso mayor atención que la discapacidad motriz, como es el caso particular de las personas con discapacidad intelectual. De igual manera, se debe reconocer que las personas con discapacidad no pertenecen en exclusiva al género masculino. Más de la mitad de las personas con discapacidad en el mundo son mujeres y por el hecho de ser mujeres y vivir con una discapacidad han sido víctimas de una doble discriminación que requiere sumar el doble de esfuerzos para seguir adelante.

El primer paso ya se ha dado, al reconocer a la discapacidad como un tema de derechos humanos, sin embargo aún falta un segundo paso de igual importancia. Se debe reconocer que dentro de este grupo vulnerable de las PCD existen subgrupos de aún mayor vulnerabilidad que requieren de mayor trabajo para salir de esta marginación; tal es el caso de niñas, mujeres y personas con discapacidad intelectual. Aún falta un largo camino por recorrer para garantizar a estas personas una vida digna y el completo disfrute de sus derechos humanos.

La discapacidad se caracteriza por ser una de las más fieles representaciones de la diversidad. Ya sea que sean mujeres, hombres, niños, niñas, personas adultas, con discapacidad motriz, intelectual o auditiva; el mundo en el que vivimos debe estar pensado absolutamente para cada uno de ellos. Por ello es vital el considerar el principio de transversalidad en cada una de las políticas públicas que se diseñen. Las medidas de acción positiva, como los ajustes razonables, deben estar presentes en cada estrategia gubernamental y del sector privado pues son indispensables para permitir que personas con y sin discapacidad puedan acceder a las mismas oportunidades que les permitan un desarrollo personal y profesional.

En cuanto al ámbito laboral se refiere, cabe mencionar que a pesar de que fue la Organización Internacional de Trabajo el primer organismo que vela por los derechos humanos de las PCD; los derechos laborales de las PCD brillan por su ausencia. El derecho a trabajar y ganarse la vida representa uno de los derechos más importantes para las personas con discapacidad en tanto persigue la inclusión de las PCD a la vida en sociedad y dado que representa una importante oportunidad económica para compensar todos los gastos adicionales que conlleva el vivir con discapacidad.

Así como el trabajo es esencial para la persona con discapacidad; para el Estado también es esencial el integrar a su población con discapacidad a la fuerza laboral. A mayor población activa ocupada, mayor generación de riqueza. El incluirlos en el mundo laboral permite disminuir el índice de pobreza y el gasto que el gobierno realiza en programas sociales destinados a las PCD. Por ello es esencial promover las mismas oportunidades laborales para las personas con discapacidad y las de sin discapacidad.

Todos aquellos programas que actualmente destinan sus recursos para ser invertidos en pensiones y/o asistencia social podrían ser canalizados a proyectos que promuevan la inclusión de las personas con discapacidad y que les ayuden a ser productivas por sí mismas. Los gobiernos deben encauzar estos esfuerzos hacia políticas que prohíban la discriminación en el empleo, que promuevan el empleo por cuenta propia y la capacidad para emprender un nuevo negocio, así como fomentar el empleo de PCD en el sector público y privado.

Además de la implementación de políticas públicas que promuevan el empleo de PCD y de la adopción de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación en el ámbito laboral, existe un tercer elemento que es de suma importancia; el factor educativo. Las pocas oportunidades laborales que existen para las PCD están estrechamente ligadas a las escasas oportunidades que se les brinda para recibir una educación de calidad. Como se ha visto previamente, aquellas PCD que han conseguido colocarse dentro del mercado laboral, han sido en posiciones de baja cualificación. En gran medida, se puede adjudicar a la creencia de que las PCD no tienen la misma capacidad de ocupar un puesto de gran responsabilidad,

pero también se debe al hecho de que muy pocas PCD cuentan con una trayectoria educativa que les permita escalar dentro del mercado laboral.

Sin duda la educación juega un papel crucial para el desarrollo personal y profesional de las personas con discapacidad. Y de no ser acatada esta necesidad, el desempleo seguirá perteneciendo a un círculo vicioso que se alimenta de la carencia académica que existe en las sociedades. Esta limitada oferta académica que existe para las PCD, se debe en gran medida a lo poco inclusivo e inaccesible que es el sistema educativo actual. Por lo que una vez más se debe tener muy en cuenta el principio de transversalidad que garantice a las PCD el acceso en igualdad de condiciones a las PCD.

