



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA FORMACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN LABORAL
DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA SECRETARÍA
DE PROTECCIÓN CIVIL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL 2007-2012
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

GABRIEL MEDINA TORRES

ASESOR

DOCTOR: MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

CIUDAD UNIVERSITARIA

DICIEMBRE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A ti mamá, por ser una guerrera inspiradora en mi vida y en mis éxitos, por tu comprensión y amor incondicional, por enseñarme a no rendirme y tener fe cuando estuve a punto de rendirme, por estar siempre a mi lado en mis desvelos para ver culminados mis sueños. Te amo mamá.

A mi hermano Mauricio, por tu cariño y respeto que siempre me has dado con tus palabras de aliento, por ser un excelente compañero de vida y por ocuparte de mí... Porque siempre has estado cuando más te necesito. Te llevo en mi corazón.

A mi hermano Isaac, por tu pasión en el arte y por enseñarme a disfrutar las pequeñas grandes cosas de la vida. Te quiero mucho.

AGRADEZCO A:

MI ASESOR, DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ
ZÁRATE.

*por su gran apoyo, interés y enseñanzas académicas que me
guiaron exitosamente en mi investigación.*

MIS REVISORES DE TESIS,

*por sus puntuales observaciones y reflexiones que me han
permitido continuar aprendiendo.*

ABUELITA SOCO Y TÍO ALEJANDRO,

*por sus oraciones, afecto y por estar al pendiente en la
culminación de este proyecto.*

EMMANUEL ÁLVAREZ Y FAMILIA,

*por su confianza, cariño y solidaridad como familia y como
apoyo laboral. Ídem.*

A MIS ENTRAÑABLES AMIGOS,

*por siempre estar a mi lado compartiendo los frutos de la
vida.*

MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO CON
DISCAPACIDAD,

*por enseñarme una nueva forma de ver, sentir, escuchar y
comprender el mundo... No existen los límites si te lo
propones.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO MODERNO	12
I. 1. CONCEPCIONES GENERALES DE ESTADO.	13
I. 1. 1. Historia y origen del término “Estado”.	13
I. 1. 2. El Estado Moderno.	16
I. 1. 3. El Estado de derecho en el Estado representativo.....	17
I. 1. 4. Estado y gobierno.	20
I. 1. 5. La democracia en la teoría de las formas de gobierno.....	21
I. 1. 6. Diferencia entre lo público y lo privado.....	25
I. 2. DIFERENCIA ENTRE LA POLÍTICA Y LO POLÍTICO.....	28
I. 3. ¿QUÉ CLASE DE “SUJETOS” PERSISTEN EN EL ESTADO MODERNO?	30
I. 3. 1. ¿Quién conforma la sociedad civil?.....	31
I. 3. 2. Sobre las demandas no saneadas de la sociedad civil.	34
I. 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO GERENCIAL.....	36
I. 4. 1. ¿México es un Estado Gerencial?.....	40
I. 5. LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
I. 5. 1. ¿Qué son las políticas públicas?.....	47
I. 5. 2. ¿Cómo se elaboran las políticas públicas?	52
I. 5. 3. ¿Cómo se evalúan las políticas públicas?.....	54
I. 5. 4. El campo conceptual de la política pública, política de gobierno y política de Estado.	55
CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEXICANAS EN MATERIA SOCIAL ..	61
II. 1. SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.	62
II. 1. 2. ¿Qué son, cómo se elaboran y cómo se evalúan las políticas públicas en México?	66
II. 2. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO PROMOTOR DEL BIENESTAR ECONÓMICO SOCIAL.....	70

II. 2. 1. Las contradicciones del Estado neoliberal y las democracias con respecto a las políticas sociales.	72
II. 2. 2. La Ciudad de México como modelo de análisis de políticas sociales.	77
II. 2. 3. ¿Diferencia entre “igualdad de oportunidades” y “equidad”?	86
CAPÍTULO III. HABLEMOS DE DISCAPACIDAD.	94
III. 1. ¿POR QUÉ EXCLUIMOS?	95
III. 1. 1. ¿Es lo mismo prejuicio que discriminación?	96
III. 1. 2. ¿Es posible reducir el prejuicio y la discriminación?	100
III. 2. ¿QUÉ ES DISCAPACIDAD?	102
III. 2. 1. La cultura social de la discapacidad.	107
III. 2. 2. Tratamiento de las personas con discapacidad en la historia.	111
III. 2. 3. Los orígenes del activismo político de las personas con discapacidad.	114
III. 3. MÉXICO ESTÁ PARTICIPANDO. CONVENIOS INTERNACIONALES QUE PROTEGEN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	120
III. 3. 1. La discapacidad y su relación con los Derechos Humanos: condición <i>sine qua non</i> para el Estado de Derecho.	121
III. 3. 2. Los datos duros de la discapacidad en México.	124
III. 3. 3. Acciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de discapacidad.	130
CAPÍTULO IV. PROGRAMA DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL GOBIERNO DEL D. F.	134
IV. 1. PRINCIPALES BARRERAS QUE IMPIDEN LA INCLUSIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD.	137
IV. 2. BENEFICIOS DE LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	139
IV. 3. ¿EN QUÉ SE OCUPA LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD?	141
IV. 3. 1. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Motriz.	143
IV. 3. 2. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Visual.	146
IV. 3. 3. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Mental.	148
IV. 3. 4. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Auditiva.	150
IV. 3. 5. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad del Lenguaje. ..	151

IV. 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	154
IV. 5. LA PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	163
IV. 5. 1. ¿Por qué contratar a personas con discapacidad en la Secretaría de Protección Civil?	166
IV. 5. 2. Análisis de Puestos de Trabajo de Personas con Discapacidad.....	168
IV. 6. POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DENTRO DE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL.....	180
IV. 6. 1. La Política de Integración Laboral de la Secretaría de Protección Civil.	182
IV. 6. 2. Las tareas realizadas en la Secretaría de Protección Civil para la contratación de personal con discapacidad	184
CONCLUSIONES	189
ANEXOS	193
BIBLIOGRAFÍA	213

INTRODUCCIÓN.

La discapacidad se ha convertido en los últimos años en un problema de salud pública. A las personas con discapacidad se les considera como un "*grupo socialmente vulnerable*" no sólo porque representan una minoría poblacional, sino también porque viven bajo la constante segregación y discriminación de los que no poseen ningún tipo de discapacidad. ¿Cómo se sustenta tal afirmación? Cotidianamente dichas personas se enfrentan a múltiples barreras físicas, psicológicas y culturales que inciden directamente en la falta de acceso a un empleo y a una vida digna, lo que genera una minusvaloración y aislamiento de ellos mismos.

Nuestro país no es ajeno a dicha situación, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010, describe que 4 de cada 10 mexicanos no estarían dispuestos a vivir con una persona con discapacidad; mientras que el 70.6% de los encuestados considera que se respeta poco o nada los derechos de las personas con esta condición. Por otro lado, la misma encuesta refleja que las personas con discapacidad consideran que los 3 principales problemas que enfrentan son: la falta de empleo (27.5%), la discriminación *per se* (20.4%), y el no ser autosuficientes por las anteriores razones (15.7%).

Para el Estado mexicano, el tema de la discapacidad constituye tanto un problema de salud pública como un problema de igualdad de derechos, puesto que no cuenta con los suficientes sistemas de rehabilitación física y de inclusión socio-laboral, que garanticen la accesibilidad universal y la autodeterminación de este grupo.

En la Ciudad de México la situación de las personas con discapacidad sigue siendo un reto a pesar de los diversos programas sociales que se tienen para su atención y que representan una inversión anual aproximada de 732 millones de pesos.

Estadísticamente, el Distrito Federal y su Zona Metropolitana concentran el 20.4% del total de la población nacional con esta condición, cifra que

representa la más alta en todo el país y que se agrava por la estrechez geográfica de la ciudad, la falta de accesibilidad en los espacios y transportes públicos y, especialmente, por la discriminación de la que son objeto. La conjugación de estos elementos exalta el principal problema que enmarcan las personas con discapacidad en la capital del país: el desempleo.

La Ciudad de México alberga a más de 485 mil habitantes con algún grado de discapacidad, de éstos, 3 de cada 10 son gente de la tercera edad con algún grado de discapacidad motriz, por lo que la enfermedad y la edad avanzada son los principales factores de la ocurrencia de la discapacidad. No obstante, en el grupo de los adultos (de 30 a 59 años) que representan el grueso de la Población Económicamente Activa (PEA), está el siguiente sector con mayor número de personas con discapacidad quienes la adquieren por enfermedades y accidentes.

Las delegaciones políticas de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón concentran el 42.1% de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, delegaciones que también concentran el mayor número de población en la urbe, un sinnúmero de carencias económicas y sociales, así como diversos riesgos que los amenazan constantemente como grietas, población en cauces y barrancas, concentraciones masivas, centros industriales y otros peligros que motivan la acción gubernamental para atender por medio de las políticas públicas sus necesidades y demandas.

Ante tales vicisitudes, durante el sexenio de Marcelo Luis Ebrard Casaubon, ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se quiso atender las demandas más sensibles de empleo y combate a la discriminación en contra de las personas con discapacidad mediante la creación de programas sectoriales y políticas sociales de largo plazo que se basaran en las directrices de "equidad" e "inclusión de derechos". Éstos quedaron plasmados en el *Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012*.

Para implementar las anteriores acciones a favor de la inclusión de personas con discapacidad, en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno

del Distrito Federal se creó el "*Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad*", el cual tuvo como misión contratar a personas con esta condición bajo los siguientes motivos: 1) atender y dar respuesta a uno de los lineamientos de la política social en materia de atención a grupos vulnerables; 2) favorecer una cultura de equidad e inclusión de derechos en el rubro laboral y; 3) enriquecer a la dependencia y a sus trabajadores con los conocimientos, habilidades y técnicas en materia de protección civil. Concreto

Este *Programa* se caracterizó por promover acciones de sensibilización social y laboral sobre las personas con discapacidad; asimismo se precisaron los lineamientos de contratación de este sector poblacional que toda institución pública debe considerar para forjarse como accesible e incluyente. Sin embargo a partir de su puesta en marcha no se ha logrado cumplir con tales fines, debido a que se encontraron más barreras culturales que presupuestales. La mayoría de los directivos estaban poco interesados en que personas con discapacidad formaran parte de su equipo de trabajo porque consideraban que sus áreas requerían personas con salud plena, libres para moverse, escuchar, entender, ver y hablar, puesto que la protección civil es una actividad principalmente física.

En este sentido, las agresiones verbales, la falta de espacios adecuados, el rechazo y el aislamiento laboral, fueron los principales factores de discriminación que enfrentaron las personas con discapacidad. No obstante, dichas personas fueron ganando espacios de respeto y admiración por su disposición y buen desempeño laboral, por su puntualidad y apego a la reglamentación de la institución.

La meta de contratación de 11 personas con discapacidad se consumó sólo durante el primer año del Programa. La ocurrencia de la rotación del personal, la falta de presupuesto para la contratación de más personal con esta condición, y la inexistente firma del Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Protección Civil y el DIF-DF, que promoviera la inclusión laboral de personas con discapacidad, fueron entre otros, los factores que limitaron la continuidad del proyecto.

Con base en lo anterior, el presente documento está encaminado a responder los cuestionamientos siguientes: ¿Por qué se debe estudiar la problemática laboral de las personas con discapacidad bajo una óptica de políticas públicas? ¿Qué elementos de importancia se retomaron para que el *Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad de la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal* pudiera incidir en la población objetivo? ¿El *Programa* consiguió promover una cultura de inclusión laboral al interior de la dependencia? ¿Cuáles son los logros y retos del programa?

En este contexto, se establece la siguiente hipótesis: El *Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad de la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal* es considerado como un programa sectorial limitado e inacabado en términos de políticas públicas, ya que no logró favorecer al interior de la dependencia la cultura de la equidad e inclusión de derechos en el rubro laboral de las personas con esta problemática. Es necesario establecer acciones tendientes al lograr una verdadera inclusión de las personas en dicha situación, a través de una nueva cultura de respeto y sensibilización a la dignidad de las personas discapacitadas, que permita el derrumbe de barreras físicas y culturales persistentes dentro de los centros de trabajo en la administración pública.

Para fines de exposición, el presente documento está dividido en cuatro capítulos. En el primero se presenta un esbozo epistemológico de las políticas públicas en el Estado moderno, este último descrito y analizado desde una perspectiva teórico-política e histórica, en donde destaca su construcción ecléctica por diversos apelativos conceptuales a saber: Estado de derecho, democrático, neoliberal, limitado, gerencial, pluralista, representativo, social, entre otros. La discusión versa en el cómo ha influido el *redimensionamiento del Estado* y la conformación de lo público ante lo privado, en un contexto donde la acción gubernamental se basa en la toma de decisiones a través de la metodología de las políticas públicas.

Asimismo se pone de manifiesto la relevancia que tiene la participación de la sociedad civil en la formación de las políticas públicas, quienes desde su unicidad como sujetos políticos, sociales y jurídicos, permiten la persistencia y legitimidad del mismo Estado moderno. ¿Cómo se logra dicha continuidad? A través de la *gobernanza*, es decir, a través de la relación estrecha y del trabajo en conjunto de la sociedad y el gobierno para que sus instituciones funcionen.

En este primer apartado se describe también la manera en que se elaboran las políticas públicas de acuerdo a dos metodologías propuestas por autores como Bardach y Ruiz Sánchez. No obstante, como ellos plantean, estas metodologías son una aproximación de cómo deben elaborarse las políticas, pero cada hacedor los usará en consonancia a las necesidades del problema a analizar. En este sentido, el presente documento utiliza sus metodologías de manera ecléctica a lo largo de toda la investigación.

El segundo capítulo es un esbozo del origen, concepción, objetivos y funcionalidad de las políticas sociales y su aplicación en México. Para ello se hizo una revisión y análisis histórico-epistemológico del redimensionamiento del Estado mexicano y su impacto en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, del Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, y del Programa Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-20012. A pesar de que ambos planes pertenecieron a diferentes visiones de cómo concebir el bienestar social (por su evidente divergencia política), en la realidad su oposición se basó en meros tecnicismos epistemológicos en cuanto a la hechura y aplicación de sus políticas sociales, pues mientras el gobierno de Marcelo Ebrard consideró a la política social como un proyecto de políticas sociales focalizadas generadoras de derechos en la equidad; el gobierno de Felipe Calderón las consideró como políticas universales generadoras de igualdad de oportunidades.

El capítulo tercero es un análisis histórico de la concepción de la discapacidad en México y el mundo, con lo cual se busca sustentar el principal problema de este sector poblacional: la discriminación. Es por ello que se exponen las razones psicológicas de por qué, de manera natural, el ser

humano tiende a discriminar o excluir a otros. El miedo, los prejuicios y la imitación social son determinantes en este comportamiento, los cuales pueden ser menguados o hasta erradicados con tres estrategias de la modificación de la conducta: a) recategorización; b) procesamiento controlado y; c) mejoramiento del contacto entre grupos, los cuales son de suma importancia en el proceso de sensibilización social para la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Posteriormente, el capítulo lleva de la mano al lector por un esbozo histórico del concepto de la discapacidad y su injerencia en la cultura y la política a través de los movimientos sociales de las personas con discapacidad y sus familiares. Su participación activa y pública ha llevado no sólo a la adecuada búsqueda epistemológica de cómo nombrar su condición, sino a crear y recrear un sin fin de normatividades internacionales como la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) y el Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que les han abierto espacios en círculos educativos, sociales, laborales, políticos y jurídicos, bajo el cobijo del Estado de derecho y del respeto esencial a sus derechos humanos. Asimismo, su aportación social ha sido fomentar la paulatina creación de una cultura de la discapacidad, basada en la sensibilización de la sociedad civil ante la complejidad de su condición.

En el cuarto capítulo se detalla el Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2007-2012, el cual tuvo como finalidad describir los elementos a considerar en la contratación de personas con esta condición. Para tales fines se describen las aportaciones laborales que han consumado las personas con discapacidad, así como los beneficios que conlleva contratar y trabajar con estos grupos. Por último se presentan las conclusiones y las fuentes de consulta que apoyaron esta investigación.

CAPÍTULO I. LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO MODERNO.

El Estado moderno han cambiado el paradigma del acaecer de la política y la administración pública tras el enriquecimiento conceptual que lo enmarcan como democrático, representativo, pluralista, gerencial, neoliberal, entre muchos otros. Estos apelativos han surgido como consecuencia de la participación activa de la sociedad civil en las decisiones públicas; las reformas políticas; y como resultado de las transformaciones tecnológicas y económicas.

Derivado de lo anterior, el ciudadano ya no es más un sujeto pasivo ante la autoridad gobernante, posee el derecho y la capacidad de representarse y representar sus idearios de forma individual y/o grupal. Las demandas y necesidades ciudadanas son llevadas institucionalmente ante los hacedores de las políticas, quienes legislan, ejecutan y vigilan la creación y seguimiento de los planes y programas gubernamentales que emanan de las políticas públicas, las cuales detallan los ejes de acción de los gobiernos.

La acción pública en el Estado Moderno no puede concebirse sin las políticas públicas que representan la búsqueda y consumación de un estilo de vida social, político y económico en igualdad de derechos, oportunidades y obligaciones ante la ley.

En este sentido, el presente capítulo tiene por objeto detallar las raíces ideológicas y epistemológicas de las políticas públicas para lo cual, se partirá de la esencia misma del Estado moderno y las acepciones circundantes que le han dado forma para ser un Estado menos interventor y más rector; a una economía más libre y competitiva; y a una sociedad más participativa e influyente en la dirección de sus gobiernos a través de su injerencia en la elaboración de las políticas.

I. 1. CONCEPCIONES GENERALES DE ESTADO.

I. 1. 1. Historia y origen del término “Estado”.

La concepción de “Estado”, como se le conoce hoy en día, ha evolucionado a la par de las más complejas transformaciones políticas, sociales, económicas y científicas de la historia. El origen de su advenimiento etimológico tiene sus raíces en el siglo XVI del Renacimiento italiano en el libro “*El Príncipe*” de Nicolás Maquiavelo, quien diferenció las voces “*Estado*” y “*república*” de la siguiente forma: “*Cuántos Estados, cuántas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados*”¹. Con ello Maquiavelo describió a la *república* no como el Estado *per se*, sino como una forma de gobierno o régimen basado en la autoridad popular, en donde los magistrados y los funcionarios son electos por el pueblo.

Omar Guerrero aclara que, “literalmente, la palabra *estado* significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad, así como el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente se hable del *Estado* se alude explícitamente a la manera de *ser* o *estar* constituida políticamente una comunidad humana”².

El significado genérico de situación (“*status*”) del término “*estado*” ostentó un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio, así como el de la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando, a través del término “*Estado*”, el cual también desplazó en su totalidad a conceptos tradicionales de la antigüedad como el de *polis* (Platón, Aristóteles) de la Grecia antigua, que describía la organización política y social de sus *ciudades Estado*, hasta antes de la dominación romana; el término romano de *civitas* (Cicerón) que designaba al conjunto de las instituciones políticas del imperio y, la idea de *res pública* o *república* (Cicerón) que se relacionó con los asuntos de la “*cosa pública*”.

¹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, México, Ed. Época, 2001, p. 15.

² Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010, 301-302 pp.

Su evolución conceptual surgió tras una transformación histórica del mismo Estado, posterior a la caída del imperio romano:

Primeramente surgió el *Estado feudal* que se caracterizó por el ejercicio acumulativo de diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales. Posteriormente, el *Estado estamental* nace como la organización política formada por individuos que tienen la misma posición social y con determinados derechos y privilegios que hacen valer frente a los que tienen el poder político soberano, ya sea por medio de parlamentos o asambleas. Esto sugirió una paulatina institucionalización de los contrapoderes y de las relaciones personales propias del Medievo, pues de un lado se tienen a la Asamblea del estamento y por el otro al rey con su aparato de funcionarios.

El *Estado absoluto* (Hobbes, Bodin, Spinoza, Maquiavelo) nace entre el *Estado estamental* y el *Estado burocrático* (Weber). Se caracterizó por una progresiva concentración y especialización de las funciones gubernamentales, así como una centralización del poder sobre un determinado territorio en las manos del soberano, que puede delegar algunas acciones a los funcionarios, pero siempre conservando el poder absoluto.

La última transformación histórica del Estado (presente hasta el día de hoy) se dio con el advenimiento del *Estado representativo* (Locke, Rousseau, Montesquieu, Voltaire, Tocqueville) bajo forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria en la Inglaterra de la “gran rebelión” de 1688. Después se extendió en el resto de Europa con la Revolución Francesa. Paralelamente, este tipo de Estado se forjó bajo la forma de república federales (Madison, Hamilton, Jay) tras la independencia de las Trece Colonias Inglesas en 1783.

El *Estado representativo* reconoce que la representación, legalidad y legitimidad del poder político está en manos de los individuos a quienes se les reconocen también derechos políticos a través del ejercicio del sufragio universal y la creación de los partidos políticos. Ya no más un solo individuo investido por Dios o los estamentos concentrarían el poder como en los

Estados anteriores. Los sujetos soberanos poseen derechos naturales para intervenir en política y en los *asuntos públicos*, por lo que se da un pleno reconocimiento de la igualdad natural de los hombres: todo hombre cuenta por sí mismo ante la autoridad gobernante y dentro de la sociedad. En otras palabras, es como diría Hermann Heller: "*El Estado es una unión de hombres para la realización 'de todos los fines comunes' y [...] es como el soporte de la ordenación "en que se realiza la comunidad de vida del pueblo"*"³.

Sin embargo, no toda la sociedad participa en los asuntos públicos del Estado a pesar de ser un derecho inalienablemente. El Estado se mantiene por una minoría que alienta y permea al resto de la masa con la idea de la preservación de su bienestar a través de la salvaguardia misma del Estado, lo cual permite su justificación y permanencia, a saber:

En el seno del pueblo del Estado hay siempre una reducida minoría para la que el ser y modo de ser del Estado desembocan constantemente en una decisión de deber ser, minoría que participa, pues, con actividad consciente, en la conservación y formación del Estado. Pero la gran masa, en cuanto es impulsada a un obrar concorde con lo estatal por algo más que la dominación y las necesidades elementales, concibe la realidad normal o eficaz como un deber ser; para esa masa la normatividad o, más exactamente, la habitualidad apenas consciente de lo fáctico, significa una base de justificación suficiente. [...] Para la minoría influyente, sin embargo, y con ella, la cuestión de la justificación jurídica se convierte en la cuestión de la existencia del Estado. [...] El problema de la consagración del Estado [*es que*] hay que plantearlo de nuevo, con carácter de necesidad psicológica, para cada generación. [...] El Estado nace y se mantiene por este sacrificio espontáneo [personal y patrimonial] y sólo en segundo lugar, por la coacción soportada pasivamente.⁴

Las decisiones que se tomen al interior del actual sistema político serán concertadas entre individuos que representan a grupos sociales organizados (como sindicatos, organizaciones civiles, movimientos sociales, medios de comunicación, entre otros) y las fuerzas políticas (como los partidos políticos). Estos decisores institucionalizados surgirán de elecciones directas o indirectas llevadas a cabo por los individuos políticamente organizados e interesados en participar en la creación, legislación y ejecución de dichas decisiones, pues lo que ahora gobierna es el principio de las mayorías.