Al igual que la educación, la inversión en el sistema de salud es sumamente importante, pues es en virtud de ella que se puede aspirar a vivir una vida plena. En la medida en que se mejore el sistema de salud y se amplíe su cobertura se podrá disminuir el número de incidencias de discapacidad, lo cual a su vez tendrá un impacto positivo en la economía del país.

Desde el 7 de Noviembre de 1945 que México se convirtió en un Estado Miembro de las Naciones Unidas, nuestro país ha votado a favor de las personas con discapacidad. En el año 2001, México tuvo una valiosa participación al lograr que se aprobara su propuesta para iniciar la elaboración de una convención específica sobre derechos humanos de las PCD. La realidad es que a 8 años de haber sido aprobada esta Convención, aún existen innumerables retos a los que México aún debe dar respuesta para poderse hacer llamar un digno representante de esta convención y de los derechos de las personas con discapacidad.

La armonización legislativa aún representa un gran reto a vencer. Ésta es esencial para lograr una aplicación unísona de los instrumentos internacionales a nivel local y hacer compatible la legislación federal con aquellos tratados de los que México forma parte. Por más innovadora que sea la legislación nacional, ésta está condenada al fracaso si no existe una cultura de respeto y de aceptación por parte del gobierno y de la propia sociedad. El simple hecho de que aún se sigan utilizando términos incorrectos para referirse a las PCD en un gran número de documentos oficiales pone de manifiesto que aún falta mucho por ajustar a los estándares

internacionales. Todavía existen leyes que siguen manejando el término invalidez, como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o la Ley General de Salud, que no hace referencia a persona con discapacidad, sino al concepto de invalidez.

Aquella normativa internacional que ya ha sido trasladada al ámbito local a través de instrumentos federales ha dejado mucho que desear. Al día de hoy existe una carencia jurídica al no existir reglamentación expresa ni un sistema de sanciones que permita la real aplicación de la ley. La gran mayoría de las sanciones actuales son de corte administrativo, que en conjunto con la poca cultura y educación que existe alrededor de la discapacidad; ha suscitado que el marco jurídico sea improductivo e ineficaz. Por lo que muchos de los avances que ya se han tenido en materia legislativa a nivel federal han sido intrascendentes pues han pasado a ser sólo textos con un carácter enunciativo.

Se debe trabajar para ofrecer a los mexicanos verdaderos mecanismos de quejas que garanticen un verdadero seguimiento a los casos y que impongan acciones que ayuden a resolver esas quejas. Haciendo uso del derecho a la transparencia y acceso a la información, se solicitó a la CNDH el número de quejas en materia de derechos laborales que han hecho de las personas con discapacidad en los años recientes. Al 9 de Octubre del 2014 no existía ni una sola queja en la materia, lo cual nos ayuda a sostener que el sistema de quejas y sanciones en materia de discapacidad es prácticamente nulo.

Sin duda, se puede afirmar que en México se han realizado diversas acciones enfocadas a consolidar un marco jurídico nacional inclusivo. El primer importante paso se dio al lograr que el marco jurídico federal prohibiera la discriminación por discapacidad. En el 2011 se creó una ley específica para las PCD y a la par se llevó a cabo la reforma de derechos humanos, mientras que en el 2012 se llevó a cabo la reforma a la Ley Federal de Trabajo a favor de las PCD. Desafortunadamente todas estas acciones han sido recientes y por lo tanto su implementación será lenta y paulatina.

A pesar de los avances que se han procurado en materia legislativa en torno a la discapacidad; existe un importante paso que aún falta dar. Al día de hoy no

existe una definición de personas con discapacidad en nuestra Constitución, así como tampoco existe una Constitución en versión braille que sea provista por el estado y que atienda a las necesidades de las personas con discapacidad auditiva.²¹⁶ Si tanto se habla de promoción de derechos humanos de las PCD es imprescindible que las personas que vivan con cualquier tipo de discapacidad puedan recurrir a la norma máxima sin impedimento alguno.

Al igual que sucede a nivel internacional, el empleo se posiciona como la principal barrera a la que se enfrentan las personas con discapacidad en México. La situación económica en la que se vive, así como el paradigma asistencialista que aún se encuentra muy arraigado en el país se erigen como los dos principales factores que han hecho de esta situación, una cuestión delicada y que debe ser atendida de manera urgente.

Desafortunadamente, el paradigma de derechos humanos aún no se encuentra completamente digerido por la sociedad México. Por lo que todo aquello que éste conlleva, como la igualdad de oportunidades, la no discriminación, los ajustes razonables y la accesibilidad; aún no se viven de manera tangible en nuestro país. El paradigma asistencialista sigue muy arraigado en la cultura mexicana y junto con él, la idea de que las personas con discapacidad no son capaces de trabajar. Como parte del plan de acción para destituir esa visión errónea de la discapacidad y acoger el paradigma de derechos humanos, el tema ha sido adoptado dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo con el fin de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad en toda iniciativa gubernamental.

Como parte de este mismo plan de acción; se han creado diversos incentivos que coadyuvan a colocar a las PCD en el mercado laboral. Estos incentivos que se otorgan -en su mayoría al sector privado- son una buena opción en tanto sean medidas de corte temporal que funjan como primer paso a la puerta de la igualdad de oportunidades de las PCD en el mundo laboral.

²¹⁶ Es a través de la asociación civil de Pro Ciegos I.A.P que se ofrece esta publicación en formato Braille.

Es un hecho que a las PCD son una fuente de talento desaprovechada. Sin duda es una inversión fuerte el adaptar un centro de trabajo para las personas con discapacidad, sin embargo, es obligación de las organizaciones y en función de ayudarlas a cumplir con ésta disposición es que se han creado distintos incentivos para aminorar los gastos que se deben realizar. Muy pocas instituciones conocen los incentivos que otorga el gobierno para poder adaptar sus instalaciones para PCD, por lo que es importante hacer una mayor difusión de este tipo de estímulos. Sin embargo, no debemos olvidar que la inclusión de las PCD al mundo laboral se trata de un derecho y no de un beneficio económico que la empresa deba recibir o de un favor que se le esté dando a la persona. En otras palabras, el derecho a trabajar de la PCD no debe estar sujeto a que existan incentivos económicos para el empleador.

A la par que se promueve el empleo de las PCD, es de suma importancia promover el resto de los derechos humanos laborales. Desafortunadamente las condiciones laborales bajo las cuales viven las PCD siguen siendo denigrantes, principalmente en lo concerniente al salario. Muchas personas no cuentan ni con prestaciones de ley y más alarmante aún, todavía existe el pensamiento de que emplear a una PCD, más que ser un derecho, es una oportunidad que deben aprovechar al costo que sea y bajo las condiciones que sean. Ante todo, siempre se debe tener bien presente que las PCD, al igual que las personas sin discapacidad, son sujetos de derechos y obligaciones que deben recibir las mismas oportunidades para poder ejercer todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás.

Además de tratarse de un derecho humano, existen un sinnúmero de argumentos que soporten la inclusión de las PCD al mercado laboral, como la rentabilidad que ofrece tanto al Estado como al sector privado, la innovación y creatividad al contar con equipos diversos de trabajo, diferenciación en el mercado, el alto nivel de compromiso de las PCD y la cohesión social que pueden lograr al interior de las organizaciones, entre muchas más.

Antes que verse obligados, los empleadores deben comprender la ventaja competitiva que brinda el contar con PCD dentro de la plantilla de su organización que contribuyan a un ambiente de diversidad. Poco a poco los programas de diversidad en el ámbito laboral empiezan a ser una realidad y comienzan a

insertarse en la agenda de responsabilidad social del sector privado; lo cual ayudará a que un mayor número de PCD puedan colocarse en el mercado laboral.

Sin duda aún falta mucho para que podamos hablar de un México incluyente, sin embargo poco a poco van encajando los distintos esfuerzos – del Estado, de la sociedad civil, de las PCD, del derecho internacional - que giran alrededor del tema y van otorgando mayor visibilidad a las personas con discapacidad. México aún se encuentra en una primera fase de armonización legislativa que debe estar acompañada de la promoción de una cultura de la discapacidad como cuestión de derechos humanos y de respeto a la diversidad.