³ Hermann Heller, *El Estado*, México, FCE, 1998, p. 270.

⁴ *Ídem.*, p. 277.

I. 1. 2. El Estado Moderno.

El “Estado” nace de la crisis de la sociedad medieval que se caracterizó por la urgente necesidad de describir un ordenamiento político sin precedentes, suscitado por las nuevas formaciones políticas de organizaciones humanas y con el rompimiento entre la Iglesia y el Estado. Para enfatizar su diferencia con cualquier otro ordenamiento político anterior, se le agregó el término de “*moderno*”, que lo definió como:

Un sistema político separado respecto de la actividad social y por una soberanía cuya titularidad corresponde a un pueblo, y cuyo ejercicio es remitido a una “clase política” generalmente electa y de todas maneras separada profesionalmente en una “esfera política” autónoma. Pero este sistema-pueblo se instala como conjunto de instituciones político-jurídicas cuando madura un proceso de fusión nacional articulado en varios planos (unidad económica o de “mercado”, unidad territorial, unidad lingüística, unidad cultural).⁵

Esta concepción apoyó la doctrina de la razón del Estado que perpetuó la idea de la primacía de la política frente a la doctrina religiosa y su juicio moral, donde el hombre se concebiría a sí mismo como un hombre político libre de perseguir sus propios objetivos y sin estar obligado a tomar en cuenta los preceptos morales, aunque sus decisiones al interior del Estado estarán sujetas a la Carta Magna y, al exterior, a los tratados y acuerdos internacionales entre su Estado y el resto de los Estados, por lo que en realidad, lo que está en juego es la salvaguarda de la soberanía que está depositada en la autoridad que representa al conjunto de los ciudadanos de cada Estado.

La soberanía poseería de aquí en adelante dos caras: una que mira al interior y otra que mira hacia el exterior, lo que demostró que el mantenimiento del Estado Moderno estaría sujeto a la formación del derecho internacional porque entre más unificado esté un Estado en su interior, más emancipado estará de otros Estados y podrá ejercer con mayor presencia su autonomía de derecho ante el concierto internacional.

⁵ Umberto Cerroni, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI, 1992, p. 128.

De acuerdo a Bobbio, el Estado Moderno está tradicionalmente definido por tres elementos constitutivos: pueblo, territorio y soberanía; en donde “*El Estado es ‘un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él’.*”⁶ Y continúa:

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en este territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualquiera que sean las decisiones.⁷

Ese poder que es capaz de tomar decisiones y emitir mandatos es lo que Hermann Heller llama *Estado de derecho*, que lo define como: "la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales, por la concesión de recursos en dos o más instancias y por la precisa determinación de las responsabilidades"⁸.

I. 1. 3. El Estado de derecho en el Estado representativo.

Hoy en día se concibe a la teoría neoliberal como aquel conocimiento que proviene de los preceptos tradicionales de la teoría liberal considerada moderna por su temporalidad. En oposición, la democracia es considerada como una forma de gobierno antigua, legada del pensamiento político griego que la definió como el gobierno de las mayorías.

La democracia actual se diferencia con la democracia antigua a partir de la concepción del *Estado constitucionalista moderno* (Heller, Bobbio) que establece el paso de una democracia directa y selectiva de la *polis* a la democracia representativa de partidos y asambleas que son consecuencia de las grandes dimensiones del Estado moderno. Su similitud radica en que el

⁶ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, Serie: Breviarios, 2010, p. 128.

⁷ *Op.cit.*, 129-130 pp.

⁸ Heller, *op.cit.*, p. 339.

titular del poder político continúa siendo el *pueblo* “entendido no como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera, amplia o restringida de ejercer este derecho”⁹.

La actual existencia de los regímenes *liberal-democráticos* o de *democracia liberal*, induce a creer que liberalismo y democracia son interdependientes, pero esto no es así debido a que su relación es compleja: mientras que la democracia expone que el poder está en manos de las mayorías, el liberalismo lo pone en manos de las clases pudientes, por lo que se opone a la formación de Estados sociales, en los que la democracia se encuentra bien ubicada; y mientras la democracia quiere hacer partícipes a todo el pueblo de las decisiones públicas y pretende que el Estado participe en la mayoría de las actividades humanas, el liberalismo limita al Estado en sus funciones y acción. En este sentido, cabe aclarar que un Estado liberal no es por fuerza democrático, ni obligatoriamente un gobierno democrático está presente o da origen a un Estado liberal.

En el sistema democrático contemporáneo, donde la participación ciudadana es de suma relevancia para la acción gubernamental, la legalidad y la legitimidad del Estado, la relación política fundamental de gobernantes-gobernados, o soberano-súbdito, o Estado-ciudadano, ocupa un lugar importante el Estado liberal o neoliberal porque “es justificado como el resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres que conviven en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica”¹⁰; sin embargo, el Estado liberal posee cláusulas para su ejecución, no puede violar el principio básico de *los límites jurídicos del poder estatal* que explican la relación directa entre el individualismo¹¹ y el liberalismo,

⁹ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2000, 32-33 pp.

¹⁰ *Ibidem.*, 14-15 pp.

¹¹ Tocqueville explica sucintamente la diferencia y aplicabilidad entre el individualismo y egoísmo dentro de la democracia. Asegura que el *egoísmo* es la ideología basada en el amor apasionado y exagerado por sí mismo, nace de un ciego instinto que deseca las virtudes y genera vicios. Es propio de los gobiernos aristocráticos que se hacen del poder para perpetuar su propio *status quo*, por lo que gobiernan de forma clasista, pues no creen en la igualdad ni en el *semejante*. Por su parte, el *individualismo* es un sentimiento pacífico y reflexivo que predispone a cada ciudadano a separarse de la masa de sus semejantes para desarrollarse, vivir en condiciones de igualdad y libertad. El individualismo es de origen democrático, por lo que cada ciudadano cuenta con su propia unicidad y no por su pertenencia a algún

es decir, impone la presencia de un *Estado limitado* que comprende dos aspectos fundamentales:

- a) Los límites de los poderes del Estado que comprende al así llamado *Estado de derecho*.
- b) Los límites de las funciones del Estado que corresponde al llamado *Estado mínimo*.

Por Estado de derecho se entenderá a “un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer o rechazar el abuso o exceso de poder”¹². Es decir, el Estado de derecho es un ordenamiento jurídico regido por mecanismos constitucionales como el principio de la división de poderes y el respeto a la legalidad individual y colectiva, cuya labor es obstaculizar cualquier tipo de ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder; dificultar y/o frenar algún intento de abuso o ejercicio ilegal del mismo; y limita al Estado en sus funciones al mantenimiento del orden público interno e internacional, pues supone que el fin del Estado solamente es la seguridad, entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley.

Por otra parte, en el *Estado mínimo* no hay cabida al intervencionismo estatal en casi ningún ámbito que no sea la seguridad, puesto que el antagonismo propicia una competencia económica que da sustento a un mejor bienestar social, la lucha política permite la elección de los mejores gobernantes, y el debate de las ideas ayuda a buscar la verdad en todos los ámbitos.

grupo social o por poseer algún tipo de bien o título nobiliario. No esperan nada de nadie porque el destino de cada ciudadano está en sus propias manos, en su propio esfuerzo está su recompensa de sus bienes materiales, familiares y su felicidad. Cfr. Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, México, FCE, 2000, 466-467 pp.

¹² Norberto Bobbio, *op.cit.*, p. 18.

En suma, el “Estado” en el siglo XXI es un híbrido concebido como Estado social-liberal: social porque continúa protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal porque usa más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque implementa sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales competitivas, porque hace más flexibles los mercados de trabajo, porque promueve la capacitación de los recursos humanos y de las empresas para la innovación y la competencia internacional.

I. 1. 4. Estado y gobierno.

En el Estado Moderno, el gobierno ocupa un lugar primigenio en el desarrollo de la administración pública que representa la acción parcial y en detalle del gobierno, así como en la ejecución de las leyes referentes a materias generales y comunes para toda la ciudadanía. De acuerdo a Jorge Alonso:

El gobierno es una parcela del Estado donde se concentra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se representa internacionalmente a los ciudadanos y se dan las orientaciones de las actividades técnicas y administrativas. El gobierno actúa en nombre del Estado y es la expresión más tangible de la organización estatal. Y aunque no agota en sí todo lo que es el Estado, ni éste puede reducirse a mecanismos específicos de gobierno, lo gubernamental posee capacidades para inducir importantes cambios en lo estatal.¹³

De acuerdo a Herman Finer *el gobierno es política más administración*, y para que esta fórmula funciones el gobierno tiene como propósito convertir todos los deseos o voluntades en un comportamiento autorizado y dirigido de todos los individuos que viven en el *Estado*. Para lograrlo el gobierno se divide estrictamente en dos partes¹⁴:

- a. El *proceso político* que comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, que hace que las lealtades populares se orienten al establecimiento de una normatividad socialmente aceptada. Esto implica

¹³ Jorge Alonso, *Cuestionar al Estado*, en *El Nuevo Estado Mexicano*; México, Nueva Imagen-CIESAS-Occidente, Tomo I, 1992, p. 15.

¹⁴ Vid. Omar Guerrero, *op.cit.*, 66-72 pp.

que el estímulo de la organización social es capaz de hacer sacrificios en tiempo y dinero, en pro de la voluntad más general. El resultado del proceso es la formación de un depósito de voluntad social y de poder.

- b. El *proceso administrativo* es el empleo de ese depósito de voluntad social y de poder mediante un servicio público apropiado, así como medios mecánicos, espacio territorial y métodos de trabajo, con la finalidad de proveer servicios gubernamentales para quienes están sometidos a la autoridad del Estado.

En este sentido, la *administración pública* será un reflejo de las reglas políticas, en donde el hombre político debe poner especial atención en su herramienta de ejecución legal: la administración.

En una sola frase y retomando a Hermann Heller, el Estado moderno puede ser definido como “*la comunidad políticamente organizada*”, mientras que el gobierno será “*la autoridad constituida de la comunidad políticamente organizada*”.

I. 1. 5. La democracia en la teoría de las formas de gobierno.

Bobbio ha sintetizado el concepto de *democracia moderna*, como forma de gobierno, en las siguientes líneas:

Es el gobierno que tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común [...] No es un gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y por tanto es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres; la libertad es respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito”¹⁵.

No hay que olvidar que los norteamericanos Alexander Hamilton y James Madison fueron los primeros en teorizar esta nueva forma de gobierno democrático: *la república*, basado en el principio de representatividad y libertad.

¹⁵ Vid. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 195-197.

Citando a Madison, Bobbio explica la concepción de la democracia sobre esta peculiar forma de gobierno de los Estados Unidos:

Los dos grandes elementos de diferenciación entre una democracia y una república son los siguientes: en primer lugar, en el caso de esta última, hay una delegación de la acción gubernativa y un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás; en segundo lugar, ella puede extender su influencia sobre un número mayor de ciudadanos y sobre una mayor extensión territorial.¹⁶

Con esta idea surgió el vínculo necesario entre el Estado representativo y democrático (o república) y las dimensiones de un territorio vasto con una población numerosa y dispersa. El hecho es que se pasó de una democracia directa a una democracia indirecta por diversas condiciones históricas, por lo que la república se consideró no tanto una forma opuesta a la democracia, sino la única democracia posible en estas determinadas condiciones de territorio y población, aplicables para la mayoría de los Estados Modernos.

De esta manera la *representación política* fue teorizada de la siguiente manera dentro del Estado representativo, democrático y liberal:

Una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los miembros ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales. La representación es, al mismo tiempo, principio de legitimación política, estructura institucional y modalidad de comportamiento. La estructura institucional típica, por medio de la cual la representación se constituye como eje central de la democracia moderna, es aquella que se identifica por el binomio elecciones competitivas-parlamento.¹⁷

La democracia representativa construye el *principio de la soberanía popular*, puesto que la sociedad actúa sobre sí misma al elegir, consensuar, vigilar y modificar a sus instituciones, decisiones y mandatarios públicos, no existe poder fuera de esta sociedad y no hay alguien que conciba buscarlo en otra parte.

La soberanía popular se forja de dos elementos esenciales: en la legitimidad de todos los intereses particulares de los miembros de la nación y

¹⁶ *Ibidem.*, p. 211.

¹⁷ Gianfranco Pasquino, *et. al.*, Parlamentos y Representación, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, España, Alianza, 1986, pág.272.

en la necesidad de su integración selectiva en la voluntad política. Esto significa que ningún interés puede ser excluido de la competencia política y, además, los intereses particulares deben competir por obtener un consenso político general. El crecimiento cultural de los pueblos implica que en tal competencia los intereses saben presentarse en proyectos (políticas) racionalmente aceptables. También si el conflicto se generaliza, la lógica de la moderna soberanía exige que éste se salga del nivel volviéndose cada vez más competencia política fundada en análisis convincentes y en propuestas aceptables.

El proceso de ampliación de la democracia en la actual sociedad civil no se concretiza con la cohesión de la democracia representativa y la democracia directa, sino con la extensión de la *democratización*, “entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos”¹⁸, es decir, en la esfera política; mientras que en la esfera social, la democracia ve a los individuos como ciudadanos en su multiplicidad de *status* (padre, obrero, médico, productor, consumidor, entre otros).

En la esfera política de la democratización se condensa la *participación política* de la sociedad civil, la cual aparece con las formas modernas de Estado en el mundo occidental representativo, con los primeros impulsos hacia la democratización interna y las presiones por una democratización sustancial y con esenciales cambios socio-económicos. En este sentido, la participación política puede definirse como:

Aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto los valores del “sistema de intereses dominante”. Se identifica así esa modalidad de participación visible que se expresa en comportamientos. Sin embargo, sobre todo en los regímenes democráticos, puede tener también su propia influencia la participación invisible, es decir, la presencia de un público, de una opinión pública, interesada en la política e informada sobre sus actividades que, sin embargo, por distintos motivos no se activa casi nunca, ni de manera continua. El tema, sin embargo, es que ese público posee la capacidad de participar. Dadas ciertas condiciones, ese público, ya ‘politizado’, puede

¹⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 218.

entrar en el terreno de la participación política influyendo sobre las opciones y las decisiones.¹⁹

Así, la participación política es relativamente espontánea, autónoma y desde abajo (desde los propios ciudadanos) y tiende a influir sobre los detentadores del poder político.

Una vez conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano de las democracias más avanzadas se ha dado cuenta que la esfera política a su vez está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil, y por consiguiente una cosa es la democratización de la dirección política, lo que sucedió con la instauración de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad, la cual se mide no tanto por quién vota para intervenir en las decisiones públicas (porque en las sociedades civiles contemporáneas, el indicador democrático del sufragio universal es obligatorio), sino más bien, lo que interesa es saber dónde se ejerce este derecho.

Por ello, la democratización de la sociedad incluye al *pluralismo* como un ideario más porque manifiesta la búsqueda de la igualdad de condiciones en la ley, sus ciudadanos son entes voluntariamente asociativos que promueven el bien público. Esta nueva forma de *asociacionismo*²⁰ es la característica fundamental de una sociedad democrática de la que no lo es.

¹⁹ Gianfranco Pasquino, *et. al.*, Participación política, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, España, Alianza, 1986, pág.180.

²⁰ Robert Dahl asegura que autores como Durkheim y los primeros pluralistas subrayaron que las asociaciones son esenciales a las necesidades humanas por la sociabilidad, intimidad, afectos, amistad, amor, confianza y fe; para el crecimiento individual, la integridad personal y la socialización dentro de las normas de una comunidad; para la preservación y transmisión de la cultura; para las cualidades humanas de los seres humanos; y para otorgar libertad. *Vid.* Robert Dahl, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, CONACULTA-Alianza, 1991, 39-60 pp.

I. 1. 6. Diferencia entre lo público y lo privado.

De manera general, Aguilar Villanueva definió a “*lo público*” como “el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales y dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos”²¹.

La anterior definición se sujeta a los preceptos del Estado moderno, no así existe una profunda dicotomía persistente entre éste concepto y “lo privado” desde el pensamiento sociopolítico del Derecho Romano que establecía al *derecho público* como lo que concernía a la condición del Estado, y el *derecho privado* que concernía a la utilidad del individuo²². La persistente tensión entre ambos conceptos derivó en la exaltación y surgimiento de nuevas diferencias que marcaron la relación legal entre Estado y sociedad. Por ejemplo, tras el triunfo de la Revolución Francesa devino la idea dicotómica de *sociedades de iguales versus sociedades de desiguales en el mismo conglomerado social*, como se exalta en el siguiente cuadro:

IGUALDAD VS DESIGUALDAD EN LA SOCIEDAD CIVIL MODERNA.		
Esfera	Igualdad	Desigualdad
Política (ámbito público)	Los asuntos del Estado son asuntos del pueblo, por lo que “la <i>cosa pública</i> es de incumbencia general de todos los individuos ²³ ”.	La sociedad se divide entre gobernantes y gobernados, o entre los que son ciudadanos y los que no son.
Económica (ámbito privado)	Se goza de igualdad de competencia en el mercado.	En cuanto a la división del trabajo preexistente

Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras:

²¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Serie: Antología de políticas públicas. 2007, tercera edición, Vol. I., p. 28.

²² Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, 11-12 pp.

²³ Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, p. 290.

El principio de lo público reposa en la generalidad del Estado político, en tanto que lo privado descansa en la singularidad de la sociedad civil. A partir de esta antinomia, la administración cumple el eminente papel de mediación entre lo público y lo privado, pues del mismo modo como a ella le incumbe lo primero, por cuanto lo segundo cuida que sus efectos hacia el público sean gestionados con sentido colectivo. La *administración pública*, tiene aquí su cuna.²⁴

Ante una sociedad de iguales y desiguales, su ámbito jurídico se explica de la siguiente manera:

IGUALDAD VS DESIGUALDAD EN LA SOCIEDAD CIVIL MODERNA EN SU ÁMBITO JURÍDICO.		
Rubro	Características	Aplicabilidad
Derecho Público	<ul style="list-style-type: none"> a. La ley es “pública” e “igual” para todos porque converge la voluntad soberana de la sociedad. b. Es impuesto por la autoridad política. c. Obtiene su fuerza con el tiempo al mezclarse con la costumbre. d. Se refuerza con la coacción. e. Son independientes de la reglamentación pública pero no del principio de reciprocidad. f. Contiene un conjunto de normas establecidas por individuos para regular sus relaciones, principalmente de índole patrimonial. 	<p>Posee una <i>justicia distributiva</i> encargada de aplicar la autoridad pública para la división de honores, recursos y gravámenes para la sociedad.</p> <p>Es definida como “pública” porque tiene lugar entre el todo y las partes: entre el Estado y los individuos.</p> <p>Posee una <i>justicia conmutativa</i> encargada de la justicia e igualdad en el valor de los intercambios de cualquier producto y/o servicio, y el castigo justo al que haya quebrantado la ley.</p> <p><i>Es considerada como la justicia entre las partes o entre privados</i></p>

Fuente: Elaboración propia.

Los juicios de valor que emanan de esta dicotomía, remite al surgimiento de dos términos innovadores en el pensamiento de la dinámica social moderna:

- a) *La supremacía de lo privado sobre lo público*: El mandatario del Estado no puede expropiar la propiedad, violentar la libertad y/o atentar contra la vida de ningún individuo, sin ningún motivo.
- b) *La superioridad de lo público sobre lo privado*: Se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación del segundo al primero, busca el bien común en la suma de los bienes individuales.²⁵

²⁴ *Ibidem.*, p. 292.

²⁵ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 28

La primacía de lo público obliga al individuo a renunciar a su autonomía debido al principio que dice: “*el todo (Estado) es primero que las partes (individuos)*”. Para velar por el cumplimiento de este principio, el Estado está obligado a regular e intervenir coactivamente en la conducta de los individuos, por lo que su solicitud de protección de la integridad física y material de la sociedad ante el Estado es retribuida con su subordinación a las instituciones estatales y el mando del soberano. A esto se le llama *publicitación de lo privado*.

La primacía de lo público y la publicitación de lo privado mantienen una relación directa con la definición weberiana (que es de las más aplicadas y consensuadas en ciencia política) sobre el Estado y el poder:

Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. [...] El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia. Entonces, política significaría pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen²⁶.

En este sentido, Hannah Arendt describe al *poder* como lo que “corresponde a la capacidad humana no sólo de actuar sino de actuar en concierto. El poder nunca es propiedad de un individuo, pertenece a un grupo y sigue existiendo sólo en tanto el grupo se mantenga unido”²⁷. Ella afirma que no debe confundirse con la fuerza o la violencia, porque éste corresponde exclusivamente al poder público y al poder político.

El Estado también está obligado a regular y mediar la conducta de grupos como sindicatos, partidos y organizaciones de la sociedad civil, para la consecución de acuerdos y la minimización de los conflictos a través de la imposición a los sindicatos de contratos colectivos similares a los privados, lo que da paso a la intromisión del derecho privado en el derecho público, denominándose a esto como *privatización de lo público*.

En este sentido, todo servidor público debe concebir al vocablo de “lo público” como el interés colectivo soberano que sirve para legitimar a su

²⁶ Max Weber, *La política como vocación*, México, Tecnos, 8-9 pp.

²⁷ Adrián Leftwich (Comp.), *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*, México, FCE, 1996, p. 58.

gobierno y sus autoridades. Los servidores del Estado son personas públicas que desempeñan un oficio público, pues los negocios de su cargo son públicos. Lo público es la materia constitutiva del Estado.

I. 2. DIFERENCIA ENTRE LA POLÍTICA Y LO POLÍTICO.

Si el poder público, el poder político y el pacto social constituyen el fundamento del Estado, éste no puede concebirse sin el surgimiento inherente de la política al hombre. Hannah Arendt asegura que la política es:

Una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin la cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio. Es ella quien hace posible al individuo perseguir en paz y tranquilidad de sus fines. [...] El cuidado de la existencia sólo puede tener lugar mediante un estado que posea el monopolio de la violencia y evite la guerra de todos contra todos²⁸.

En este sentido se deduce que la política está en el centro de toda actividad social colectiva, formal e informal, pública y privada, en todos los grupos humanos, instituciones y sociedades, por lo que siempre ha estado y estará presente. Es como dice Hermann Heller: *"la política es, en el más eminente y ejemplar sentido, la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio"*²⁹ La política abarca todas las actividades de cooperación y conflicto dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos humanos, los naturales y otros. En todas partes influye y refleja la distribución de poder y los patrones de toma de decisiones, la estructura de la organización social y los sistemas de cultura e ideología en la sociedad o en los grupos dentro de ella.