La gente debe poder ver en su día a día que las PCD, al igual que nosotros, pueden y tienen el derecho de realizar cualquier ocupación y participar en las actividades de la sociedad civil. Por ello es importante incluir desde los primeros niveles del sistema educativo, la conciencia de las necesidades de las PCD y fomentar un trato digno y respetuoso a las PCD. Finalmente debemos recordar que la discapacidad es un tema que nos atañe a todos y que requiere del compromiso de cada uno de nosotros, para así sembrar una semilla de diferencia que con el tiempo se esparza entre toda la sociedad.

FUENTES BASICAS DE CONSULTA

Bibliografía

BAGENSTONS, Samuel, *Law and the Contradictions of the disability rights movement*, Yale University Press, New Haven, 2009.

BARTON, Len, *Superar las barreras de la discapacidad*, Morata, España, 2008.

BAYEFSY, Anne F., *The Principle of Equality or Non-discrimination in International Law*, Human Rights Law, Vol 11, N^o 1-2, 1990.

BROGNA, Patricia, Et. Al., *Visiones y revisiones de la Discapacidad*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 2009.

CAMPOY CERVERA, Ignacio, *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2004.

DE LA MADRID, Ricardo Raphael, *Reporte sobre la discriminación en México 2012; Trabajo*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 1 edición, 2012.

DE LORENZO García, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*, Alianza Editorial, España, 2007.

DE LORENZO García, Rafael, *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo*, Fundación ONCE/Ediciones del Umbral, España, 2003.

EROLES, Carlos, Et. Al. , *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*, ESPACIO, Buenos Aires, 2002.

GONZALEZ Millán, Rafael, Et. Al., *Las múltiples dimensiones de la discapacidad*, España, Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, Colección Solidaridad, 2003.

GONZALEZ Ramos, Alonso Karim, *Capacidad Jurídica de las personas con discapacidad*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2010, primera edición

HUERTA Ochoa, Carla, "La estructura jurídica del derecho a la no discriminación", *Derecho a la no discriminación*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

O'REILLY, Arthur, *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

PABLO Jiménez, Eduardo, *Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de la realidades española y argentina*, Ediar, Buenos Aires, 2006.

PALACIOS, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Grupo Editorial CINCA, primera edición, España, 2008.

PALACIOS, Agustina, *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos*, CINCA, España, 2007.

QUINN, Gerard, Et. Al., *Derechos humanos y discapacidad: uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2002.

REYES MANZANO, Jorge, "Tendencias en los niveles de discapacidad 2000-2010", ponencia presentada en la *XI Reunión Nacional de Investigación demográfica en México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes/México, 2012

s/autor, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1ed, 2012, pp. 23

s/autor, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2004, pp. 222

VON POTOBOSKY, Geraldo W., Et Al., *La organización internacional del trabajo*, Buenos Aires, Editorial ASTREA, primera edición, 2002.

Fuentes Electrónicas

AMERICAN ASSOCIATION ON INTELLECTUAL AND DEVELOPMENT DISABILITIES , "Frequently Asked Questions on Intellectual Disability" {en línea} ,Washington D.C, Dirección URL: http://aaid.org/intellectual-disability/definition/faqs-on-intellectual-disability#.VU6xS_I_Okp

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, "El trabajo y el empleo de las personas con discapacidad" {en línea}, Dirección URL: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-328504_recurso_1.pdf

CARBONELL, Miguel, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades* {en línea}, México, 2012, Dirección URL:

<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, Consultado en línea (01 de mayo del 2015)

CARDONA LLORENS, Jorge, “La Organización de las Naciones Unidas y las personas con discapacidad”, {en línea}, Dirección URL: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/articuloscatedraCA-proteccion-01.pdf>

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/19.pdf> (2 de Mayo del 2015)

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION, *El derecho a la no discriminación en México* {en línea}, Dirección URL: http://www.sev.gob.mx/actualizacion/files/2014/02/DerechoNoDiscriminacionMexico/Fce_10_Guia_Part.pdf

FERNANDEZ LIESA, Carlos R., “Codificación Internacional y desarrollo progresivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad”, {en línea}, Dirección URL: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/articuloscatedraCA-proteccion-01.pdf>

GARRIDO Ramírez, Enrique, *et al.*, *Informe Alternativo COAMEX 2008-2010* {en línea}, Dirección URL: <http://www.coalicionmexico.org.mx/assets/versio%CC%81n-lectura-fa%CC%81cil.pdf>

Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad {en línea}, México, 2011, Dirección URL: http://www.sre.gob.mx/csocia_l_viejo/contenido/comunicados/2011/abr/CDPD260411.pdf (Consultado el 6 de Julio del 2014)

KENNEDY Smith, William, Et. Al., *Informe Regional de las Américas 2004* {en línea}, Dirección URL: <http://dds.cepal.org/discapacidad/publicaciones/ficha/?id=3630>

METTS, Robert, *Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank* {en línea} The World Bank, 2000, Dirección URL: <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172606907476/DisabilityIssuesMetts.pdf>

NACIONES UNIDAS, “Mas de 360 millones de personas sufren pérdida de audición discapacitante” en *Centro de Noticias ONU* , {en línea} Dirección URL: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=28842#.VU6yD_I_Okp

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa* {en línea}, Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_141381.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de legislación: Directrices* {en línea}, Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091140.pdf,

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo* {en línea}, Dirección URL: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb282/pdf/tmemdw-2.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information* {en línea}, Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_173498.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe Mundial sobre la Discapacidad* {en línea}, Malta, 2011, Dirección URL: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf, p. 35 (consulta: 15 de Marzo del 2014)

PRIESTLEY, Mark, *Fundamental Principles of Disability* {en línea, Dirección URL: <http://disability-studies.leeds.ac.uk/files/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* {en línea}, México, 2000, Dirección URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf

SANJOSE Gil, Amparo, “Situación del proyecto de convenio de las naciones unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad”, {en línea Dirección URL: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/articuloscatedraCA-proteccion-01.pdf>

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias del seminario internacional convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* {en línea}, 318 p., Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 1 edición, 2006, Dirección URL: http://www.sre.gob.mx/eventos/d_humanos/foro_intl/doc/mem_seminario.pdf {consulta: 18 de Abril del 2014}

VITE PEREZ, Miguel Ángel, “La discapacidad en México desde la vulnerabilidad social”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Vol. 8, No. 2, 2012, pp. 153-173, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20122/art/art7.pdf>, (Consultado el 21 de Junio del 2014)

Hemerografía

ARIAS MONGE, Esteban, “Transversalidades: La discapacidad el desarrollo de los pueblos”, *Revista IIDH*, Vol. 40, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

CANESSA MONTEJO, Miguel F., “Los derechos humanos laborales en el derecho internacional”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol 23 (1), 2012.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL, “*Resultados de la medición de pobreza 2012*” {en línea}, *Comunicado de Prensa No. 003*, Dirección de Informática y Comunicación Social, México, 29 de Julio del 2013, Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENDA_003_MEDICION_2012.pdf

DE LORENZO GARCIA, Rafael, “La protección jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional” en, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 5, España, 2001, Dirección URL: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%205%20COMPLETA.pdf>

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INTEGRACION EN LA COMUNIDAD, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Universidad de Salamanca, España

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Discapacidades*, {en línea}, Dirección URL: <http://www.who.int/topics/disabilities/es/> OMS, 2011 (Consulta: 5 de Enero del 2015)

PINEDA, Juan, “La reforma laboral y los derechos humanos laborales”, *Revista de derechos humanos-dfensor*: Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, No. 5, año XI, México, 2013.

STANG Alva, Maria Fernanda, *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*, {en línea}, Santiago de Chile, CEPAL, Serie: Población y Desarrollo, abril del 2011, Dirección URL: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/43186/lcl3315-p.pdf>

Documentos y Leyes

Carta de la Organización de las Naciones Unidas

Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud: Versión abreviada, Organización Mundial de la Salud,

Convención sobre los Derechos para Personas con Discapacidad

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Encuesta Nacional sobre Discriminación en México; Resultados sobre personas con discapacidad 2010, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2011

Ley Federal del Trabajo

Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, artículo 2, apartado XXI

Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 1998

Pacto Internacional De Económicos, Sociales Y Culturales, Observación General No. 5

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República

Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018, SEDESOL