Por ello, de acuerdo con Sartori puede decirse que "la política es el 'hacer' del hombre que, más que ningún otro, afecta e involucra a todos"³⁰. Si

²⁸ Hannah Arendt, *¿Qué es política?*, España, 2004, Paidós-IEC de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2004, 67.68 pp.

²⁹ Heller, *op.cit.*, p. 262.

³⁰ Giovanni Sartori, *La Política: Lógica y métodos en las ciencias sociales*, México, FCE, 2002, p. 15.

bien, asegura, no es la definición propia ni la más acertada, expone y describe el principio fundamental de la política: el hacer o *praxis* de la acción de hombre operante. Por ello, la acción y las conductas políticas están precedidas y rodeadas por el discurrir en el Estado.

Sin duda la política es inherente y de suma importancia en cualquier sociedad, es imposible que le sea ajena. En toda comunidad existen arreglos que permiten la organización de quienes mandan y quienes obedecen en función de la búsqueda de la seguridad y el bien común. En este sentido, Marco Kaplan asegura que:

La política puede ser considerada como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos, que resisten o [...] expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales; que reducen o aumentan, las discontinuidades y fracturas; que limitan, o por el contrario amplifican los efectos modificatorios resultantes de la acción del tiempo. La variable fundamental en la instancia política es el poder.³¹

Por otro lado, tradicionalmente *lo político* nace como un término que señala la imposibilidad de comprender toda la esfera de la política. La propuesta de este término fue elaborada por Carl Schmitt quien define a “lo político” como:

Una decisión constitutiva y polémica. Es constitutiva porque es a través de ella como se define o se determinan los contenidos en torno a los cuales se va a configurar la identidad de un pueblo frente a otro. [...] Y es polémica porque con ella se establece lo político como relación amigo-enemigo, tanto hacia el exterior, frente a aquellos que no comparten o respetan la identidad concreta y específica del Estado. La función de lo político, de esa decisión originaria, es pues la de agrupar al pueblo en torno a un determinado contenido fundamental, y defenderlo frente a los que no comparten esa identidad, ya procedan del exterior o del interior³².

Sin embargo, esta concepción tradicional no se relaciona en lo absoluto con la definición actual de “lo político” puesto que, por un lado, la política ordena la convivencia social en el ámbito público y privado, por el otro, “se califica de lo político tan sólo al poder que en el Estado dirige o conduce, no al que ejecuta”³³, es decir, será la percepción de un espacio público donde los

³¹ Marco Kaplan, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1980, p. 136.

³² Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, España, Alianza Editorial, 1987, p. 26.

³³ Hermann Heller, *op.cit.*, p. 262.

ciudadanos expresan sus necesidades y demandas a partir de sus derechos y obligaciones, de libertades y restricciones, todo de acuerdo a la legalidad que emana de la Constitución y el ordenamiento del Estado democrático pluralista.

De manera sucinta, lo político será el espacio donde los hombres deliberan los asuntos de la política (su símil sería el ágora de la *polis griega*), por lo cual, lo político está en cualquier parte que el hombre trate asuntos públicos, lo determinante no es dónde se debate o se actúa, sino qué se debate y cuál es el contenido de la acción política que se lleve a cabo.

I. 3. ¿QUÉ CLASE DE “SUJETOS” PERSISTEN EN EL ESTADO MODERNO?

Para el presente estudio el concepto de “sujeto” es la base para comprender la dinámica social en los estudios de ciencia política. El sociólogo Alain Touraine define que:

El individuo sólo llega a ser *sujeto*, al separarse de sí mismo, oponiéndose a la lógica de dominación social en nombre de una lógica de la identidad, lógica de libre producción de uno mismo. Se trata de rechazar una imagen artificial de la vida social vista como máquina u organismo; es una crítica desarrollada [...] en nombre de la libre producción de uno mismo que conduce a afirmar el sujeto y sus derechos en un mundo donde el ser humano está transformando en objeto.³⁴

El sujeto se reafirma asimismo a partir de su propia identificación como sujeto político, sujeto social o sujeto jurídico, a saber:

Naturalmente es verdadero que la tendencia a la organización y a la socialización es típica de la política moderna y responde a necesidades reales. Sin embargo se trata siempre de elementos instrumentales respecto de los datos que llevan la política. En una teoría general de los sujetos políticos se podría distinguir entre los sujetos sociales, que influyen en las tendencias profundas de la política y en los cuales entran también los movimientos organizados de manera estable, los sujetos políticos propiamente dichos, que manejan las elecciones políticas con relación a la acción social, y los sujetos jurídicos que asumen, en las instituciones delegadas para eso, las decisiones formalmente vinculantes para todos. Pero esta estratificación no puede borrar el papel primario y fundamental desarrollado por los individuos que, por lo demás estructuran los niveles de actividad social y político-jurídica como productores, como ciudadanos, como militares, como electores, como electos, y como funcionarios públicos.³⁵

³⁴ Alain Touraine, *Crítica a la modernidad*, México, 2° ed., FCE, 2002, p. 231.

³⁵ Umberto Cerroni, *op. cit.*, p. 97.

En sentido estricto, se entenderá por “*sujetos políticos*” a los así llamados *actores de la política* que principalmente son los partidos políticos y los grupos que desarrollan una actividad política continuada como los grupos parlamentarios, el ejecutivo de la nación, los presidentes municipales, entre otros; mientras que los “*sujetos sociales*” o *actores sociales* serán los grupos, movimientos u organizaciones que interactúen en la sociedad y que, por su propia iniciativa, lanzan acciones y propuestas que tienen incidencia social y política como cualquier tipo de organización no gubernamental, sindicatos, movimientos sociales, instituciones o grupos religiosos, gremios, organismo multilaterales, entre otros; y por su parte, los “*sujetos jurídicos*” son todas las personas o entes que se les imputa la calidad de ser titulares de derecho y obligaciones, en donde se incluye a toda la sociedad en su conjunto y a aquellos que ejercen los poderes judiciales como jueces, magistrados, los cuerpos encargados de la seguridad pública, entre otros.

I. 3. 1. ¿Quién conforma la sociedad civil?

“No debemos olvidar la célebre definición ciceroniana sobre la cosa pública (*res publica*), de acuerdo con la cual es una ‘cosa del pueblo’ cuando por ‘*pueblo*’ no se entiende cualquier agregación de hombres sino una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por la ‘utilidad común’”³⁶. Entonces, la sociedad surge a partir de los consensos de los sujetos constituidos como pueblo, puesto que éste “es, en efecto, tanto un conjunto de entes naturales humanos, cuanto un conjunto de sujetos políticos [...] es decir, [...] desde el punto de vista de la capacidad política, no todos los miembros de la población hacen funcionar prácticamente la voluntad política del pueblo, sino sólo los que responden a algunos requisitos esenciales”³⁷, tales como: edad, nacionalidad, disfrute de derechos políticos.

La *sociedad civil* posee una definición compleja porque incluye una representación de todo lo que por descarte no fue incluido dentro del Estado:

³⁶ Harold Berman, *La formación de la tradición jurídica de occidente*, FCE, 1996, 12-13 pp.

³⁷ Umberto Cerroni, *op. cit.*, p. 98.

En una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera.³⁸

La sociedad civil está formada, entonces, por todos los sujetos políticos, jurídicos y sociales, quienes dan vida a diversos conflictos que propician la formación de las demandas (*in put*) que se dirigen hacia el sistema político el cual tiene por tarea su resolución (*out put*). Es muy importante que las instituciones del Estado desahoguen lo más pronto posible las demandas sociales de la sociedad civil debido a que:

Una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. [...] Estrechamente ligado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad. También este tema puede ser interpretado bajo los siguientes términos: las instituciones representan el poder legítimo en el sentido weberiano de la palabra, o sea, el poder cuyas decisiones son aceptadas y realizadas de una autoridad a la que reconoce el derecho de tomar decisiones válidas para toda la colectividad; la sociedad civil es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde se desarrollan los procesos de deslegitimación o de relegitimación.³⁹

La *gobernabilidad* es una categoría que puede ser cuantificable a través de dos indicadores: *la legitimidad y la eficacia*.

La *legitimidad* significa que la inmensa mayoría de los ciudadanos cree o acepta que el gobierno tiene el derecho y el deber de mandar según las facultades que la constitución le otorgue y que la gente tiene que obedecer. La *eficacia* entraña que esa misma mayoría exija del gobierno y de sus órganos un cumplimiento de sus funciones. La *eficacia* significa un cumplimiento irrestricto de las promesas políticas.⁴⁰

La *gobernabilidad* es diferente a la *gobernancia*, la cual proviene del término de la voz inglesa "*governance*" de la que carece el español y que

³⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 43.

³⁹ *Ibidem.*, p. 44.

⁴⁰ Juan de Dios Pineda, *et al. Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999, p. 132.

erróneamente se la ha traducido como *governabilidad*. Esta última equivale a *governability*, con la misma significación. Para la OECD (1995) *governance* es "el acto de gobernar en su más amplio sentido". Comprende la administración pública y a las instituciones, métodos e instrumentos para gobernar, además de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (incluyendo a las empresas y otras agrupaciones de ciudadanos), así como el papel del Estado. También se le define como "la acción, la función o el poder del gobierno y el desempeño de sus funciones". Otros significados de *governance* son: a) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en la gerencia (*management*) de los recursos económicos y sociales de un país; y b) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas; y en general, el ejercicio de las funciones del gobierno" (Banco Mundial, 1992).⁴¹

Otros se valen del neologismo "*gubernabilidad*" (Barenstein, PNUD, Universidad de las Naciones Unidas). El concepto "*gubernabilidad*" tiene que ver con el "funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan en varios niveles desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político". En ese orden de ideas, *governance* para Seara Vázquez "se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional".⁴²

De lo anterior puede afirmarse que para solucionar una crisis que amenaza la sobrevivencia de un sistema político, éste debe buscar a la sociedad civil para salir adelante, pues es en la sociedad civil donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación (a través de la opinión pública o la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas hechas programas y proyectos en las diversas instancias gubernamentales) y, por ende, se da paso a la existencia de nuevos espacios de consenso.

⁴¹ Cfr. David Arellano Gault, *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México, UNAM-FCPyS, 2004, p. 206.

⁴² *Ídem.*, p. 207.

I. 3. 2. Sobre las demandas no saneadas de la sociedad civil.

¿Qué ocurre cuando las necesidades y demandas de la sociedad civil no son tomadas en cuenta? Surgen grupos, organizaciones civiles y movimientos sociales que formulan, fundamentan, solicitan y exponen sus peticiones de forma beligerante o institucionalizada ante las diversas instancias del gobierno que, por diferentes circunstancias y motivos, no han puesto atención en ellos.

¿Cómo logran su integración estos grupos? Primeramente debe existir la confluencia en torno a un interés común compartido de un grupo social que tratan de influir sobre las operaciones y acciones políticas y sobre los sujetos políticos que decidirán sobre los proyectos y programas que se condensarán en políticas públicas. De aquí surge la expresión de *presión* reservada a los grupos de interés que se activan políticamente. Cada grupo intentará maximizar sus oportunidades de éxito manejando los recursos a los que tiene más fácil acceso, utilizando los canales de comunicación y de presión sobre el poder político que le resulte más favorables y, por último, cada grupo tratará de identificar con precisión el nivel político en que se tomarán las decisiones que les afectan, y qué instancia institucionales tomará las decisiones concretas.

En la actualidad, estos grupos sociales y movimientos sociales tienen diferente origen y acción en la actividad social, lo cual se clarifica con la explicación que Silvia Bolos y Alain Touraine dan de ellos:



Fuente: elaboración propia.

Estos *nuevos movimientos sociales* se han definido como: “actores opuestos por relaciones de dominación y conflicto [que] tienen las mismas orientaciones culturales y luchan precisamente por la gestión social de esta cultura y de las actividades que produce”⁴³. Es por ello que los nuevos movimientos sociales rechazan reglas específicas de la vida social para demandar aspectos igualmente específicos para beneficio de su grupo a través del impacto en las políticas públicas.

Los nuevos movimientos sociales van más allá de las libertades económicas y se adentran en el terreno de la protección y preservación de los valores, identidades y formas de vida. [...] La base social de los nuevos movimientos sociales ya no es el obrero sino una nueva clase media, soporte del tercer sector, que junto con sectores desmercantilizados (amas de casa, estudiantes, desempleados, pensionados) y miembros de la vieja clase media (campesinos, tenderos, artesanos, intelectuales) conforman a los nuevos movimientos sociales que generan nuevos valores y nuevas formas de organización y de acción. [...] En realidad, la base social es una alianza entre diversos sectores de la sociedad, excluyendo a los que se encuadran en el conflicto de clases, y como consecuencia no poseen valores específicos de una clase, pues éstos están determinados ya sea por un carácter universal o por uno particular. [...] Las diferencias en los movimientos sociales están dados por la capacidad de asumir la responsabilidad de la acción y que sólo gracias a ella se pueden modificar las condiciones de la vida social.⁴⁴

Touraine reconoce que los movimientos sociales no representan el conjunto de conflictos presentes en las sociedades, ni el único “motor” de los cambios sociales. La situación actual lleva a reconocer que la variedad de conflictos en el ámbito social, en el mercado o en el sistema político, no puede unificarse *a priori* dentro de la categoría de movimiento social, específicamente por su fragmentación, sus objetivos y sentidos.

La sociedad se presenta, empero, como un ordenamiento siempre en estado de transformación continua, creado y caracterizado por los esfuerzos constantemente renovados de fuerzas de sentidos distintos, y por la coexistencia del orden, el desorden, los desequilibrios y las incertidumbres⁴⁵.

⁴³ Silvia Bolos, *La Constitución de los Actores Sociales y la Política, México, P y V, 1999*. P. 30.

⁴⁴ Rafael de la Garza Talavera, *Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional, Estudios Políticos*, núm. 11, Novena Época, México, UNAM-FCPyS-Centro de Estudios Políticos, enero-abril, 2011, p.115.

⁴⁵ Vid. Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1980, p. 136.

I. 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO GERENCIAL.

Diversos estudios sobre el origen y *praxis* de la administración pública demuestran que ésta es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se ha desarrollado, por lo que no puede ser analizada de manera aislada e independiente de su devenir histórico, por ejemplo, los postrevolucionarios franceses fueron los primeros en emplear el término de *administración pública* en las leyes de Asamblea, pero fue Charles-Jean Bonnin quien la conceptualizó científicamente como “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones que incumben al orden público”⁴⁶, conceptualización que direccionó el nuevo interés de la administración para gestionar los aspectos comunes de la sociedad civil y el manejo eficiente de los “negocios” públicos para la solución de sus problemas.

Woodrow Wilson sostenía a finales del siglo XIX que la administración era independiente a la política, pero definitivamente existía una simbiosis entre ambas ciencias para tratar los asuntos públicos en el Estado:

La administración está situada fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fije las tareas a la administración, ello no implica que deba sufrir la manipulación de sus servicios [...] La política es la actividad del Estado en las cosas grandes y universales, mientras que la administración, por otra parte, es la actividad del Estado en las cosas individuales y pequeñas. La política es el territorio del hombre de Estado; la administración, el del funcionario técnico. Las políticas no son nada sin la ayuda de la administración; la administración no es nada tampoco sin la política. La administración es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de la administración [...] Los planes generales de la acción de gobierno no son administrativos; la ejecución detallada de esos planes es administrativa⁴⁷.

Actualmente la *administración pública* es concebida como el gobierno *per se* por tratadistas latinoamericanos como Pedro Muñoz Amato y Omar Guerrero, quienes sostienen lo siguiente:

⁴⁶ Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, p. 296.

⁴⁷ Woodrow Wilson "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, núm. 2, junio de 1887, 10-11 pp.

Para el primero la administración pública es, en su sentido más amplio, el *gobierno*, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; y, en sentido restringido, consiste en la ordenación de esa conducta para la realización de los fines del sistema político mediante los procesos administrativos del gobierno. A su vez, Omar Guerrero sostiene [que] es "el gobierno en acción", su "aspecto dinámico" cuando "desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres, recursos y poder para lograr los cambiantes objetivos del Estado y la activación de la política del gobierno"⁴⁸. [En suma, la administración pública] tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, como la salud, las obras públicas, la planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental⁴⁹.

Es por ello que las decisiones y acciones públicas no pueden tomarse dejando a un lado el ámbito de la política y sus actores (como los grupos de interés e instituciones públicas como el Congreso), cuya presencia tiene que plantearse en todo proyecto e implementación de política gubernamental. Incluso, como asevera Naomi Lynn, y retomando la aseveración del devenir histórico, deben considerarse cuestiones relativas a la historia de los cambios o reformas en el sector público⁵⁰ y del mismo Estado.

De igual manera J. Chevalier asegura que *"la evolución de los estudios sobre la administración pública depende muy estrechamente de las transformaciones que afectan al Estado y a la concepción que del mismo se tiene. Del Estado absolutista al Estado de Derecho, del Estado liberal al Estado intervencionista, el papel de la Administración cambia y, en consecuencia, las preocupaciones que a él se refieren"*⁵¹. En otras palabras, las reformas al Estado permiten apelativos al mismo Estado y a la administración pública de acuerdo a las ideologías y métodos de la toma de decisiones que se ejercen a través de políticas, leyes y reglamentos. Es como diría Hermann Heller:

Hay que reconocer asimismo que tienen razón los que declaran que, desde un punto de vista científico, no puede llegarse a establecer objetivamente la "misión" política concreta de un Estado determinado. Pues esta misión depende siempre exclusivamente, lo mismo que aquellos fines psicológicos, de las ideologías, en manera alguna, unitarias de determinados grupos humanos dentro del Estado.⁵²

Y agrega sobre el fin del Estado:

⁴⁸ David Arellano Gault, *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México, UNAM-FCPyS, 2004, p. 146.

⁴⁹ Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, p. 298.

⁵⁰ Cfr. Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, *et. al.*, *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, FCE, 2001, p. 12.

⁵¹ Chevalier, J., Loschak, J., *Ciencia administrativa*. Tomo 1. Teoría general de la institución administrativa, Madrid, INAP, 1986, p. 19.

⁵² Hermann Heller, *op.cit.*, p. 257.

El Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual tal como ella es, no precisa que sea querida como fin, ni por todos los miembros ni siquiera por uno solo.⁵³

Ejemplo de lo anterior se suscita desde la década de los sesenta y setenta del siglo pasado en el aún vigente Estado neoliberal, el cual dio paso a la intromisión de diversos elementos de la ciencia gerencial como tendencia “modernizadora” en la administración pública. Esta directriz surgió como consecuencia del incremento de las quejas e insatisfacciones del servicio otorgado por los servicios públicos y por la ineficiente actuación del gobierno.

La *gerencia* o *management* representó desde un inicio "el proceso de establecer y alcanzar objetivos influyendo en el comportamiento humano dentro de un medio ambiente apropiado. Corresponde al 'gerente' [o *manager*] determinar los objetivos colectivos de la empresa y crear el medio ambiente para su logro, a través de las funciones de planificar, organizar, dirigir y controlar"⁵⁴. No obstante, la gerencia por sí sola no está preparada para implementar acciones de acuerdo a las exigencias de las demandas sociales, el involucramiento de diversas autoridades en la toma de decisiones y la preocupación por la implementación de la equidad social.

La gerencia sólo hacía alusión al sector privado considerado como más eficiente y responsable en la determinación y consecución de los objetivos de las organizaciones, premisa que se proyectó como el *Public Management* en las aulas académicas y en los gobiernos de los Estados Unidos y Europa, lo que a su vez se transformó en la premisa del inaplazable redimensionamiento del Estado que apostaba a la reducción del tamaño del gobierno y al recorte de gastos, es decir, a la imposición de un Estado mínimo y al libre mercado.

En suma, la adopción de los valores de la gerencia se dio como resultado de la crisis de la administración pública provocada por tres grandes crisis que cuestionaron - y cuestionan - a la administración pública

⁵³ *Ídem.*, p. 258.

⁵⁴ David Arellano Gault; *op.cit.*, p. 152.

contemporánea: "la *crisis de eficiencia en agencias gubernamentales* que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la *crisis de eficacia en las acciones gubernamentales*, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la *crisis de legitimidad* debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía"⁵⁵.

Se trató pues de transitar de un modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas. Es aquí donde la gerencia pública puede ser un instrumento crucial para los gobiernos, quienes consideran a la *gerencia pública* o *Public Management* como:

Un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada; es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad (normas de evaluación de sistemas de transporte, de recolección y tratamiento de basura, de monitoreo del medio ambiente, etcétera) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores, etcétera). Además no se trata de técnicas provenientes de la administración de empresas, si bien hay algunas, éstas son la minoría; la mayor parte de técnicas utilizadas por la gerencia pública han surgido del estudio de problemas de gestión de políticas públicas y de programas gubernamentales.⁵⁶

Hoy en día se puede afirmar que la administración pública y el Estado moderno poseen el apelativo de "gerencial", dada la tendencia modernizadora inmersa en los métodos ideológicos y en la toma de decisión de la autoridad política, es decir, la gerencia pública ha sido una medio de desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador; pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores.

⁵⁵ Enrique Cabrero; Gabriela Nava; et. al., *Gerencia Pública Municipal*, México, CIDE-Porrúa, 2000, p.20.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 9.

I. 4. 1. ¿México es un Estado Gerencial?

Como se mencionó en el anterior apartado, la administración pública es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se ha desarrollado, por lo que no puede ser analizada de manera aislada e independiente de su devenir histórico. El caso del modelo de gobierno mexicano, en lo absoluto es ajeno a esta tendencia que permitió la transición de un Estado paternalista o benefactor a un Estado mínimo; y de una administración pública asociada casi totalmente con la burocracia gubernamental y con el contexto interno de las instituciones públicas, a una gerencia pública que tiene que ver con los procesos de planificación, organización, dirección y control en la toma de decisiones por parte de la autoridad política.

De acuerdo a Omar Guerrero⁵⁷, durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado, la administración pública mexicana fue transitando de la vieja escuela paternalista de la administración pública a una nueva gerencia pública que promovió paulatinamente cuatro tendencias modernizadoras que prometían la "sobrevivencia" de las instituciones de gobierno, las cuales se detallan a continuación:

1. *La privatización de las empresas públicas:* Fue la estrategia de retracción de la actividad estatal y la consecuente ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados, lo que produjo varios resultados: a) redimensionamiento del tamaño del gobierno; b) un nuevo papel de la empresa pública en México, y c) una administración pública paraestatal con mayor control y dirección en su gestión pública.
2. *La simplificación administrativa:* Lo que buscó fue disminuir el número de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la administración pública, es decir, se buscó agilizar la gestión pública.

⁵⁷ Cfr. Omar Guerrero; *et. al.*, Gerencia Pública: Una aproximación plural, México, UNAM-FCPyS, 2004, p. 268.

3. *La descentralización administrativa:* Lo que se buscó es fortalecer el federalismo y la vida municipal y fomentar el desarrollo municipal mediante la transferencia de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en los estados; y desconcentración de funciones administrativas.

4. *La endoprivatización de los servicios públicos:* Es la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada, es decir, lo que se estaba implementando era el "nuevo" manejo público (*new public management*). En tanto la privatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.

Mientras que la simplificación y la descentralización son procesos que modificaron el funcionamiento al interior del aparato gubernamental al fortalecer otras instancias de gobierno y reducir trámites innecesarios, por su parte, la privatización y la endoprivatización transformaron sustancialmente el rol, el tamaño y la capacidad de acción de la administración pública al trasladar las atribuciones públicas al ámbito privado, además de contribuir a la intromisión de la aplicación de las teorías gerenciales al sector público.

Para Omar Guerrero y Enrique Cabrero⁵⁸ la gerencia pública ocupa hoy en día un lugar arraigado en las actividades gubernamentales del Estado mínimo mexicano; sin embargo, algunos autores como María del Carmen

⁵⁸ En su libro *"Gerencia Pública Municipal: conceptos básicos y estudios de caso"*, Enrique Cabrero hace una extenuante revisión y ejemplificación de diversos estudios de caso donde se ha aplicado la gerencia pública municipal en el ámbito de los servicios públicos, desarrollo urbano y ambiental, y sobre la participación ciudadana en México, los cuales son, a saber: 1) Programa de manejo de basura en el ayuntamiento de Mérida, Yucatán. 2) Descentralización de los servicios de agua potable en el municipio de Lerma, Estado de México. 3) Trabajo en equipo para el análisis de la toma de decisiones, implementación de políticas públicas y evaluación de resultados en el municipio de Aguascalientes, Aguascalientes. 4) Financiamiento de la seguridad bancaria en el municipio de Guadalajara, Jalisco. 5) La prestación del servicio de agua potable en San Luis Potosí. 6) Uso y destino de las aguas negras en la ciudad de La Paz, Baja California Sur. 7) El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP) para los vendedores ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México. 8) Programa de Acción Comunitaria (PAC) en el municipio de Puerto Vallarta. 9) El Programa Alimentario Escolar en la Zona Indígena y Altiplano de San Luis Potosí. 10) Proyecto de Desarrollo Regional en el municipio de Lerdo para transformar a comuneros en instructores de esquí.

Pardo y Ernesto Velasco Sánchez, el *Public Management* ha sido aplicado limitadamente en las actividades gubernamentales, por lo que no puede ser considerado como explicación de los cambios radicales que han tenido y que tienen lugar en la administración pública mexicana. De hecho, Pardo y Velasco aseguran:

Si la nueva gerencia pública no ha sido el motor principal detrás del cambio administrativo, entonces ¿qué es lo que explica la transformación mencionada? [...] Los cambios en el sector público mexicano han respondido a dos procesos más amplios: la liberalización económica - que llevó a una redefinición del tamaño y las funciones del sector público - y la democratización política - que impuso nuevas demandas de rendición de cuentas y mejor desempeño del gobierno -. Es decir, los cambios no han sido por simple emulación de lo que otros países hacían con sus aparatos burocráticos, o por imposición de organismos internacionales con una agenda homogeneizadora, sino que han sido consecuencia de la adecuación de la administración pública a los cambios en su entorno político y económico.⁵⁹

En este sentido, aseguran Pardo y Velasco, el debate sobre la implementación de la gerencia pública en México - y en muchos otros países - se ha basado en tres supuestos erróneos:

- a. Que existe una ola mundial de reformas similares que están llevando al gobierno de un pasado burocrático a un futuro gerencial.
- b. Que todos los cambios en el sector público están enmarcados en este nuevo paradigma enfocado, errónea y únicamente, en la transferencia de políticas y en la difusión de mejores prácticas, lo que sólo muestra una parte de la realidad.
- c. En contra de quienes ven a la gerencia pública como una revolución global, inevitable y homogeneizante, la experiencia mexicana contribuye a la ya larga lista de casos que demuestran que, en realidad, dicha revolución global es más una estrategia retórica para justificar reformas o vender libros, que una realidad, puesto que, en gran medida, las reformas al sector público son una respuesta a agendas nacionales, no a presiones externas ni a dictados de organismos internacionales.

⁵⁹ María del Carmen Pardo; Ernesto Velasco; et. al., *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*; México, COLMEX-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, p. 133.

El devenir histórico de la gerencia pública mexicana en la forma de los proyectos de Modernización Administrativa del gobierno Ernesto Zedillo, de Innovación Gubernamental del gobierno de Vicente Fox, y de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal del gobierno de Felipe Calderón, se han basado en reformas organizacionales tímidas, que modifican el vocabulario y algunas prácticas gerenciales, pero que no afectan la estructura centralizada y jerarquía del sector público, y que no otorgan más autonomía a las agencias públicas, no basan las decisiones presupuestales en las evaluaciones de resultados, y no introducen incentivos de mercado en el sector público. Entonces, aseguran Pardo y Velasco, los efectos de la gerencia pública que fueron magnificados por la retórica gubernamental, son menguados frente a las consecuencias de estos cambios generados por otras vías.

No obstante a lo anterior, puntualizo, estos cambios no se hubieran generado sin el cambio de paradigma impulsado también por la ola reformista iniciada por la nueva ideología de la gerencia pública y el redimensionamiento del Estado. Es fácilmente observable que la administración pública mexicana es, actualmente, más transparente por la presión de las OSC y medios de comunicación; es más pequeña debido al programa de redimensionamiento del Estado; está obligada a la rendición de cuentas generados por la creciente vigilancia del Congreso y de los partidos políticos; y está en vías de ser más profesional como consecuencia de las reformas que impulsan el servicio profesional de carrera basado en el mérito.

En suma, el Estado mexicano es un Estado gerencial en la retórica y, en la mayoría de los casos, en la toma de decisiones públicas. Si bien falta mucho por reformar y construir una gerencia pública *per se*, existen diversas funciones gerenciales gubernamentales relativas al empleo de los recursos humanos, financieros y materiales para la consecución de los propósitos del redimensionamiento del Estado mexicano y de la formulación de políticas públicas.

I. 5. LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Es menester señalar que el estudio y hechura de las políticas públicas no debe verse como una panacea al saneamiento de necesidades y demandas de los sujetos políticos y sociales anteriormente descritos, porque éstas tan sólo representan algunas propuestas racionales (eficientes, inteligentes y públicas) a manera de método, que utilizan los gobiernos en la planeación, programación, dirección, control y ejecución de diversos mecanismos y herramientas del poder político y que tienen como finalidad: a) la resolución de conflictos y peticiones sociales; b) el fortalecimiento político, económico y social del Estado; c) la legitimación del Estado moderno democrático, representativo, pluralista y gerencial; d) la administración eficiente y eficaz de los recursos públicos; y e) el mantenimiento del Estado de derecho.

La relevancia de las políticas públicas radica en el mantenimiento de la cohesión social del Estado y en el mejoramiento del *status* de la *cosa pública*, pero también, como lo describe Aguilar Villanueva, poseen una relevancia epistemológica para la ciencia política y la administración pública. La disquisición, asegura, surge a partir de cómo estudian y trabajan la *cosa pública* cada una de las dos ciencias. Con respecto a la ciencia política dice:

Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera de cómo el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales. Nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos, que en muchos habrían ayudado a llegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino del sistema político.⁶⁰

Sobre la administración pública enuncia lo siguiente:

Por otra parte, nuestra 'teoría' de la administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbito de competencias y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercar la administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su

⁶⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, Serie: Antología de políticas públicas. 2007, tercera edición, Vol. II, 6-7 pp.

compleja puesta en práctica se rescataría su olvido sentido clásico de gobierno, de buen gobierno, y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión. Abandonaría su triste imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente procedimental, de ventanilla y papeleo.⁶¹

Para una mejor comprensión, aplicabilidad y complementariedad epistemológica entre ambas ciencias, asegura, es menester el estudio y análisis sistemático de las políticas, como lo describe en el siguiente apartado:

El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. [...] Entender, definir y explicar el proceso de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su formulación y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica y práctica tan básica y crucial como complicada. Y dicho más divertida que polémicamente, puede contribuir a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y levantarle la autoestima a una disciplina publiadministrativa demasiado famular y hasta servil en su programa de investigación.⁶²

Las ciencias de las políticas han aportado una nueva perspectiva a la administración pública: el estudio del *proceso de las políticas*. Ello es de gran relevancia, pues de alguna manera supone desplazar el énfasis de la gestión pública desde el estudio de la gestión interna hacia el análisis de la gestión de las políticas. En este sentido, las políticas públicas serán la base metodológica para comprender y encauzar el proceso complejo de decisiones públicas en las que se cruzan las propuestas e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y las de las instancias gubernamentales.

En otras palabras, el Estado se han vuelto el lugar de conflicto y consenso entre los sujetos sociales y los sujetos políticos que formalizan o no la representatividad, constitucionalidad y racionalidad de los gobiernos, lo que se traduce formalmente en el sentido y función social del gobierno democrático actual.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.⁶³

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, p. 30.

Gobernar por políticas y con sentido público significa incorporar y aplicar en la agenda pública y de gobierno los recursos económicos, la corresponsabilidad, la opinión y la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, con el único fin de no modificar ni cometer arbitrariedades en contra de las libertades, las oportunidades y los beneficios de éstos, y mucho menos impone un trato desigual inmerecido entre ellos. De hecho, las políticas públicas se crearon para descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso. Por ello, es cada vez es más común la tendencia en donde la sociedad civil (encabezada por organizaciones y grupos) apoye, consense y confíe en gobiernos que instauren en su agenda pública la resolución de las demandas de éstos, con ello se percibirán escuchados y atendidos por sus gobernantes, cuya característica radica en su esencia eficiente para responder ante la sociedad.

Cabe aclarar que existen diferencias esenciales entre la estructuración de la *agenda pública* y la formación de lo que se llama *la agenda de gobierno*. La primera “se constituye a partir de que un asunto se vuelve importante en una comunidad, porque está afectando la vida de muchas personas. En el momento en el que socialmente se percibe la necesidad de solucionarlo, es cuando se detecta el problema público”⁶⁴, por ende, merecen atención de las autoridades en la agenda pública. Para tal cometido es importante tomar en cuenta el papel de la *opinión pública*, la cual es definida como “un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un hecho, forman juicios y se expresan sobre determinado asunto”⁶⁵. Aquí intervienen muchos actores o sujetos sociales y políticos como la sociedad civil en general, los medios de comunicación y grupos de presión como organizaciones civiles, grandes compañías, grupos religiosos, organizaciones gremiales, el gobierno, partidos políticos, entre otros.

Existen cuatro razones por las que algunos grupos tienen mayor facilidad de acceso para colocar sus demandas en la agenda pública que otros.

⁶⁴ Mónica Tapia Álvarez, et al., Manual de incidencias en políticas públicas, México, Alternativas y Capacidades, 2010, p. 38.

⁶⁵ *Ibidem*.

Primero, el que toma las decisiones debe estar en deuda con un grupo en particular o identificarse como miembro de ese grupo. Segundo, algunos grupos tienen más recursos que otros o están en mejores condiciones para movilizar sus recursos. Tercero, algunos grupos están localizados en forma tan estratégica en la estructura social o económica de la sociedad que no se puede ignorar sus intereses. Cuarto, algunos grupos son objeto de mayor estima por parte del público que otros y, por consiguiente, pueden imponer un mayor acceso a los encargados de la toma de decisiones⁶⁶. Como consecuencia, ciertos grupos tienen más probabilidades que otros de recibir la atención de los que toman las decisiones cuando presentan nuevas demandas.

Por su parte, la *agenda de gobierno* “se comprende por los temas en los que los gobernantes se plantean tomar acción y les dedican recursos y tiempo, formulando programas, leyes, y otro tipo de acciones gubernamentales de los que las instituciones públicas o autoridades son responsables”⁶⁷. Entonces, los asuntos que entran en el debate gubernamental, aunque sean o no atendidos por las autoridades, son considerados como temas de la agenda de gobierno.

La clave para comprender la formación de la agenda es la relación entre los temas y las instituciones porque un tema sólo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político.

I. 5. 1. ¿Qué son las políticas públicas?

El norteamericano Harold D. Lasswell fue precursor en la conformación del pensamiento de la ciencia política en el siglo XX al teorizar sobre las ciencias de políticas (*policy sciences*) concebidas actualmente como políticas públicas, las cuales emergieron tras las exigencias al gobierno por la reestructuración del tejido social después de la Segunda Guerra Mundial. La propuesta de estas ciencias sostuvo el mejoramiento del desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado. Su origen epistemológico encara una ciencia que

⁶⁶ Cfr. Roger Cobb y Charles Elder, *et al.*, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, 111-124 pp.

⁶⁷ Mónica Tapia Álvarez, *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

posee una teoría basada en el empirismo de la toma de decisiones en los hechos públicos y sociales, a saber:

Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. [...] El conocimiento *del* proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. [...] Insistir en el criterio empírico es especificar que las aseveraciones generales están sujetas a una cuidadosa disciplina de observación. [...] El énfasis en el proceso de toma de decisiones destaca la diferencia entre las ciencias de políticas y otras formas de actividad intelectual.⁶⁸

Lasswell teorizó sobre la interdisciplinaridad de las ciencias de políticas, lo que prometía la rectoría de éstas sobre el resto de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política, cuya objeto de estudio se empataba con el de las ciencias de política en cuanto al análisis del Estado y la política *per se*, pero ambas tendrían pretensiones divergentes que las harían complementarias, pues mientras la ciencia política estudiaría el “*es*” o la esencia del Estado y la política, las ciencias de las políticas analizarían el “*cómo*” y el “*para qué*”.

Aunque este hecho marcó la separación de ambas ciencias durante muchas décadas, no fue sino hasta los años ochenta del siglo pasado cuando hubo una reconciliación entre ambas debido al interés (de intelectuales, académicos y agencias multilaterales) por el estudio de las políticas públicas en cuanto a la relación que poseen con las instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. En este momento, las ciencias de políticas fueron consideradas como una sub-disciplina de la ciencia política, las cuales pasaron de ser una disciplina interesada en *explicar la sociedad* a una sub-disciplina que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber, a través del análisis, conceptualización y evaluación normativa del Estado, el gobierno y la administración pública.

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión (*knowledge of*) y *en el* proceso de decisión (*knowldge in*). El científico de políticas [*politics*], en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de políticas [*policy*], cultiva el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades

⁶⁸ Harold D. Lasswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, p. 105.

científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público.⁶⁹

Tras tal divergencia conceptual entre *politic* y *policy*, se vuelve obligatorio aclarar la diferencia conceptual entre éstas y otros términos semejantes como el de *polity* que, en el idioma español aparentan similitud, pero tras el bagaje teórico y lingüístico norteamericano de donde son originarios, el significado está claramente diferenciado como se describe:

Con *Politics* se refiere a toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tienen unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad; con *Policy* se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política. Finalmente con *Polity*, aunque de origen aristotélico y asociado a la idea de democracia, hoy es utilizado para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas.⁷⁰

En este sentido, las *politics* se determinan, se arman y se orientan de acuerdo a las *policies*⁷¹ (políticas públicas). Éstas fijan los beneficios y ventajas de las acciones del gobierno a favor de las demandas y cuestiones sociales a partir de los hechos observados y de marcos conceptuales definidos. Por ello se dice que “*la política se juega todo en torno de las políticas*” porque fija las correlaciones de poder, los liderazgos, y las autoridades formales decisorias son establecidos de acuerdo a la disputa que se esté desarrollando y a la respuesta (positiva o negativa) que dé el gobierno.

El objeto de estudio de las políticas públicas será, entonces, el análisis del poder en acción a través del *estudio del Estado en acción y su intervención*. Estos tres últimos términos (“*Estado*”, “*acción*” e “*intervención*”) forman la particularidad del estudio de las políticas públicas porque, en primer lugar, son competencia exclusiva del Estado; en segundo lugar, las políticas públicas sólo

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 117.

⁷⁰ Germán Valencia y Yohan Álvarez, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, Colombia, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008, p. 102.

⁷¹ En la *Enciclopedia de la Política del FCE*, 4ª edición, página 1538, su autor Rodrigo Borja asevera que el término anglosajón de “POLICY” significa “conjunto de planes”, “sistemas”, “método”, “costumbre”, “conducta”, o “modo de proceder” de un gobierno. Es la orientación, los alcances y las prioridades que él da a su gestión. En este sentido se habla de “política económica”, “política social”, “política agraria” o “política internacional” para referirse a los diversos cursos de acción gubernativa. Aquí la palabra tiene un sentido distinto. Se refiere específicamente a las prioridades que señala el gobierno y a los planes y proyectos que formulan y aplica para atenderlas.

pueden ser comprendidas en el ámbito de la acción estatal o gubernamental, por lo que éstas no sólo se limitan a la intención, sino son el Estado en acción.

Hoy en día, las políticas no poseen una única definición, como se explica en el siguiente cuadro:

DEFINICIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	
AUTOR	CONCEPTO
Harold D. Lasswell	Son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. Su enfoque tiene dos dimensiones: el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones.
Andrë-Noel Roth	Es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.
Ives Meny y Jean-Claude Thoenig	Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.
J.E. Anderson	Es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta. Las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.
Aaron Wildavsky	Es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.
Pierre Muller	Es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global.
Carlos Salazar	Es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas.
Alejo Vargas Velásquez	[Es el] conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables.
Carlos Ruíz Sánchez	Son una práctica social [...] ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.
Iván Cuervo	Son las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas – caracterizadas porque constituyen flujos de decisión – o una decisión específica – orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención.

DEFINICIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Víctor Anaya Cadena	Son decisiones del gobierno que incorporan la opinión, la participación y la responsabilidad de los grupos sociales y los agentes privados. Estas nuevas políticas constituyen y confeccionan nuevos criterios de participación de costos, consecuencias sociales, efectividad y transparencia.
Omar Guerrero	Es el campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una tecnología del gobierno. Donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental. [...] Es cualquier decisión o elección gubernamental, incluyendo la de no actuar.
Aguilar Villanueva	Las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes.

Fuente: Germán Valencia y Yohan Álvarez, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, Colombia, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008, p. 109. Y elaboración propia.

Como se observa, las coincidencias en los conceptos radican en que las políticas públicas son decisiones y acciones públicas del gobierno, emanadas de las opiniones e inconformidades sociales que se resuelven tras la participación ciudadana, con capital económico, corresponsabilidad y acción política de los ciudadanos, por lo que la institucionalización de dichas resoluciones está en la acción *per se* del Estado.

En este nuevo estilo de decidir de las democracias representativas y participativas, exigirá el apego estricto a la legalidad (leyes y arbitrajes imparciales) y a la legitimidad (basados en la opinión pública vigilante y activa); al uso de la razón y a la exigencia del rendimiento de cuentas; a la ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas públicas; una cultura civil y política basada en la pluralidad y la tolerancia, en la competencia pacífica, y en la oportunidad de alterar el *statu quo*.

I. 5. 2. ¿Cómo se elaboran las políticas públicas?

No existe un único método para la elaboración de las políticas públicas, pero la mayoría coinciden en algunos procedimientos. Para la presente investigación se expondrá y usará eclécticamente las propuestas metodológicas de Carlos Ruiz Sánchez y Eugene Bardach⁷², quienes suscriben los siguientes pasos para la hechura y evaluación de las políticas públicas:

1• Definición del problema: La delimitación del problema se hace conociendo a quiénes afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca. Una vez percibida la problemática, se procederá a identificar y definir los problemas susceptibles de modificación, considerando los diferentes puntos de vista de los actores y comparándolos con el respaldo ideológico-político del gobierno en la elaboración de la política pública. Se debe de conocer las condiciones en que surgió el problema (si nació en un grupo social o político, y cuáles son sus expectativas y valores), analizarlo estadísticamente para poder argumentar y sustentar convincentemente a la política pública.

2• Obtención de información: Se obtendrá por medio de entrevistas, datos estadísticos, libros y asesoramiento con otros especialistas. La información es necesaria para tres propósitos principales: a) para evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir; b) evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar y; c) evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionaría bien en situaciones aparentemente similares a la que se estudia, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento.

3• Selección de soluciones o alternativas: Una vez definido el problema, se construirá un plan de acción que satisfaga necesidades a través de alternativas y posibles soluciones. Para decidir sobre la mejor solución, hay que considerar los siguientes elementos:

⁷² Los siguientes pasos de elaboración de políticas públicas corresponden a los métodos expuestos en los libros de Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UIA, 1996; y de Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.

- a) *El respaldo ideológico-político* del gobierno al que se trabaja.
- b) *Valoraciones de criterios políticos*: Se considera la cantidad de gente que ve el problema, la organización de ésta, el poder representativo que posee la gente, la legitimidad de la posible solución, el conflicto, el costo social y la imagen del gobierno.
- c) *Valoración de los criterios técnicos*: Se toma en cuenta los adelantos tecnológicos con los que se cuenta para la implementación de la política.
- d) *Valoración de los criterios administrativos*: Se considera la eficacia y eficiencia de las diferentes alternativas de soluciones, es decir, con cuántos recursos humanos (¿quién desarrolla la solución y cómo?) y financieros (instrumentación y presupuesto) se cuenta, y en qué tiempo se aplicaría cada una.

4• Calendarización: es el darle primacía a los problemas y sus posibles soluciones a través de criterios como:

- a) *Análisis de viabilidad*: Es la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. (¿qué es lo que quiere el gobierno?).
- b) *Análisis de factibilidad*: Es el cumplimiento de las políticas propuestas con eficacia y eficiencia a partir de la evaluación tecnológica, de recursos, organización administración, y organización operativa, con el objetivo de prever posibles contingencias de estos insumos en situación de escasez y que puedan obstaculizar el curso de la política pública.
- c) *Análisis de posibilidad*: Permite prever las reacciones que la política pública originará en el medio social; también permiten corroborar si las proposiciones están o no de acuerdo con el respaldo ideológico-político del gobierno.

5° *Proyección de resultados:* No es otra cosa que la construcción de escenarios posibles al suponer la aplicación de los resultados de manera prospectiva, para saber si la política pública puede o no ser implementada. Esto permitirá que el hacedor de la política pública sea realista con su hechura y se encamine en la búsqueda del interés meramente social.

6° *Confrontación de costos y beneficios:* A partir del punto cinco se podrán analizar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones políticas para la satisfacción de la sociedad y de los propios analistas. No obstante, la ponderación de costos se complican por el llamado “*problema de la atribución múltiple*”, o sea, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles. Asimismo, como no es posible medir todos los problemas en términos cuantitativos, es necesario elaborar un análisis del “*mínimo aceptable*”, pues puede resultar muy útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente. Precisamente, una aplicación de este tipo de análisis puede ayudar a reducir la incertidumbre en la predicción del futuro.

Hasta aquí está hecho el análisis de cómo se realiza y se esquematiza una política pública; pero estos pasos deben repetirse hasta que el proyecto sea óptimo y viable. Su factibilidad y éxito será asegurada después de un proceso evaluativo, el cual se describe en el siguiente apartado.

I. 5. 3. ¿Cómo se evalúan las políticas públicas?

Según Ruiz Sánchez, la evaluación de las políticas públicas debe darse con base en los siguientes pasos:

1. *Especificación de objetivos:* Ésta responde a la pregunta ¿qué debe evaluarse de la política pública? Refiriéndose a la finalidad del análisis.

2. *Obtención de la información necesaria:* Responderá a la pregunta ¿Se plasmaron criterios e indicadores?
3. *Verificación de la pertinencia:* Se examina *a posteriori* la justificación, los programas, las actividades y las instituciones participantes de las políticas públicas. Es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica.
4. *Precisión de la suficiencia:* ¿Los problemas se definieron claramente?
5. *Valoración de la eficiencia y eficacia:* Se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada.
6. *Ponderación de los efectos:* Es analizar si la situación ha mejorado como consecuencia de las acciones emprendidas.
7. *Obtención de conclusiones:* Es la base para la reformulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción.

I. 5. 4. El campo conceptual de la política pública, política de gobierno y política de Estado.

Como se explicó en el apartado anterior, las políticas públicas serán los lineamientos tomados por el gobierno en los campos de su competencia y de su acción. Lingüísticamente se ha traducido literal al español la locución inglesa de "*public policy*", la cual comprende y designa la idea de "*the output or product of government action*", o sea la "producción" o los resultados de la gestión gubernamental.

Las *políticas públicas* se han caracterizado por ser procesos razonados que surgen de investigaciones, análisis, estadísticas, deliberaciones y toma de

decisiones en los diferentes niveles y ramas del gobierno. En el curso de ese proceso los partidos políticos, los sindicatos, las OSC, los movimientos sociales y los grupos de interés - grupos de presión y grupos de tensión - suelen ejercer apremios sobre los órganos de gobierno para incluir sus propuestas y voluntad. A través de las políticas públicas no sólo se conduce un Estado y se presentan los servicios públicos sino que se busca la distribución o redistribución de los ingresos de manera más equitativa, pues éstas contemplan la participación de la autoridad gobernante y la sociedad civil.

El conocimiento epistemológico anterior fue aplicado de manera errónea durante la década de los años noventa del siglo pasado y a principios de este siglo, cuando surgieron ambigüedades en la conceptualización de los términos que circundan a las políticas públicas. En tales casos se suscriben las así llamadas políticas de gobierno y las políticas de Estado, que de acuerdo a Rodrigo Borja⁷³, el término "*política de Estado*" comenzó a usarse para denotar una política permanente y a largo plazo en contraste con la "*política de gobierno*", entendida como la acción gubernativa de coyuntura. Existen varios ejemplos de esta equívoca connotación como se enuncia en los ejemplos siguientes:

1. En su III Informe de Gobierno, el Dr. Ernesto Zedillo convocó "a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a trabajar juntos para que México cuente no solo con una política de Gobierno, sino con una política de Estado, para lograr que el crecimiento económico no solo sea la perspectiva de un sexenio, sino que sea el instrumento para un crecimiento de largo plazo que beneficie a todos los mexicanos."⁷⁴
2. UNA POLÍTICA DE ESTADO es un acuerdo entre las fuerzas políticas, elevado a norma constitucional o ley secundaria, sobre las cosas que son permanentes, que no cambian en lo fundamental entre una administración y otra. Una política de esas características necesariamente debe referirse a los elementos medulares, a sus objetivos básicos y a los instrumentos para su logro.⁷⁵
3. Ningún gobierno será cabalmente aceptado si no logra avances significativos en el combate contra la pobreza y en la extensión de mayores oportunidades para todos. Los economistas siempre hemos colocado al combate contra la pobreza en el centro de nuestras investigaciones y deliberaciones y como

⁷³ Cf. Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*; México, 4º ed., FCE, 2012, p. 1538.

⁷⁴ José Mantecón Gutiérrez; Ignacio Orendain Kunhardt; et. al., *Política Económica de Estado, Transición Democrática y Reforma de las Instituciones: el caso de México.*, Ponencia de la Convención Nacional del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Puebla, Puebla, noviembre de 1998.

⁷⁵ Francisco Suárez Dávila; "*Política económica de Estado en un mundo global: opciones para México*", revista El Mercado de Valores; abril, 1998, p. 16.

profesión no podemos sentirnos satisfechos con la falta de oportunidades iguales para todos, con la movilidad social y la marginación de grandes segmentos de la población. Sabemos que algunas políticas públicas corresponden a plataformas de partido y, en su caso, se pueden volver programas de gobierno sujetos a los vaivenes sexenales, pero otras trascienden y merecen colocarse en el marco institucional como políticas permanentes de Estado. No son muchas, pero son las más importantes.⁷⁶

Borja asegura que se usó erróneamente los anteriores términos debido a que no se reparó en su estudio y obedeció, más bien, a una "moda" conceptual de aquellos tiempos.

Todas las políticas de gobierno son necesariamente políticas de Estado, dado que el gobierno representa al Estado [...] Toda política de Estado posee una naturaleza pública. Por definición, las políticas estatales o de Estado no pueden ser otra cosa que públicas. [...] todas las políticas de gobierno, independientemente de sus plazos y de su continuidad, son necesariamente políticas de Estado y, además, por tanto, políticas públicas.⁷⁷

Tales diferencias epistemológicas resultaron innecesaria porque los tres términos son sinónimos; los actos que surjan de ellas serán procesos emanados del poder estatal y del consenso social. Lo que se puede plantear son "políticas permanentes" en contraste con "políticas transitorias", o "políticas de largo plazo" y "políticas de corto plazo". Pero todas las políticas de gobierno, independientemente de sus plazos y de su continuidad, son necesariamente políticas de Estado y además, por tanto, políticas públicas.⁷⁸

Rodrigo Borja hace una clara distinción entre las *políticas de largo plazo* y las *políticas de corto plazo*, de la siguiente manera:

Las acciones políticas y administrativas de gobierno pueden ser de largo o de corto plazo. Las primeras tienen continuidad: son instrumentadas sucesivamente por varios gobiernos, cada uno de los cuales impulsa un tramo del proceso. Son políticas de un horizonte temporal que está más allá de la gestión de gobierno. Las políticas de corto plazo, en cambio, miran más hacia la coyuntura y son implementadas hasta su conclusión por un gobierno. Esto ha dado base a que surja la incorrecta distinción entre *política de Estado*, que en realidad son políticas de largo plazo, que por tanto cobran continuidad en el tiempo y que suelen ir más allá de los periodos gubernativos; y *políticas de gobierno*, que son de corto plazo y que generalmente no exceden de los límites temporales de un mandato presidencial.⁷⁹

⁷⁶ Rolando Cordera; Jesús Reyes Heróles; et. al., *Hacia una política de Estado: Crecimiento con equidad. Reflexiones de 52 economistas*; Huatusco IV; México, 2007, p. 6.

⁷⁷ Cfr. Rodrigo Borja, *op.cit.*, p. 1540.

⁷⁸ Cfr. Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*; Tomo II, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006, p. 1069.

⁷⁹ Rodrigo Borja, *op.cit.*, p. 1538.

Las Constituciones señalan en cada Estado la duración del ejercicio presidencial en periodos que van de cuatro a siete años. Las gestiones administrativas, económicas, sociales e internacionales que cumplen dentro de uno de esos periodos suelen denominarse "políticas de gobierno", mientras que las gestiones de larga duración, que exceden los periodos presidenciales y que, por tanto, demandan una continuidad a través del tiempo, reciben el nombre de "políticas de Estado".

Las grandes obras de infraestructura económica o social se realizan diacrónicamente en el curso de varios gobiernos. Ellas entrañan una continuidad en el tiempo. Son obras de cierta permanencia. Su ejecución demanda plazos mayores que los periodos presidenciales.

De igual manera, el problema y atención a grupos vulnerables se ha vuelto una tarea inaplazable de la política de Estado en México, lo cual se ha visto reflejado en el artículo 1° de la Carta Magna, que a la letra dice:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Reformado mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011).

Un ejemplo de atención a grupos vulnerables ha sido el apoyo que se le ha brindado al sector de las personas con discapacidad desde la década de los noventa del siglo pasado cuando se promovió el *Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad 1995-2000*. "El programa implementado durante el gobierno del presidente Zedillo fue el primer Programa Nacional formulado explícitamente como tal, e intentó, a lo largo de sus poco más de 50 páginas, definir las acciones de articulación entre las distintas dependencias federales"⁸⁰.

Como continuidad al programa zedillista, en el sexenio de Vicente Fox la Oficina de Representación Presidencial de las Personas con Discapacidad

⁸⁰ Patricia Brogna, *La "cuestión" de la discapacidad y el diseño de las políticas. El caso del Programa Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad 2001-2006*, en Participación desde la diversidad; México; UNAM-Plaza y Valdés; 2008; p. 372.

formuló el *"Programa Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad 2001-2006"* que, paradójicamente nunca se formalizó aunque estuvo vigente a través de la implementación de sus subprogramas.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, la política de Estado en materia de discapacidad sigue operando y tiene una decisiva injerencia en materia de política social a través del *"Programa de Igualdad de Oportunidades en materia de Atención a Personas con Discapacidad 2007-2012"*. Este programa tuvo la preeminencia de una mejor operatividad dado sus antecedentes legales del sexenio foxista con la publicación de la Ley General de Personas con Discapacidad del 10 de junio de 2005, ley que representó el primer logro de este grupo vulnerable porque estableció en su artículo 5 los ocho principios que deben observarse en materia de discapacidad. Éstos son: a) la equidad; b) la justicia social; c) la equiparación de oportunidades; d) el reconocimiento a las diferencias; e) la dignidad; f) la integración; g) el respeto; y h) la accesibilidad. A este respecto, Patricia Brogna señala:

Es importante reconocer estos principios o valores porque permiten tener premisas para evaluar tanto a la propia ley como a los programas que se promueven hacia el sector; destacan desde una perspectiva democrática, sin disminuir a los demás, la equiparación de oportunidades y el reconocimiento de las diferencias, así como la accesibilidad, que se puede afirmar son los más específicos o focalizados para atender la problemática de ese sector de la población.⁸¹

Asimismo, en su artículo 6° fracción I señala que dentro de las facultades del Ejecutivo federal está el de *"establecer la política de Estado acorde a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos en materia de personas con discapacidad y las acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas nacionales"*. En este sentido, México signó un convenio con la Organización Internacional del Trabajo en donde se comprometió a desarrollar políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad. La formación de este convenio contó con la participación de México y se publicó a nivel internacional por medio de la ONU el 13 de diciembre de 2006, teniendo por nombre *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Este

⁸¹ Patricia Brogna, *Visiones y Revisiones de la Discapacidad*, p. 452.

convenio fue ratificado por México el 27 de septiembre de 2007 y entró en vigor internacionalmente el 3 de mayo de 2008.

Las siguientes fracciones del artículo 6° de la Ley General de Personas con Discapacidad refuerzan la idea de que la discapacidad es un asunto de política de Estado emanada del ejecutivo de la federación, a saber:

II. Fomentar que las dependencias y organismos de los diferentes órdenes de gobierno trabajen a favor de la integración social y económica de las personas con discapacidad en el marco de la política de Estado;

III. Proponer en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación las partidas correspondientes para la aplicación y ejecución de los programas federales dirigidos a las personas con discapacidad;

IV. Establecer las políticas y acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas federales en materia de personas con discapacidad; así como aquellas que garanticen la equidad e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, y

V. Promover el otorgamiento de estímulos fiscales a personas físicas o morales que realicen acciones en favor de las personas con discapacidad.

Si se aplica la normatividad establecida en la Constitución Política de México, en la leyes reglamentadas por ella, los programas surgidos del Plan Nacional de Desarrollo y los acuerdos internacionales adoptados por México, el marco jurídico de la discapacidad tendrá un cambio cualitativo, aunque debe haber reservas a lo menos por dos factores: la voluntad política de la autoridad para aplicar esas normas y la demanda, reclamo o requerimiento de las personas con discapacidad y sus organizaciones para lograr su vigencia real.

CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEXICANAS EN MATERIA SOCIAL.

La discriminación y la exclusión social han sido dos acciones que aparecen frecuentemente en el comportamiento humano y se manifiestan de muy diversas formas y en cualquier grupo, pero quienes viven con mayor frecuencia la discriminación son quienes se encuentran en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

Ni el mismo sistema jurídico moderno con toda su autoridad, universalidad, capacidad inclusiva, igualdades y libertades básicas, ha podido desaparecer del inconsciente colectivo los idearios y cometidos excluyentes, motivados por factores económicos, principalmente. Entonces ¿cómo comenzar con una reducción de las desigualdades? “Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, deben estar ligadas a empleos y funciones abiertos a todos, bajo condiciones de igualdad de oportunidades; y segundo, deben beneficiar a los miembros menos favorecidos de la sociedad. [Entonces...] La primera atiende al principio de igualdad formal ante la ley, mientras que el segundo atiende al problema de la equidad material.”⁸² No obstante, el aspecto económico no es el único factor social para la exclusión.

De acuerdo a lo anterior, en este segundo capítulo se analizará la puesta en marcha de las políticas sociales en México – comparando las acciones del gobierno federal con el del gobierno del Distrito Federal – desde su razón misma de creación: la discriminación y la exclusión; elementos fundamentales del sistema que han permitido el cambio de las políticas compensatorias existentes en el Estado benefactor, a políticas de reconocimiento de las diferencias en este Estado neoliberal, ya sea por cuestiones de diferencias culturales, raciales, de género, preferencia sexual o condición física o mental.

⁸² Fernando Castañeda Sabido, *Discriminación y exclusión social, en Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés- Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007, p. 217.

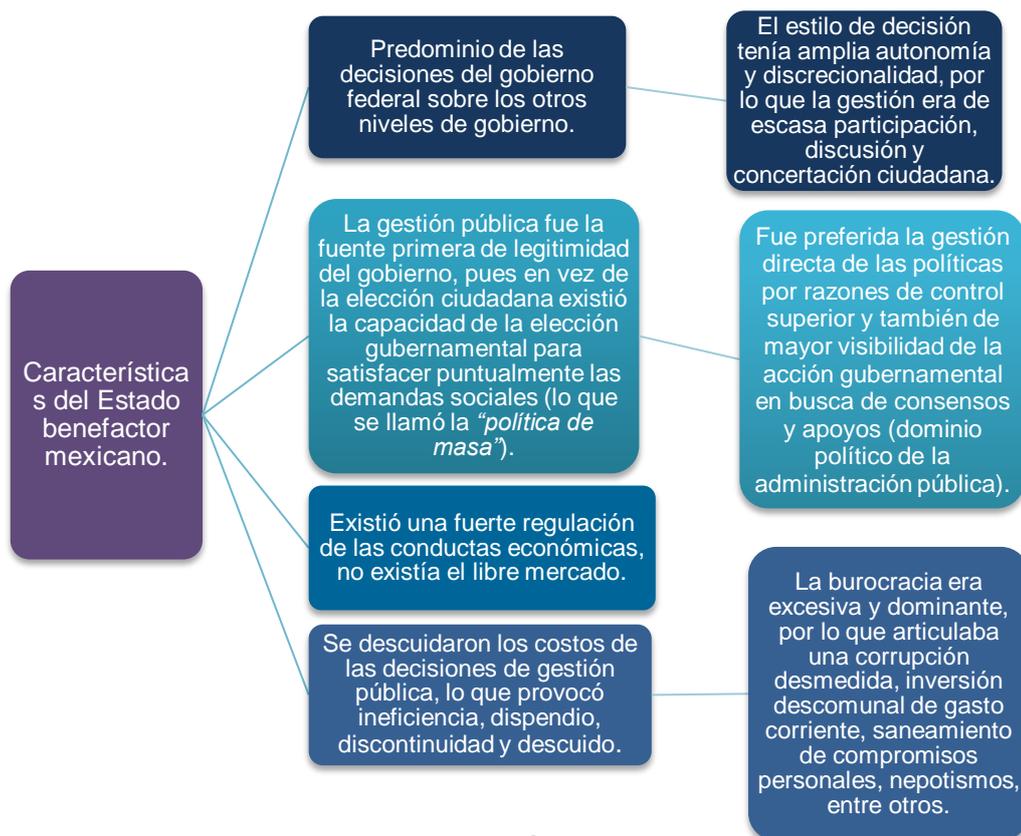
II. 1. SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.

En Latinoamérica, la puesta en marcha de las políticas públicas sucedió tardíamente en la década de los setentas debido a que las agencias de asesoramiento de los gobiernos que atendían los problemas sociales dependían de las decisiones del gobernante en turno y de la estabilidad del régimen, es decir, las políticas gubernamentales eran hechas a partir de los designios de una elite que ejercía el poder de manera arbitraria en un Estado paternalista que intervenía y abarcaba en todas las actividades de su sociedad, puesto que la represión de las dictaduras tuvo como finalidad la minimización de la participación sociopolítica.

Aunque en México no se vivió una dictadura, se contaba con la presencia y supremacía del partido hegemónico que gobernaba bajo un sistema clientelar y corrupto, y bajo un marco ideológico paternalista que apoyó la presencia de una situación similar al resto de los estados latinoamericanos, es decir, el viejo estilo de administración pública se caracterizó por la euforia intervencionista que no planteaba la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política, provocando una severa crisis del Estado que evidenció y cuestionó la capacidad del Estado para definir la agenda gubernamental y formular las políticas públicas autónomas necesarias. Hoy en día *“todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del estado termina en déficit fiscal y en déficit de consenso político. [...] El sistema mexicano no fue la excepción”*⁸³, puesto que la reincidencia de las crisis económicas y sociales causadas por la ineficiente administración estatal, obligó la contratación de más deuda extranjera; inflación desmesurada; fuga de capitales e inversión nacional y extranjera; pérdida de empleos, del valor de la moneda mexicana y del poder adquisitivo; cierre de paraestatales; entre otros factores. Este paternalismo estatal fue mantenido desde la época posrevolucionaria hasta la década de los ochenta del siglo XX bajo la siguiente ideología⁸⁴:

⁸³ Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, p. 15.

⁸⁴ Cfr. Mauricio Merino Huerta, *et al.*, *Gestión gubernamental y reforma de Estado*, en *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, CONACYT- CNLCPYAP, 1992.



Debido a la "política de masas", la discrecionalidad de las decisiones públicas, la gestión directa, y el pesado aparato estatal, las acciones tradicionales del gobierno mexicano tendían a igualar todos los problemas sociales, económicos y políticos, con lo cual homologaba de igual manera las políticas gubernamentales para resolverlos. El gobierno mexicano pudo operar bajo esta dinámica debido a que contaba con una red de organizaciones sociopolíticas dominantes (como la CNOP, CTM, CNC, SNTE, entre otros) que tenían los medios para controlar las inconformidades sociales para empatarlas selectivamente en un mismo formato y adecuarlo a lo que los gobernantes desearan, lo que garantizó el control del poder político de los demandantes y garantizaba el trato "igualitario" de todos los ciudadanos, pues "todos" tenían "igualdad de oportunidades" para acceder a la agenda del gobierno federal y, por lo tanto, se consideraba como asunto nacional, más no público.

Derivado de lo anterior surgieron grandes debates sobre el modelo de desarrollo y el papel del Estado con respecto a su tamaño y funciones, concluyendo en la obligatoria instauración de gobiernos tecnócratas basados en los principios del Estado neoliberal.

El cambio de paradigma gubernamental prometió una reforma en el estudio y hechura de las políticas que permitió una nueva articulación entre sociedad y Estado: comenzó la etapa de los consensos y la concreción de los grandes proyectos nacionales a través de la instrumentación de ajustes en las políticas gubernamentales que corrigieron el déficit fiscal y político, mediante la apertura y pluralización de la representación de intereses, así como el irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas, en donde se reforzó la idea de que *“aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad [y gestión] de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan”*⁸⁵.

Poco a poco el *redimensionamiento del Estado*⁸⁶ mexicano buscó la implementación de una nueva relación Estado-sociedad en un momento institucional delicado que significó devolver al Estado sus funciones originales de ser el garante y regulador de los bienes públicos, las asimetrías donde fallara el mercado, las libertades civiles, y los conflictos sociales.

El efecto político del cambio en las formas e instrumentos de gestión se manifestó especialmente en dos dimensiones: en la dimensión de lo público y lo privado, y en la dimensión de la independencia o dependencia de los privados y sus organizaciones respecto del gobierno en la atención de sus asuntos; sin embargo hubo un sin fin de casos en los que el gobierno no pudo hacerse cargo de los asuntos o no pudo atenderlos con eficiencia, por lo que

⁸⁵ Luis F. Aguilar, *op.cit.*, p. 22.

⁸⁶ La concepción del “redimensionamiento del Estado” está intrínsecamente ligado a los idearios de las libertades económicas o del “adelgazamiento” de las funciones estatales como: descentralización, privatización, desincorporación de paraestatales, terciarización, reducción de la burocracia, publicitación, recorte del gasto público, y libre mercado; y las libertades políticas como la democratización y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública. Con ello se dio paso a una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, ajuste o “adelgazamiento” del Estado. Al mismo tiempo, emergieron nuevos sujetos o actores políticos organizados desde la sociedad civil y no por el corporativismo.

diversos individuos y grupos comenzaron a hacerse cargo de sus asuntos autónomamente, con estrategias y organizaciones propias de acción que a la postre se transformaron en demandas incrustadas en la agenda pública que dieron origen a políticas públicas.

El retiro administrativo del Estado liberó a la política, dotándola de:

- 1) Centralidad de la democracia electoral y competencia partidaria.
- 2) Lucha y consenso de ideas que dieron paso al surgimiento de nuevos sujetos políticos y sociales.
- 3) Surgimiento de diversas visiones sobre la función y ámbito del Estado, proyectos nacionales diversos, programas de gobierno diversos.
- 4) Resistencia o indiferencia de las organizaciones sociales a hacer pasar sus demandas por los canales de las organizaciones sociales y políticas establecidas para hacerse oír por los poderes del Estado.
- 5) El estrechamiento gubernamental del Estado comenzó a dilatar la política: El pluralismo político propició la “*transición democrática*” basada en la autonomía de la sociedad civil, más que en el saneamiento de las finanzas públicas.

Finalmente, en la década de los noventa se concretizó el cambio de paradigma en materia política que permitió la inclusión más activa de las políticas públicas, el Estado asumió la responsabilidad ineludible de escuchar las demandas, las propuestas de soluciones y la participación en las decisiones estatales por parte de la sociedad civil. Este cambio dio mayor respeto a las leyes de la Constitución, lo cual se le ha considerado como el paso del Estado-nación al Estado de Derecho, como el recurso discursivo y el criterio de legitimación política en México.

II. 1. 2. ¿Qué son, cómo se elaboran y cómo se evalúan las políticas públicas en México?

El gobierno federal mexicano comprende a las políticas públicas como “*el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública*”⁸⁷, o como “*la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad. Una política está formada por el conjunto de acciones secuenciales específicamente planeadas para resolver las causas de un problema público*”⁸⁸. Las políticas públicas federales se condensan en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, cuya reglamentación se encuentra en cumplimiento con lo dispuesto en el *Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que a la letra dice:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional [...] para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. [...] Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal [entre ellos están las políticas públicas]. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.⁸⁹

En el *Artículo 73 Constitucional fracción XXIX-D*, se sostiene que “*el Congreso tiene facultad: para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social*”⁹⁰. Lo anterior está sustentado en los *artículos 4º, 5º, 20, 21, 27 y 30 de la Ley de Planeación*⁹¹, en donde se establece la siguiente dinámica del *Sistema Nacional de Planeación Democrática*:

⁸⁷ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo* [en línea] México, Dirección URL: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=29>, [Consulta: 02 de diciembre de 2011].

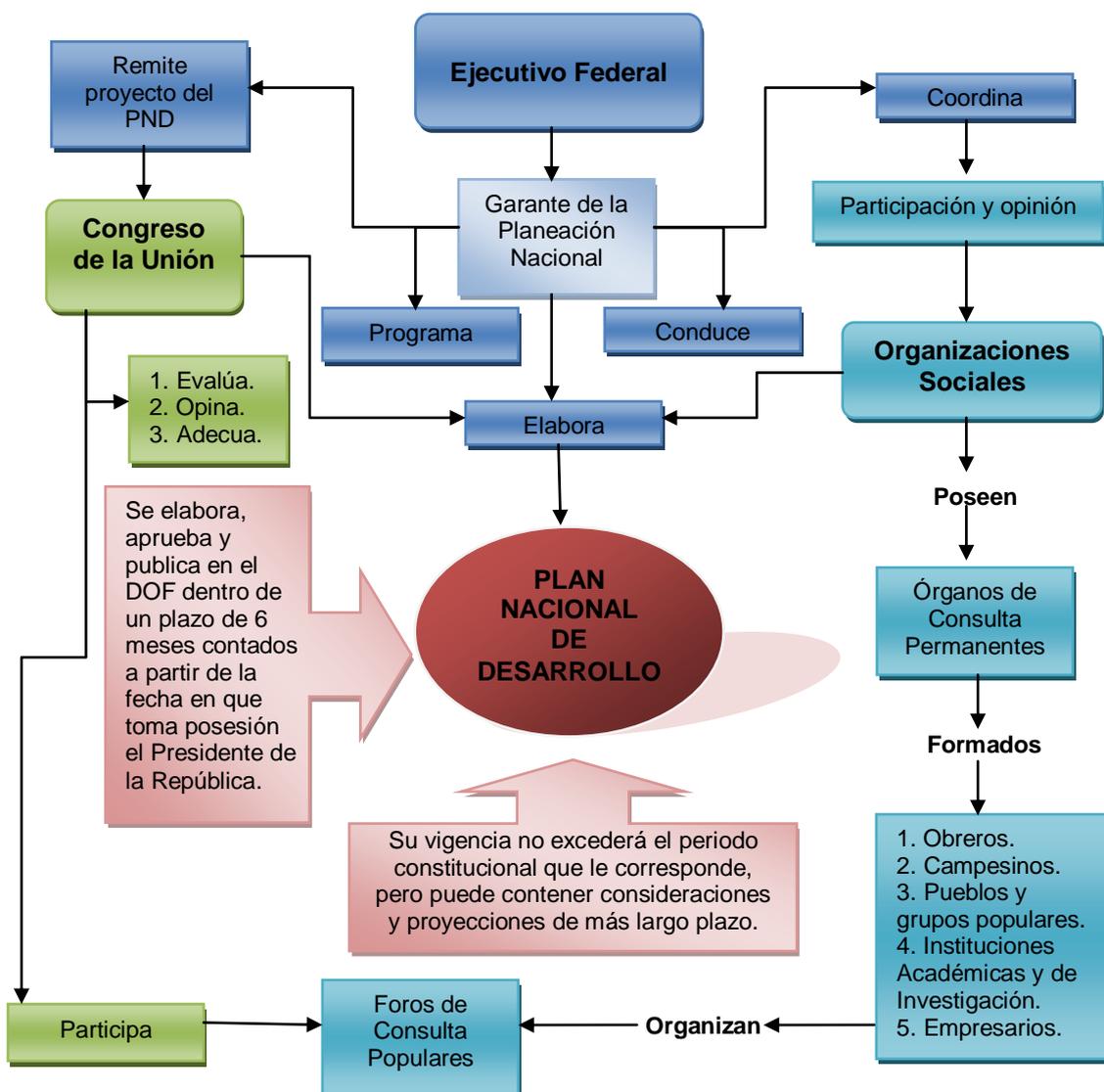
⁸⁸ Mónica Tapia Álvarez, *et al.*, *Manual de incidencias en políticas públicas*, p. 13.

⁸⁹ *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Cfr. Ley de Planeación Federal* del 20 de junio de 2011.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.



Fuente: Elaboración propia.

El *Plan Nacional de Desarrollo* precisará en sus líneas: los objetivos nacionales; las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; las previsiones sobre los recursos que se usarán para tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución; y establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional en materia económica y social. Por ello y con respecto al otorgamiento y evaluación del presupuesto de las políticas públicas plasmadas en el PND, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) será la encargada de estos términos de acuerdo a lo sustentado en los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación, que

hablan de la proyección y coordinación con otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil en la elaboración del PND, así como de los elementos fiscales, financieros y crediticios para su implementación y su evaluación. En este sentido, la Secretaría podrá ser llamada ante el Congreso de la Unión para explicar la manera en que se designó y gastó el presupuesto.

La evaluación de las políticas también se lleva a cabo por dos medios: si el Ejecutivo es quien crea alguna política pública, ésta deberá pasar por el análisis del Legislativo para su aprobación, sanción o corrección, lo cual se estipula en el *Artículo 5° de la Ley de Planeación*: “*el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión*” y; en el artículo 72 Constitucional que *enuncia que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones*. Pero si es el Poder Legislativo quien manda el proyecto, será el Poder Ejecutivo quien lo analice, apruebe o modifique, de acuerdo también a lo que establece el *Artículo 72 Constitucional*.

En el caso de la Ciudad de México, *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal* establece en su *Artículo 5°* las seis autoridades que participan en el proceso de planeación, a saber: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los jefes delegaciones, así como los titulares de las dependencias, los órganos desconcentrados y los órganos de gobierno de las entidades. De acuerdo al *Artículo 11* de la ley antes citada, estas autoridades forman parte del Sistema de Planeación del Distrito Federal, junto con la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación.

De acuerdo al *Artículo 55* de la misma ley, el Consejo de Planeación se constituirá por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea. La participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y

evaluación y de la concertación e inducción, de acuerdo al *Artículo 58 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*.

Para la consumación del Plan de Desarrollo, el *Artículo 3° de la Ley de Planeación del Desarrollo* establece al *desarrollo económico, al desarrollo social y al ordenamiento territorial* como sus ejes rectores, y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Dentro de las atribuciones y responsabilidades para la elaboración del Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, el *Artículo 7°* establece que el Jefe de Gobierno remitirá a la Asamblea el Programa General y los programas delegacionales para su examen y opinión. Consumado lo anterior, el Jefe de Gobierno aprobará el Programa General, elaborará el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos con base en los objetivos del Programa General y los programas delegacionales, con el objetivo de encausar las políticas públicas que se quieran implementar en la Ciudad de México.

Por su parte, el *Artículo 6°* establece que la Asamblea Legislativa será tan solo un escrutador y emisor de opiniones con respectos al Programa General elaborado por el Jefe de Gobierno. Vigilará que exista coherencia ideológica, social, económica y presupuestal para su implementación. Este punto es crucial para diferenciar la facultad que posee el Congreso de la Unión con respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puesto que la primera sí tiene injerencia en la hechura de las políticas públicas al participar activamente en los Foros de Consulta Populares y en la evaluación, opinión y adecuación de las mismas; mientras que la segunda no está facultada para hacer propuestas propias en foros *per se*, sólo será un árbitro y escrutador de los proyectos ya condensados en el Programa General y los programas delegacionales, pero no puede emitir iniciativas al respecto, más que una opinión inicial de lo que espera que contenga el Programa General.

Los jefes delegacionales tendrán la facultad (de acuerdo al *Artículo 8°*) de organizar los Comités de Planeación en sus respectivas demarcaciones, con el

objetivo de sustraer las opiniones de sus ciudadanos y construir una agenda pública en conjunto. Los resultados son enviados al Jefe de Gobierno y son evaluados para su conformación en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Posteriormente, las políticas públicas serán evaluadas cíclicamente y a manera de una pirámide inversa, puesto que será responsabilidad de los jefes delegaciones el análisis del impacto de las políticas públicas implementadas en su territorio, después serán evaluadas por los asambleístas y, por último, para su consecución, corrección o anulación, el Jefe de Gobierno será el encargado de su último escrutinio.

Para el caso de los titulares de las dependencias del gobierno, el Artículo 9° de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal establece que éstos tendrán la obligación de elaborar programas sectoriales que correspondan a su área o institución, tomando en cuenta las propuestas que presenten las dependencias afines, las entidades y órganos desconcentrados del sector y los órganos político-administrativos, así como las opiniones de los grupos sociales interesados. Asimismo, ellos serán los encargados de analizar, evaluar y modificar, si es el caso, a las políticas públicas implementadas en el Programa General de Desarrollo.

II. 2. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO PROMOTOR DEL BIENESTAR ECONÓMICO SOCIAL.

Algunos teóricos tradicionales clasificaron a las políticas públicas en tres grandes rubros: Políticas Económicas, Políticas de Seguridad y Políticas Sociales. Estas últimas solían estudiarse desde diversos enfoques que las consideraban como promotoras exclusivamente del bienestar social de la población al resolver problemas relacionados con la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el empleo.

Actualmente, a las políticas sociales se les han agregado novedosos y diversos elementos que concuerdan con la dinámica de la globalización, el neoliberalismo y la dinámica participativa de los nuevos movimientos sociales que se inclinan, por ejemplo, por la búsqueda de un mejor estatus de vida en el medio ambiente a través de políticas ecologistas y de desarrollo sustentable, así como del respeto a los derechos humanos y a la igualdad de oportunidades en cuanto a género, edad, orientación sexual, condiciones de discapacidad, raza, origen, apariencia física, entre otros. En este sentido, *“la política social se define como las acciones del Estado tendientes a lograr el bienestar de la población en condiciones de vulnerabilidad física y/o mental. Buscando la equidad en el marco de crecimiento económico y la legitimidad política”*⁹².

Entonces, el elemento central de las políticas sociales es mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto, pero, ¿cómo se logra este objetivo? La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asegura que: *“la política social debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos, culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, actúen con mayor libertad e influyan en las decisiones que les afectan”*⁹³.

Lo anterior es lo que describe Ignacio Burgoa como *la finalidad del Estado moderno*, que consiste en la búsqueda de “el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otros similares”⁹⁴. Estas tendencias y acciones estatales son de carácter formal y dependen de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales en que hayan nacido o actúen los Estados particulares surgidos en el derecho vital de la humanidad.

⁹² Solís San Vicente, *Política Social*, en *Revista de Trabajo Social*, Época, N. 01, invierno del 2000, p. 25.

⁹³ José Antonio Ocampo, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, CEPAL, Agosto del 2000, p. 72.

⁹⁴ Cfr. I. Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 287.

El bienestar nacional, que no es otra cosa que el bienestar social, se encontrará en el mejoramiento de las condiciones e igualdad de derechos en el trabajo, educación, vivienda, salud, deporte, cultura, equidad e igualdad de oportunidades en la legalidad, y dependiendo su objetivo particular pueden estar dirigidas a grupos específicos de jóvenes, mujeres, infantes, personas con discapacidad, homosexuales, adultos mayores, indígenas, desempleados, entre otros, que se les ha considerado como “*grupos vulnerables*”.

II. 2. 1. Las contradicciones del Estado neoliberal y las democracias con respecto a las políticas sociales.

La esencia del Estado neoliberal exige un mayor rendimiento del capital a razón de una minimización del ingreso y de los derechos de los trabajadores a pesar de que en la actual relación Estado-sociedad supone acciones de gobierno con equidad y justicia. Este primer contexto se traduce en una violencia tácita de los empleadores sobre sus trabajadores y regularmente es permitido por la mayoría de los gobiernos. En México, por ejemplo, existe una reducción en las prestaciones laborales, en los salarios y en el empleo mismo. Se han perdido opciones de protecciones mínimas del sistema de seguridad social que, en teoría, debe estar garantizado por el Estado.

¿Qué decir del desempleo? Se ha dividido irrazonablemente en empleo parcial, subempleo, empleo mal pagado y carencia de empleo. ¿Y la pobreza? La pobreza también se ha dividido en: alimentaria, de capacidades, patrimonial y extrema. La adjetivación del desempleo y la pobreza no son otra cosa que la falta de políticas sociales adecuadas que propician desigualdades económicas y sociales que a la larga, propician contrataciones discriminatorias, empleos esclavizadores, prolongación en la edad de retiro de los trabajadores que de igual manera limita la movilidad generacional y causan más desempleo entre diversos sectores de la población económicamente activa, fundamentalmente, entre los grupos más vulnerables como jóvenes, mujeres, migrantes, personas con discapacidad, indígenas, homosexuales, entre otros.

En México, las desigualdades sociales acentúan la discriminación y exclusión por la apariencia física de las personas. Por ejemplo, de acuerdo al *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONADIS)*, entre el 2008 y el 2010 se dio cauce a 163 reclamaciones y quejas relacionadas con la discapacidad. Paradójicamente los sectores con mayor afluencia en materia de discriminación hacia personas con discapacidad se presentan en el sector educativo, de la salud y en el laboral (estrictamente en dependencias, instituciones u órganos de la Administración Pública Federal). De igual manera, *La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México realizada en 2005*⁹⁵ reveló datos de suma relevancia sobre el sentir y la percepción de diversos grupos vulnerables con respecto a la exclusión y discriminación que sufren en su cotidianidad. En el caso de las personas con discapacidad, su situación fue la siguiente:

El 94.4% de las personas con discapacidad percibe que existe discriminación en su contra; el 52.1% consideró que no se le han respetado sus derechos; el 32.9% dijo haber sido víctima de un acto de discriminación en el último año y el 58.7% manifestó sentirse rechazado (a) por la sociedad. En general, las personas con discapacidad manifestaron tener menores libertades para tomar sus propias decisiones que el resto de las personas. [...] Mientras que tres de cada cuatro personas con discapacidad opinó tener menores oportunidades de ir a la escuela que el resto de las personas, el 82.8% estimó que la discriminación por motivos de discapacidad se asocia con menores oportunidades de empleo, por el temor de la empresa a disminuir su productividad. El 88.5% dijo tener menores oportunidades para conseguir un trabajo que el resto de las personas, el 37.9% opinó que se le ha pagado un salario menor por desempeñar un trabajo similar al de una persona sin discapacidad y el 41.8% expresó que le ha negado trabajo por motivo de discapacidad.⁹⁶

Esta encuesta permitió observar por primera vez el contraste entre la percepción que la sociedad tiene sobre el estado de la discriminación en México y la percepción que tienen las personas en situación de vulnerabilidad, como lo describen los siguientes datos:

Casi el 24% de las personas encuestadas consideró que las personas con discapacidad sufren por su condición y el 22% reconoció que las personas con discapacidad tienen mayores dificultades para conseguir un empleo. Al mismo tiempo, el 41% de los encuestados opinó que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás; uno de cada tres consideró que en las escuelas donde hay niños (as) con deficiencias físicas o psicomotoras la calidad de la enseñanza disminuye

⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, [en línea], México, Mayo 2005, [consultado el 4 de diciembre de 2011], Dirección URL: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm

⁹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Proyecto de Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, México, Proyecto 21/12/2010, ONU-CNDH México, p. 2.

y el 42% opinó estar de acuerdo en que dadas las dificultades de oferta de empleo que hay actualmente en México, sería preferible dar trabajo a personas sin discapacidad que a las personas con discapacidad.⁹⁷

La sociedad mexicana avanza de manera lenta en cuanto a su tolerancia e inclusión a las diferencias. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2010, el 20.2% de la población se siente discriminada por su apariencia física, el 20% asegura que es por falta de dinero, y el 19.8% por su edad. En este sentido, dentro de las minorías étnicas el 19.5% considera que su mayor problema es la discriminación, seguido de la pobreza y el desempleo. Entre los homosexuales, lesbianas y bisexuales, el 42.8% consideran que son agredidos mayoritariamente por la policía, y 35.3% de la población afirma que la intolerancia proviene de los miembros de su iglesia o congregación religiosa. La sociedad mexicana está consciente del rechazo a este grupo vulnerable, puesto que el 52% de la población asegura que el principal problema de este grupo es la discriminación, seguido de la falta de aceptación (26.2%) y las críticas, burlas y falta de respeto (12.3%). Por otro lado, tres de cada diez personas encuestadas de nivel socioeconómico muy bajo han sentido que sus derechos no han sido respetados por su tono de piel, y peor aún, cuatro de cada diez personas opinan que a la gente se le trata de forma distinta según su tono de piel.⁹⁸

A pesar de que en México se han involucrado diversos sectores y actores sociales en la lucha por la igualdad de derechos de los grupos vulnerables, el Estado de Derecho aún está lejos de consolidarse por los prejuicios existentes en el tema. Pareciese que el ideario de la “igualdad” es una utopía en las sociedades conservadoras de los Estados neoliberales modernos, pues por ejemplo, en los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, se expresa que cuatro de cada 10 personas entrevistadas no estarían dispuestos a permitir que vivieran personas con discapacidad en su casa⁹⁹; el 70.6% de la población considera que se

⁹⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁹⁸ Cfr. Natalia Gómez, “CONAPRED: En México todavía se discrimina”, periódico *El Universal*, sección “Nacional”, México, martes 12 de abril de 2011, p. A6.

⁹⁹ CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, CONAPRED-UNAM, México, 2010, p. 24.

respeto poco o nada los derechos de las personas con esta condición¹⁰⁰; y los tres principales problemas que consideran que tienen las personas con discapacidad es la falta de empleo (27.5%), la discriminación *per se* (20.4%), y el no ser autosuficientes por las anteriores razones (15.7%)¹⁰¹.

Por otro lado, la dinámica del Estado capitalista facilita la conservación y reproducción de las desigualdades sociales debido a la incapacidad del Estado para regular e igualar las oportunidades, los derechos y las obligaciones al interior de la estructura social y económica, *verbi gratia*, no se trabaja seriamente en la anulación de monopolios empresariales; la supresión de la corrupción y la discriminación; el fomento del desarrollo académico, tecnológico y científico; la búsqueda de un desarrollo microeconómico más que un crecimiento macroeconómico; el aseguramiento de los derechos laborales; entre otros, lo que provoca que dichas desigualdades sean aprovechadas por los dirigentes políticos a través de la cooptación del voto de simpatizantes y militantes por medio de favoritismos y dádivas que neutralizan los mecanismos de potenciación de las capacidades sociales y nacionales.

Esta corrupción de los valores humanos en la búsqueda del bien común ha propiciado:

Nuevas vivencias y racionalidades [*que*] modifican al factor cohesionador transformando principios de solidaridad y cooperación humanas en comportamientos dominantes reproductores de ideas individualistas deformando el concepto de cooperación social que acompañó al estado de bienestar. Así, la nueva ideología es sustentada *a priori* por la idea de racionalidad económica. Aparece la tendencia irreductible hacia modalidades de representatividad donde grupos de poder imponen su visión de la sociedad y del mundo en escenarios bastante manipulados por los medios de comunicación y quienes lo detentan, desplazando añejas bases de formación de consensos por las dinámicas de pluralidad de las sociedades actuales. [...] Derivado de ello, el mundo actual muestra escenarios de menor democracia y más elitismo en las decisiones sustantivas que orientan a los conglomerados sociales. Las elites políticas se convierten en elites económicas y viceversa. Las decisiones son tomadas por personas que no son elegidas lo cual es ya un dilema en la sobrevivencia de las democracias y la vigencia del principio de la representatividad.¹⁰²

¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 38.

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 90.

¹⁰² Juan Antonio Flores Olea, *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales*, México, Plaza y Valdés-Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007, p. 14.

El elitismo globalizador en las democracias modernas pone en duda la legitimidad del sistema, pues propicia que un pequeño grupo se adueñe del poder como si fuesen aristócratas, lo que se contrapone con el principio de rotación o movilidad de los gobernantes en las democracias modernas que buscan en ello la igualdad social. En consecuencia, El Estado neoliberal ha facilitado el fortalecimiento de minorías de elite que viven de exuberantes sumas de dinero y poder tras las dádivas obtenidas del sistema corrupto que motivan su nula atención a las desigualdades sociales, pues sólo las identifican como la parte del sistema económico que les genera ganancias, o bien, los utilizan como medios para que las grandes empresas obtengan incentivos fiscales para proteger su inversión y exceptuarlas de algunos impuestos, como pasa con el TELETÓN de Televisa. La evasión fiscal disfrazada de altruismo promueve, según Flores Olea, lo siguiente:

El mundo del altruismo es impulsado a través de grupos religiosos, empresas y sectores acomodados con carácter focalizado sobre grupos más vulnerables de la sociedad, como los discapacitados, haciendo de la ayuda social no una idea de estado sino de solidaridad subsidiaria desde los bloques más acomodados y prósperos hacia los que menos favorecidos se encuentran en la estructura social. Estos escenarios crean sensaciones publicitarias de que se avanza en el combate a la pobreza y se intenta transmitir solidaridades nuevas en grupos marginados y de las clases medias donde las grandes empresas de comunicación cumplen un rol de involucramiento de las figuras de reproducción del capital altruista que vela desigualdades y propone la creación de una ideología de cohesión [social...], que por generaciones han vivido en situaciones de marginación estructural que ahora no son superables con los proyectos impulsados por el nuevo modelo de bienestar que, sin embargo, es promovido por gran parte de los gobiernos del mundo desarrollado y de países emergentes.¹⁰³

La potencialidad, para revertir esta tendencia, tendría que orientarse a recuperar el valor de la representatividad para que los sujetos sociales puedan buscar sus ascensos y reacomodos en la sociedad, en donde la mezcla entre poder político y poder económico en su configuración actual debe ser cambiada para iniciar la jornada de reacomodo social con equidad.

Se ha creído que la solución a las contradicciones capitalistas y democráticas es la construcción de un *Estado del Desarrollo Social* el cual contempla la igualdad de las tres estratificaciones sociales básicas: pobres, clases medias y ricos; pero considera a la población que sufre pobreza extrema

¹⁰³ *Ibidem.*, p. 26.

como la receptora de todo el apoyo gubernamental y social con el objetivo de disminuir sus desigualdades. Para ello, el Estado implementaría, junto con el estrato social más alto, incentivos económicos que les favorezcan en el mantenimiento de una existencia mínima y que les permita desenvolverse sin problemas en el conglomerado social y económico a través de una participación influyente en la estructura social.

Esta sería la idea de un sistema distributivo distinto al que funciona en esta época que prioriza rendimientos económicos en la distribución de bienes sin afectar ingresos de los sectores mejor acomodados en la organización social. Éstos tienden a concertar mayores bienes en la medida en que se fortalecen programas, especialmente financieros, creados para reproducir el capital que estos grupos detentan. Gran parte de las movilizaciones en el mundo y las acciones de Estados y grupos de interés se sitúan en estas disputas por los recursos generados socialmente pero distribuidos desordenadamente.

II. 2. 2. La Ciudad de México como modelo de análisis de políticas sociales.

Continuando con la tendencia discriminadora y excluyente de los mexicanos, de acuerdo con la ENADIS 2010, en el Distrito Federal los factores que provocan mayor divisionismo en la gente son el estatus económico (el 79.5% de los capitalinos se ha sentido discriminado por lo menos en un momento de su vida por su forma de vestir), la preferencia por algún partido político y la educación; pero si se toma en cuenta a la Zona Metropolitana, la discriminación se presenta hacia el grueso de la población joven y los pobres. No obstante y a pesar de estas características discriminatorias, los resultados de la encuesta expresan que la discriminación y exclusión en la capital ha disminuido con respecto a 2005.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cfr. Claudia Bolaños, *Capitalinos avanzan contra discriminación: CONAPRED*, periódico *El Universal*, sección *Metrópoli*, México, jueves 10 de noviembre de 2011, p. C4.

De acuerdo al índice de Theil¹⁰⁵, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que componen el país, la Ciudad de México ocupa el décimo quinto lugar en cuanto a desigualdad, pero ocupa el primer lugar en cuanto a su contribución a la desigualdad nacional, es decir, del 100% de la desigualdad nacional, el 13% la aporta el Distrito Federal¹⁰⁶.

Estadísticamente, la Ciudad de México es una de las entidades que más aporta al Producto Nacional Bruto, puesto que participa con cerca de la cuarta parte de éste y la hace constituirse como la economía número treinta y cinco del mundo. Esto le ha dado un estatus de poseer un ingreso per cápita similar al de España, sin embargo la distribución del ingreso es similar a la de Yucatán o países como Costa Rica o El Salvador, cuya característica es de un desarrollo mucho menor. De esta mala distribución de la riqueza, quizá, es donde tiene su origen la discriminación por un estatus económico.

Asimismo, conforme a la *Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004*, el índice de Gini del Distrito Federal es de 0.4772, lo que significa que 20% de la población con mayores remuneraciones concentra el 55% del ingreso y el 20% de la población con menores ingresos tiene poco menos del 5% del mismo.

Las desigualdades crecen, además, por una serie de factores que afectan la dinámica al interior de la entidad, por ejemplo, el más visible es el cambio socio-demográfico que obliga a diseñar y poner en práctica en el corto plazo políticas públicas y programas amplios y crecientes para jóvenes y adultos mayores durante los próximos 20 años, tiempo que se estima durará el cambio en la estructura poblacional, puesto que la mayoría de su población se ubica en un rango de edad igual o superior a los quince años. Otro cambio en la estructura socio-demográfica es el caso de la migración, *verbi gratia*:

¹⁰⁵ Índice que describe cuánto aporta a la desigualdad nacional la zona urbana, cuánto aporta a la desigualdad nacional la zona rural, y cuánto aporta a la desigualdad total la diferencia de ingresos entre las dos áreas, la urbana y la rural.

¹⁰⁶ Cfr. Gonzalo Hernández Licona, *La importancia de la desigualdad en las zonas urbanas de México*, en *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés- Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007, 236-237 pp.

Los estados que más han contribuido al crecimiento demográfico del Distrito Federal han sido el Estado de México, con el 15.6%, seguido de Puebla con el 11.8% y Veracruz con el 9.9%, siguiendo en importancia Oaxaca, Michoacán, Hidalgo y Guanajuato. Estos siete estados participan con más de dos tercios de la población que no nació en el Distrito Federal. En tanto que tres cuartas partes de los que abandonan el Distrito Federal tienen como destino el Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Puebla. [...] Hace 50 años sólo había 50 ciudades en el mundo que sobrepasaban el millón de habitantes y la Ciudad de México ocupaba el 16º lugar de población; desde los 70's se mantiene entre las 10 principales concentraciones humanas del mundo, con más de 8 millones de habitantes. El Distrito Federal cuenta con una población levemente superior a la de países completos como Austria (8.2 millones), Suiza (7.3 millones); o la suma de Noruega e Irlanda (8.7 millones). [...] La población de la Zona Metropolitana del Valle de México, en el año 2005 suma 10.5 millones de residentes en 59 municipios del estado de México y los 8.7 millones de habitantes de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Un conglomerado urbano de más de 19 millones, una de las 3 mayores concentraciones humanas del mundo, generadora de una elevada demanda de bienes y servicios, con una huella ecológica que trasciende, con mucho, sus fronteras administrativas.¹⁰⁷

Esta explosión demográfica ha propiciado grandes y multidimensionales desigualdades en el Distrito Federal, donde se incluyen precarios ingresos monetarios de los ciudadanos derivados, entre otras cosas, por una baja calidad en las condiciones laborales y la insuficiente garantía de la seguridad social; así como la falta de protección a los derechos de: salud, educación, vivienda, accesibilidad, recreación, acceso a bienes y servicios urbanos, y cultura. Pero si a esta marginación se le trasponen asuntos relacionados con la exclusión y la discriminación por razones de discapacidad, género, pertenencia étnica y preferencia sexual, o para cada una de las etapas del ciclo de vida como la infancia, juventud o vejez, las circunstancias se agravan.

No cabe duda que la desigualdad y la falta de equidad son los principales problemas de la Ciudad de México para el mantenimiento de la cohesión social, el desarrollo económico, la participación social y la igualdad en el marco del Estado de Derecho. Esto se debe a que la estructura distributiva en el Distrito Federal apunta a una relación de altos ingresos per cápita con altos niveles de desigualdad, que se reproducen un modelo de crecimiento económico altamente concentrador de los beneficios en muy pocas manos:

Desagregada la información por delegación, encontramos que existen fuertes contrastes en la estructura distributiva entre ellas. De esta manera, por ejemplo,

¹⁰⁷ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, 13-14 pp.

Cuajimalpa tiene los más altos ingresos promedios por hogar del Distrito Federal y, al mismo tiempo, el peor coeficiente de Gini de la Ciudad 0.6691, lo que la coloca, si fuera municipio, en el lugar 709 de los 2,438 que componen el país. En circunstancias parecidas se encuentran otras delegaciones de altos ingresos como Miguel Hidalgo y Benito Juárez. [...]Tenemos, en consecuencia, un resultado paradójico. La Ciudad de México genera cerca de un cuarto del PNB de México, tiene la mejor escolaridad del país, el menor tamaño promedio de los hogares y en 13 de las 16 delegaciones el coeficiente de Gini es superior al 0.50.¹⁰⁸

Para aclarar un poco más el contexto socioeconómico de la capital del país, el Gobierno del Distrito Federal realizó un estudio denominado: "*La pobreza en el Distrito Federal en 2004*", cuyo objetivo fue efectuar un estudio comparativo de los resultados de la medición de la pobreza con base en el método oficial de Secretaría de Desarrollo Social Federal en oposición al Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Este estudio arrojó que "la pobreza sólo correspondería al 28.6% de los habitantes del Distrito Federal, mientras que con el MMIP la pobreza sería propia de 5.5 de cada 10 habitantes de la capital de la República"¹⁰⁹.

Ante tales circunstancias, desde que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) asumió la jefatura de gobierno en 1997, se ha puesto en marcha un proyecto sociopolítico de largo plazo que ha buscado la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un ritmo de crecimiento económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga su propio derecho a tener una vida digna.

Para lograrlo, se han propuesto diversas modificaciones y creaciones de normas y decretos para ampliar los derechos sociales, proteger los bienes nacionales suscritos en la ciudad, modificar el régimen de privilegios y establecer una convivencia democrática para todos a través de las políticas sociales creadas en su ceno, como lo explica el siguiente recuadro:

¹⁰⁸ Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, p. 13.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 15.

CAMBIO DE PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL			
Estructura de la Política Social	Modelo de Desarrollo Estabilizador	Modelo Neoliberal 1982 a 1997	Modelo Propuesta GDF 1998-2000
Enfoque de la política.	Estado de Bienestar.	Asistencial compensatorio	Construcción de ciudadanía social.
Diseño y toma de decisiones políticas.	Centralizada y corporativa.	Centralizada y autoritaria.	Participativa.
Enfoque de la política.	Estado de Bienestar.	Asistencial compensatorio	Construcción de ciudadanía social.
Diseño y toma de decisiones políticas.	Centralizada y corporativa.	Centralizada y autoritaria.	Participativa.
Operación de los servicios sociales.	Estatista.	Privatizador.	Corresponsable Estado-Mercado, Sociedad Civil y Comunidad.
Evaluación de políticas y programas.	Ausente.	Contraloría estatal.	Contraloría Social.
Cobertura poblacional.	Universal a través de trabajo asalariado.	Focalizado a pobreza extrema y a grupos de alta vulnerabilidad.	Universal con corresponsabilidad ciudadana.
Condición esperada de la población.	Homogénea.	Libertad de elección, protección de derechos individuales.	Equitativa con reconocimiento de la diversidad.
Sociedad resultante.	Desigual, integrada, respeto a un proyecto social y económico.	Desigual, segmentada, estratificada, desintegrada.	Integración social.

Fuente: Clara Jusidman de B. Secretaría de Salud y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, Propuesta de política social del Gobierno del Distrito Federal (grupos de atención prioritaria de alta vulnerabilidad), mayo 26, 1998, p. 4.

En el sexenio de 2000 a 2006, se crearon diversos programas sociales como la “*Pensión Alimentaria a Adultos Mayores*”, “*Apoyo a Personas con Discapacidad*”, “*Desayunos Escolares*”, “*Atención a Personas en Situación de Calle y con Adicciones*”, “*Útiles Escolares*”, “*Acceso a Medicamentos*”, “*Servicio Médico Gratuitos*”, entre otros. Todos ellos fueron la base y el sustento para la reproducción de esta misma política social en diversas entidades de la República y del mismo Gobierno Federal. Y fueron la base para la creación de sucesivos proyectos en materia social.

Desde 2007 a la fecha, el gasto social ha ido en aumento, por ejemplo, en ese año representó 17.9%, en 2008 fue del 23.4%, para el siguiente año fue de 24.3%, mientras que en 2010 y 2011 se destinó el 31%. Con el incremento del gasto social también se han creado programas y leyes relacionados con la equidad de género, becas para niños en condiciones de vulnerabilidad social, “Niños Talento”, “Prepa Sí”, además del Programa de Educación Garantizada.¹¹⁰

PRESUPUESTO DESTINADO POR LA ALDF EN 2010 A ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES.		
PROGRAMA	MONTO	DETALLES
Útiles escolares gratuitos	122 millones de pesos	Para la compra de un millón 250 mil paquetes
Comedores públicos	42 millones de pesos.	En gasto de planeación, operación y supervisión.
Pensión alimentaria para adultos mayores	4,625 millones de pesos.	Alrededor de 500 mil beneficiarios, con \$861.90 pesos al mes.
Prepa Sí	1,230 millones de pesos.	Se han beneficiado a 120 mil jóvenes.
APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	732 millones de pesos.	Están enlistados 70 mil beneficiarios.

Fuente: Sara Pantoja, Jonathan Villanueva y Mónica Archundia, Presenta Ebrard ley para concentrar programas. *Plan social abarca el 31% del gasto.*, periódico *El Universal*, sección *Metrópoli*, México, miércoles 27 de abril de 2011, p. C1.

Lo que pretende el Gobierno del Distrito Federal con sus 450 programas sociales no es la consolidación igualitaria a modo de los idearios comunistas de antaño, lo que pretende es consolidar una justicia social basada en los mínimos de bienestar social, como lo describen en su definición de política social:

¹¹⁰ Cfr. Sara Pantoja, Jonathan Villanueva y Mónica Archundia, Presenta Ebrard ley para concentrar programas. *Plan social abarca el 31% del gasto.*, periódico *El Universal*, sección *Metrópoli*, México, miércoles 27 de abril de 2011, p. C1.

Es la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.¹¹¹

Ignacio Burgoa aseguraba¹¹² que *la justicia social no es otra cosa que el bien común, es la síntesis del orden jurídico y la finalidad misma del Estado*. En este sentido, la misión del Gobierno del Distrito Federal en materia social es la atención de los sectores de la población que por su situación de pobreza y vulnerabilidad así lo demanden. Sus acciones estarán determinadas por lo establecido en dos programas institucionales: *el Programa General de Desarrollo 2007-2012 y el Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012 (PGD-GDF y PDS-GDF, respectivamente)*, los cuales tienen como principal objetivo lograr un apropiado nivel de calidad de vida para todos los capitalinos a través de acciones socialmente responsables a fin de minimizar las desigualdades económicas (pobreza), sociales (discriminación e inequidad) y territoriales existentes en la Ciudad de México, porque estos elementos son los que reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad de los ciudadanos.

El Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubon, junto con las 29 dependencias que conforman la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social, las Delegaciones Políticas, así como diversos grupos de la sociedad civil, son quienes dieron forma al vigente PDS-GDF, el cual propone un proyecto de ciudad basado en los idearios de la equidad, la inclusión y participación social; la horizontalidad de la misma; donde la educación sea el principal motor del desarrollo y crecimiento de la ciudad y su población; y donde se permita la recuperación de lo público.

La política social de equidad e inclusión que del Gobierno del Distrito Federal, está diferenciada con la propuesta federal por las siguientes razones:

El Gobierno del Distrito Federal, a diferencia de las políticas federales, asume que la política social tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer

¹¹¹ Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal; *Definición de Política Social*; [en línea], Dirección URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=179> [consulta: 24 de octubre de 2011].

¹¹² Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Porrúa, México, 1993, p. 297.

exigible el goce de los establecidos en la Constitución General de la República, en los diferentes ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No es, por ende, una política de oportunidades, sino de derechos.¹¹³

La aseveración de que el PGD-GDF y su PDS-GDF “no es una política de oportunidades sino de derechos”, se basa en su comparativo con los cinco ejes rectores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber:



Fuente: Presidencia de la República; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; [en línea]. Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>.

El gobierno federal describe a la *igualdad de oportunidades* como el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través del combate a la pobreza y la marginación; incentivar una cultura de equidad de género; y el apoyo a las aspiraciones individuales de la población de un mejor estado en cuanto a su salud, vivienda, trabajo, alimentación y servicios básicos. Para lograr lo anterior, se hará una estrecha vinculación entre la política económica con la política social para potenciar el desarrollo y crecimiento de la población a largo plazo.

¹¹³ Plan de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, p. 8.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal asegura que el tipo de política social que encabeza no es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de *combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social a través de políticas universalistas, territorializadas*, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con acciones sin precedente en el resto del país y con propósitos redistributivos y focalizados hacia los grupos sociales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación. No hay que olvidar que “un país con menor desigualdad en general tiene en potencia menos conflictos sociales. No es la única causa el conflicto social, pero es una de tantas”¹¹⁴.



Fuente: Plan General de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, 9-10 pp.

¹¹⁴ Gonzalo Hernández Licona, La importancia de la desigualdad en las zonas urbanas de México, en *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés- Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007, p. 229.

II. 2. 3. ¿Diferencia entre “igualdad de oportunidades” y “equidad”?

A pesar de su esencia paternalista, las políticas públicas en materia social son de suma importancia en todos los Estados neoliberal-democráticos debido a su capacidad resolutoria a los grandes problemas nacionales. El Estado, como responsable y promotor de la equidad y el desarrollo de la sociedad, insta a los gobiernos a defender y fortalecer estas políticas como la Política de Estado, porque son el fundamento de la recuperación del sentido de bienestar, cohesión, cooperación, y desarrollo de la sociedad civil.

En México, tanto el Gobierno Federal como el del Distrito Federal crearon sus respectivos Planes de Desarrollo para respaldar e invertir en la población y expandir sus posibilidades de desarrollo. Su prioridad como *gobiernos socialmente responsables* es combatir las causas que originan la marginación y la exclusión; dotar a los grupos excluidos o vulnerables (como las personas con discapacidad) de herramientas para hacer frente a las condiciones adversas de su entorno; defender sus derechos; buscar su progreso social; y asumir el compromiso inquebrantable del combate a la desigualdad, la discriminación y la pobreza.

Aunque los creadores del PGD-GDF aseguren que su proyecto social es diferente al PND porque son los generadores de derechos en la equidad y no en la igualdad de oportunidades, la realidad es que ambos gobiernos se enlistan en la misma lucha de la búsqueda del bienestar, la igualdad y la equidad social. Su diferencia radica en su ideología en cuanto a la creación y aplicación de estas políticas, como se describe a continuación en el siguiente recuadro.

Tercer Eje Rector “Igualdad de Oportunidades” del Gobierno Federal.	
Detalles	Supuestos
Propuesta	a. Política Integral que condensa la opinión pública y la participación política de otros órdenes de gobierno y de la sociedad civil, a través de programas y acciones de gobierno. b. Promueve un desarrollo humano integral a través de la gobernabilidad democrática.

Tercer Eje Rector “Igualdad de Oportunidades” del Gobierno Federal.	
Detalles	Supuestos
Objetivo	a. Lograr el desarrollo humano y bienestar de los mexicanos, especialmente de los que viven en pobreza y marginación, a través de oportunidades equitativas que resuelvan la pobreza. b. Conducir al país a un desarrollo económico y social sustentable.
Instrumentación	A través de la coordinación entre las tres instancias de gobierno para regular el gasto público aplicado en: a. Acceso a servicios de salud. c. Educación de calidad. b. Superación de la pobreza extrema. d. Empleo.
Dirigido a...	Todos los mexicanos, con especial atención a grupos vulnerables.
Grupos específicos beneficiados	Grupos vulnerables, como son: a. Adultos mayores. d. Adolescentes en situación de calle. b. Niñez. e. Personas con discapacidad. c. Mujeres. f. Migrantes.

Fuente: Elaboración propia.

El Plan Nacional de Desarrollo asumió como premisa básica la búsqueda del *Desarrollo Humano Sustentable*, esto quiere decir que se generará un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. En cuanto al rubro de la política social, el Gobierno Federal pretende lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, especialmente en grupos con alta “vulnerabilidad”, como es el caso de las personas con discapacidad, a quienes se les otorgarán los siguientes apoyos y beneficios:

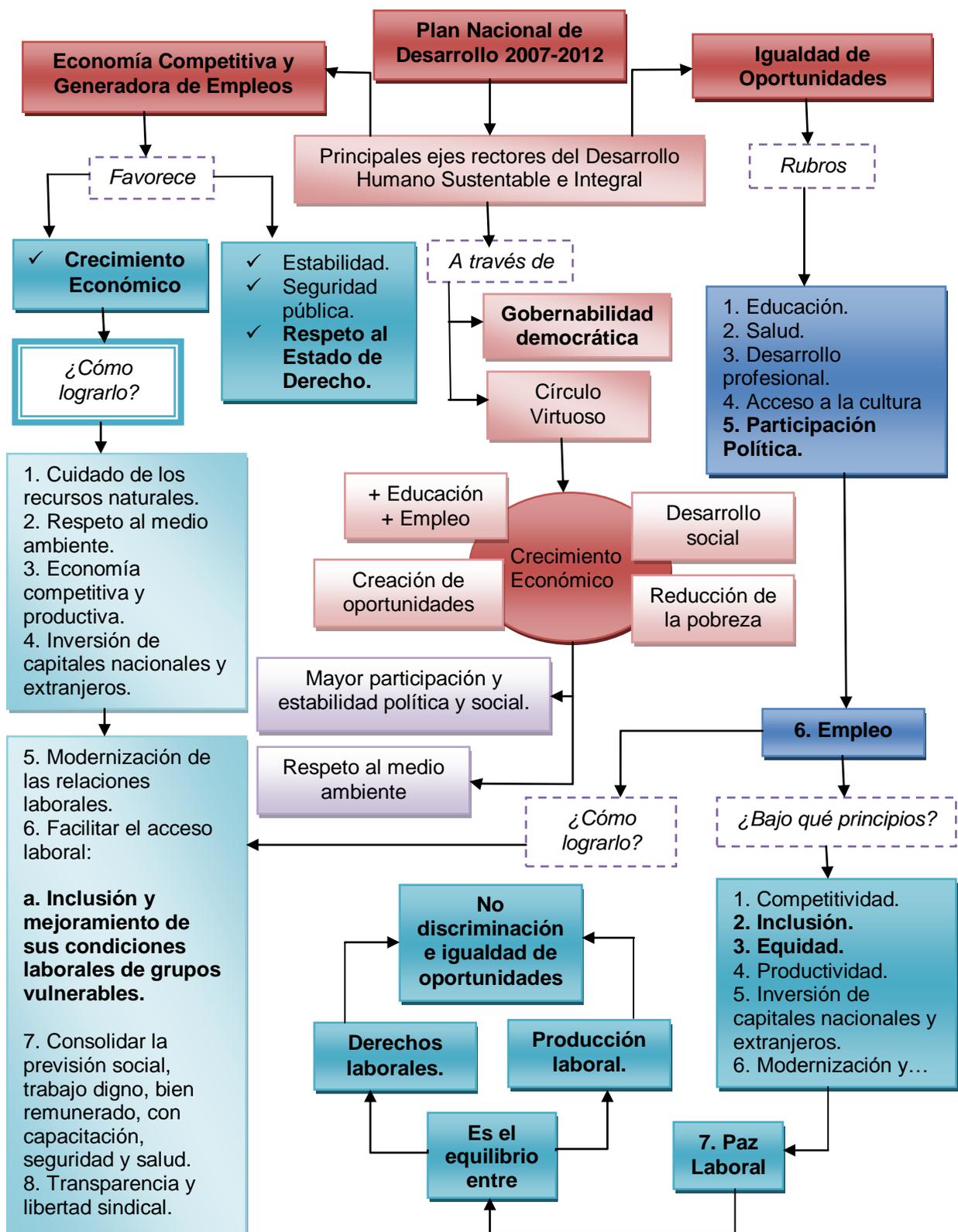
Acciones de “Igualdad de Oportunidades” en materia de Atención a Personas con Discapacidad.	
Rubro	Acciones
Objetivo General	a. Abatir su marginación y rezago. b. Implementación de acciones diferenciadas según tipos de discapacidad, que permitan a las personas tener un mayor acceso a los servicios educativos y de salud, así como oportunidades de recreación y de inserción en el mercado laboral. c. Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a su atención.

Acciones de “Igualdad de Oportunidades” en materia de Atención a Personas con Discapacidad.

Rubro	Acciones
Salud	<ul style="list-style-type: none"> a. Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad a los servicios de estimulación temprana y rehabilitación. b. Dar seguridad social, evitando duplicidades, para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a su protección y rehabilitación. c. Se implementará un sistema de salud integral e incluyente que vigile sus derechos, la difusión de la salud sexual y reproductiva.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> a. Promoción de acciones que favorezcan la prevención de la discapacidad y la articulación de las iniciativas públicas y privadas en materia de servicios de educación especial e integración educativa. b. Hacer viable la comunicación entre las personas con discapacidad y el resto de la población, mediante la instalación de sistemas uniformes de alarma, atención e información accesibles.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> a. Se fortalecerá la política de estímulos fiscales para las empresas que ofrezcan oportunidades de empleo a personas con alguna discapacidad.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> a. Se promoverá la construcción de viviendas con las adaptaciones necesarias.
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> a. Armonización legislativa y análisis censal para la implementación de programas nacionales y estatales, que les brinden mejores oportunidades de desarrollo personal, familiar y social.
Áreas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> a. Se promoverán acciones para la modificación y construcción de infraestructura pública urbana accesible en escuelas y hospitales. b. Crear incentivos fiscales para quienes remodelen inmuebles con fines de accesibilidad, así como promover la inclusión de normatividad para la señalización y atención de personas con discapacidad en planes de siniestro y evacuación.

Fuente: Elaboración propia.

Para lograr consumir las anteriores acciones no sólo se necesita una acción coordinada entre las tres instancias de gobierno, sino que además se necesita tener una estrecha vinculación entre una la política social y la política económica. Esta última deberá ser lo suficientemente competitiva para generar más empleos y oportunidades de mayores ingresos para un mucho mayor número de mexicanos, como se explica a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Como se plante en el Programa General de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, para consolidarse como una economía creciente y competitiva en el sistema global de ciudades, se debe construir un *estado de bienestar* que permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social. Para ello, el gobierno capitalino implementará las siguientes acciones en el marco de la “Equidad en el Derecho”:

Segundo Eje Rector “Equidad” del Gobierno del Distrito Federal.	
Detalles	Supuestos
Propuesta	<ul style="list-style-type: none"> a. Construir una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un alto ritmo de crecimiento económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga efectivas oportunidades para tener una vida digna. b. Ampliar los derechos sociales, proteger los bienes nacionales, modificar el régimen de privilegios y establecer una convivencia democrática para todos. c. Toda la ciudadanía del Distrito Federal será responsable de mejorar la calidad de vida de éste y garantizar a las futuras generaciones una ciudad segura, saludable y hermosa. Por lo tanto, se implementará la acción común para el encuentro de soluciones compartidas y un ejercicio firme del gobierno.
Objetivo	Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran todos los capitalinos. El gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables.
Instrumentación	<p>Aplicando el gasto público en los siguientes ejes transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Equidad de género, igualdad sustantiva y no discriminación. b. Ciencia y tecnología. c. Desarrollo de la vida pública en la ciudad y recuperación de espacios públicos. d. Participación ciudadana. e. Reordenamiento territorial.
Dirigido a...	La población del área metropolitana, pero con especial énfasis a la población inmersa en grupos vulnerables del Distrito Federal.
Grupos específicos beneficiados	Grupos vulnerables, bajo el siguiente orden: 1) niñez; 2) jóvenes; 3) mujeres; 4) personas con discapacidad ; 5) adultos mayores; 6) indígenas; 7) personas con diferente preferencia sexual a la heterosexual; y 8) comunidades étnicas de otros orígenes nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

No ha sido fácil alcanzar las anteriores premisas del PGD-GDF 2007-2012, pues a pesar de que el Distrito Federal cuenta con un alto nivel de ingresos per cápita y que debiera expresarse en niveles mucho más atenuados de desigualdad, la realidad demuestra que la distribución del ingreso es de los más desiguales del país. “La última encuesta de empleo urbano del INEGI el 58% de los trabajadores en la Ciudad perciben menos de 3 salarios mínimos”¹¹⁵.

El Distrito Federal enfrenta, además, una problemática de orden político y administrativo limitante, pues a pesar de que los ciudadanos del Distrito Federal poseen la facultad de elegir a su Jefe de Gobierno, a sus asambleístas y delegados, éstos no poseen facultades exclusivas (como las demás entidades) para planear la deuda pública y autorregularse. “Un gobierno que no puede decidir sobre su financiamiento y sus techos de endeudamiento es un gobierno atado de manos, pues carece de las atribuciones necesarias para llevar a cabo una planeación económica de largo plazo.”¹¹⁶

Esta situación de inequidad limita las posibilidades del gobierno capitalino de contar con todos los instrumentos para impulsar el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos, puesto que sufre de una inequidad fiscal, esto es, no recibe la asignación federal para programas de educación, ni los Fondos del Ramo 33 destinados al fortalecimiento municipal y la infraestructura social para atención a la pobreza. Pese a esta situación, el Distrito Federal financia con ingresos propios poco más del 43% del total de su gasto público, en comparación con el casi 8% de estados como Jalisco y el Estado de México.¹¹⁷

A pesar de todas las dificultades anteriormente descritas, los gobiernos de izquierda del DF han luchado por mantener el empleo, la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos en estados óptimos y en continuo crecimiento, por crear una ciudad accesible, especialmente para los grupos

¹¹⁵ Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, p. 23.

¹¹⁶ *Ibidem*, 16-17 pp.

¹¹⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 17.

“vulnerables” como las personas con discapacidad, a quienes se les consideró en los proyectos capitalinos de la siguiente manera:

Acciones en la “Equidad” para Personas con Discapacidad.	
Rubro	Acciones
Objetivo General	<ul style="list-style-type: none"> a. Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales. b. Mejorar la distribución del ingreso, disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza, con especial énfasis en los grupos más vulnerables y las zonas territoriales de alta marginación. c. Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes, que brinde confort a los adultos mayores y que sea amable con la población con discapacidad. d. Se ampliarán las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.
Salud	Cobertura universal y gratuita en salud para toda la población que no cuenta con seguridad social.
Educación	Educación intercultural, en donde no se excluya a nadie por su condición física, sexual, étnica o de creencias.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> a. Se implementarán estrategias que favorezcan la rehabilitación y la reinserción social. b. Universalización del Seguro del Desempleo, salarios justos, empleo de calidad y vigencia plena de sus derechos laborales. c. Continuará el apoyo económico a personas con discapacidad.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> a. Goce del derecho a una vivienda digna, adecuada y pertinente a sus condiciones económicas, físicas y culturales; especialmente de aquellos que tengan un poder adquisitivo menor a dos salarios mínimos.
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> a. Se impulsarán reformas legislativas para incentivar la denuncia y combate a la discriminación. b. Crear un sistema de fortalecimiento de las organizaciones civiles.
Áreas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> a. Avanzar en la accesibilidad plena de la infraestructura urbana, edificios y servicios públicos, establecimientos mercantiles, calles y banquetas, y transporte público para las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia.

Los programas de desarrollo del Gobierno del DF también concluyen en que las políticas sociales y económicas permitirán que la política de empleo sea integral, tenderán a promover la inversión pública, privada, social y mixta, que motivará la creación de un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados, personas del sector informal y grupos vulnerables, a través de la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas.

CAPÍTULO III. HABLEMOS DE DISCAPACIDAD.

Para comprender a la discapacidad y a las personas que poseen dicha condición, es importante divisar la evolución histórica de las concepciones sobre discapacidad, su maduración en la consciencia social como una “oportunidad” y no como una limitante o enfermedad que promueven la *invisibilidad* de las personas con discapacidad.

Es cierto que la historia común que comparten todas las personas con discapacidad es el rasgo negativo de la discriminación, la exclusión, la segregación y el prejuicio, las cuales van acompañadas de actitudes igualmente negativas por parte de profesionales y familiares que perpetúan su minusvaloración e incremento de barreras para que desempeñen una vida normal.

Esas conductas discriminatorias y segregativas todavía persisten, por lo que se requiere la actuación de toda la sociedad civil, particularmente de profesionales e investigadores, junto con las propias personas con discapacidad, para superarlas.

No se trata sólo de necesidades de apoyo y actuación profesional, del desarrollo de programas individualizados, estrategias y técnicas comunes, sino también de un claro impulso y cambio en la política social en general.

La preocupación por la discapacidad apenas maduró en el siglo pasado tras el asalto de los movimientos sociales por la defensa de los derechos de igualdad y posteriormente de equidad de oportunidades, lo cual dio paso al análisis e investigación científica desde diferentes enfoques. Por ejemplo, se está produciendo cambios profundos en el paradigma de la discapacidad que afecta tanto a la consideración de la causa de la discapacidad como a la manera en que la ciencia enfoca los problemas de la discapacidad y la privación de los derechos civiles de esta población.

III. 1. ¿POR QUÉ EXCLUIMOS?

Como ya se expuso, la sociedad mexicana aún tiende a ser altamente discriminatoria hacia personas que poseen conductas o prácticas moralmente desaprobatorias; hacia la gente que profesa un credo diferente; hacia los que por su posición política o ideológica no concuerdan con el de las mayorías; y especialmente, hacia aquellos que física y/o económicamente son menos favorecidos.

El objetivo de las políticas públicas en materia social es potenciar y mejorar las condiciones de vida de la población en igualdad de derechos y con equidad de oportunidades, especialmente de aquellos que sufren de rezago educativo, económico, físico, laboral, de vivienda, de alimentación, entre otros. En este sentido, una de las tareas fundamentales del Estado moderno mexicano es trabajar para cambiar el paradigma social y cultural en cuanto a la discriminación social preexistente, cuyos resultados motivan la violación de los derechos fundamentales de los mexicanos que por su condición de “vulnerabilidad” y “diferencia” limitan su desarrollo pleno dentro de la dinámica social y económica del país.

La pregunta clave sería: *“¿Por qué persiste la discriminación, la exclusión, el racismo o la xenofobia en la sociedad?”*

De manera natural, tanto hombres como animales responden al miedo ya sea atacando o huyendo. Las ratas, por ejemplo, presentan gran nerviosismo y retraimiento derivado de la neofobia (miedo a las novedades o ambientes nuevos); los chimpancés reproducen conductas xenófobas como el asedio, la violencia física e incluso el asesinato ante la presencia de otros chimpancés desconocidos. Antaño se creía que las conductas beligerantes de los primates se derivaban de la competencia por el territorio, el alimento y las hembras, pero recientes investigaciones describen que estos animales se organizan en grupos de batalla para invadir el territorio de otra manada con el único objetivo de matarlos.

Los seres humanos como primates, también somos xenofóbicos, pero a diferencia del resto de los primates, nuestro extraordinario desarrollo cerebral y cognoscitivo nos permite expresar nuestro miedo a lo extraño de maneras muy diversas. Cuando eso ocurre quisiéramos atacar como lo haría un chimpancé; sin embargo, gracias a la socialización y a la influencia cultural, dicho ataque debe acatar las limitaciones sociales que normalmente nos impiden destruir o dañar al extraño. No obstante, nuestros miedos se catalizan en forma de ataque social que conocemos como discriminación, a dicho ataque en el que subyace nuestro miedo, nuestra cognición trata de justificar el ataque adjudicando propiedades dañinas, peligrosas, antinaturales o socialmente perjudiciales al objeto del miedo. Si la especie a la que pertenecemos aspira algún día a llamarse dignamente especie humana, en algún momento debe dejar a un lado sus miedos más animales.¹¹⁸

Sin duda, los seres humanos “tenemos una tendencia innata a segregar. Es decir, a separar, diferenciar, apartar, marginar... y arrinconar. Es un mecanismo de defensa natural, biológico, de defensa frente a algo o alguien que amenaza o perturba nuestra tranquilidad. Lo hacemos con las ideas, los recuerdos, las situaciones, pasadas o previsibles, y lo hacemos con las personas”¹¹⁹. Pareciese que las sociedades, con todo y su bagaje racional, no logran comprender que las diferencias en cuanto a raza, credo, edad, género, apariencia física, orientación sexual y condición en la discapacidad, es parte central de la experiencia humana, pues es en la diversidad en donde se enriquece la cultura, los conocimientos y la tolerancia humana.

III. 1. 1. ¿Es lo mismo prejuicio que discriminación?

La expresión “*No me gusta su actitud*” es muy reveladora. En ocasiones se le pide a una persona que modifique o cambie su “actitud”, ¿a qué se quiere llegar con esta frase? ¿Puede cambiarse una actitud?

Si se analiza la naturaleza de las actitudes, se puede definir que la *actitud* “es una organización relativamente estable de *creencias evaluativas, sentimientos y tendencias de conducta* hacia el objeto. Las creencias incluyen hechos, opiniones y nuestro conocimiento general acerca del objeto. Los sentimientos abarcan amor, odio, agrado, desagrado y sentimientos similares.

¹¹⁸ Oscar Galicia, “*Nadie ama al hombre al que teme*”, periódico *Publimetro*, sección “Opinión”, México, lunes 17 de octubre de 2011, p. 20.

¹¹⁹ Jesús Flores, *La nueva dimensión. Evocación sobre la discapacidad*, 2ª. Ed. Ars Medica, Barcelona, España, 2004, p. 191.

Las tendencias de conducta se refieren a nuestras inclinaciones para actuar de ciertas maneras hacia el objeto, aproximarnos a él, evitarlo, etc.”¹²⁰

Por ejemplo, nuestra actitud hacia un candidato político incluye nuestras creencias acerca de sus capacidades y posturas sobre temas cruciales y nuestras expectativas acerca de cómo votará el candidato al respecto. También tenemos sentimientos acerca del candidato, como agrado o desagrado, confianza o desconfianza. Y en función de esas creencias y sentimientos, estamos inclinados a comportarnos de ciertas maneras hacia el candidato, por ejemplo, votar por él o en su contra, contribuir con tiempo o dinero.

En resumen, cuando una persona tiene pensamientos positivos hacia algo o alguien, regularmente forja creencias y comportamientos positivos hacia el objeto o persona. De igual manera ocurre de forma contraria, lo que significa que cada una de las acciones de la persona refleja sus actitudes con precisión.

Por ejemplo, “en México, 9 de cada 10 mujeres, personas con discapacidad, indígenas, homosexuales, adultos mayores y pertenecientes a minorías religiosas, opinan que existe discriminación por su condición”¹²¹. Las conductas discriminatorias y los prejuicios surgen en las primeras experiencias personales directas de vida y a menudo se desarrollan por medio de la imitación a los padres (principalmente por recompensas – como la sonrisa y aliento cuando agradan – y castigos – con gestos desaprobatorios o golpes –) y de sus pares sociales (como amigos, familia, maestros e incluso personas famosas). De igual manera los medios de comunicación, especialmente la televisión, impactan en la formación de actitudes discriminatorias y prejuicios en nuestra sociedad por medio de programas de entretenimiento, noticias y comerciales. Los niños son principalmente susceptibles a estos mensajes.

¹²⁰ Charles G. Morris, Alberto A. Maisto, *Psicología*, 12ª edición, Pearson Educación-Prentice Hall, México, 2005, p. 571.

¹²¹ Emma E. González Gutiérrez, *Educación Accesible. Discapacidad y Discriminación*, en *Accesos. Estilo de Vida y Discapacidad*, núm. 8, año 2, México, agosto-septiembre 2010, p. 10.

Prejuicio y discriminación no son lo mismo, porque:

El prejuicio (una actitud) es una opinión intolerante, desfavorable y rígida de un grupo de personas. La gente tiene prejuicios cuando asume que todos los miembros de cierto grupo comparten ciertas cualidades negativas; cuando es incapaz de ver a los miembros de ese grupo como individuos; y cuando ignora información que refuta sus creencias. *La discriminación* (una conducta) es un acto o una serie de actos que niegan oportunidades y estima social a todo un grupo de personas o a miembros individuales de ese grupo. Discriminar es tratar a una clase entera de personas como si no fueran iguales.¹²²

El prejuicio y la discriminación no siempre ocurren al mismo tiempo, por lo que la primera no siempre refleja a la segunda ni viceversa. Es posible estar prejuiciando contra un grupo particular sin comportarse de una manera abiertamente hostil o discriminatoria contra sus miembros. Por ejemplo, el propietario de una tienda prejuiciado tal vez sonría a un cliente abiertamente homosexual o a otro cliente que lleva consigo a su hijo con síndrome de Down para disimular las opiniones que podrían dañar su negocio.

De igual manera, muchas prácticas institucionales pueden ser discriminatorias contra las mujeres y ciertos grupos étnicos cuya estatura promedio está por debajo del criterio arbitrario, aun cuando las regulaciones no surjan de actitudes sexistas ni racistas.

En este sentido, el prejuicio tiene tres componentes similares a las actitudes: creencias, sentimientos y tendencias de conducta, pero se expresan de diferente manera, por ejemplo, cuando un empleador prejuiciado entrevista a una persona con discapacidad, el primero puede atribuirle todos los rasgos asociados con el estereotipo de las personas con discapacidad, ignorando o pasando por alto las cualidades individuales del sujeto que no coinciden con el estereotipo. El empleador quizá menosprecie el título universitario que tanto esfuerzo le costó al candidato pensando: *“Probablemente lo obtuvo porque sus maestros tuvieron condescendencia y lástima de él y le aprobaron sus materias más fácilmente”*. Esta atribución se conoce como *error final de atribución*¹²³, que es la tendencia de una persona con creencias estereotipadas sobre un grupo

¹²² Charles G. Morris, Alberto A. Maisto, *op cit.*, p. 572.

¹²³ *Cfr. Ídem.*, p. 573.

particular a hacer atribuciones internas de sus deficiencias y atribuciones externas de sus éxitos.

En el ejemplo anterior, el empleador está haciendo una atribución externa (el apoyo y beneplácito de los profesores para aprobar a la persona con discapacidad) que concluye con el éxito universitario del solicitante con discapacidad. El otro lado del *error final de atribución* es hacer atribuciones internas de los fracasos de las personas que pertenecen a los grupos que le disgustan, en este caso, “*uno de cada tres mexicanos está de acuerdo en que el nivel educativo de las escuelas se ve afectado cuando acuden muchos [alumnos] con discapacidad*”¹²⁴, por lo que la escuela que egresó a la persona con discapacidad seguramente no posee una educación de calidad y, por ende, los conocimientos y habilidades profesionales de la persona no son los adecuados.

Junto con las creencias estereotipadas, el prejuicio suele asociarse con emociones fuertes como el disgusto, el temor, el odio o la aversión. Por ejemplo, cuando una persona adquiere una discapacidad, su empleador puede considerarlo de repente como indeseable, enfermo, poco productivo, estorbo para la empresa, limitado en su función física y cognitiva. Esta concepción negativa de la discapacidad afecta directamente a las personas con discapacidad, quienes además sufren psicológicamente de una auto-*minusvaloración* como seres humanos.

En este sentido, la dinámica social de segregación y desvalorización de este grupo ha potenciado la negación de oportunidades de trabajo, el incremento de las barreras físicas, culturales y psicológicas que les impiden desempeñar una vida autosuficiente, es decir, se les niega una real *equiparación de oportunidades*¹²⁵ debido a que existe la caritativa, errónea y mediática idea de que la sociedad se esfuerza y trabaja sistemáticamente por

¹²⁴ Emma E. González Gutiérrez, *op cit*, p. 8.

¹²⁵ La *equiparación de oportunidades* se definió en el *Programa de Acción Mundial para los impedidos de 1982*, y significa: 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.

incorporar plenamente a las personas con discapacidad en las normas estructurales sociales, haciéndolas beneficiarse de todas las posibilidades que la sociedad ofrece al resto de los ciudadanos. La realidad es que las personas con discapacidad siguen enfrentando una serie de estereotipos y prejuicios que promueven una imagen de enfermedad, minusvalía o incapacidad.

III. 1. 2. ¿Es posible reducir el prejuicio y la discriminación?

¿Cómo se puede usar el conocimiento social del prejuicio, los estereotipos y la discriminación para reducir el prejuicio y su expresión? Hay tres estrategias que parecen prometedoras: *recategorización*, *procesamiento controlado* y *mejoramiento del contacto entre los grupos*. Para una mejor explicación, véase el siguiente recuadro.

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL PREJUICIO Y LA DISCRIMINACIÓN		
ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
Recategorización	<p>Se extiende el esquema de un grupo particular para considerar que los miembros de diferentes razas o géneros comparten cualidades similares. Esos esquemas más globales se convierten en categorías supraordenadas.</p> <p>Existe considerable evidencia de que si los individuos crean categorías supraordenadas, al mismo tiempo reducen los estereotipos y el prejuicio.</p>	<p>En Estados Unidos los católicos y los protestantes se consideran "cristianos" o "estadounidenses" en lugar de verse como grupos separados en competencia (como en Irlanda del Norte).</p>
Procesamiento controlado	<p>Se creó para que las personas sean más "atentas" con gente diferente a ellos. Dicho enfoque sugiere que es posible enseñar la tolerancia. Algunos investigadores han propuesto que la diferencia principal entre alguien que está prejuiciado y alguien que no lo está es la habilidad para suprimir las creencias prejuiciadas. Todos aprendemos estereotipos en nuestra cultura, pero que algunas personas también aprenden tolerancia y la habilidad para el procesamiento controlado.</p>	<p>Se enseñó a un grupo de estudiantes de sexto grado a ser más comprensivos con las personas con discapacidad proyectándoles transparencias y haciéndolos reflexionar sobre su situación respondiendo preguntas como la siguiente: "¿Cómo podría una persona con discapacidad conducir un automóvil?" Se alentó a los estudiantes a verlos como personas con cualidades y defectos. El grupo mostró mucho menos prejuicio hacia este grupo vulnerable después del procedimiento que antes del mismo.</p>

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL PREJUICIO Y LA DISCRIMINACIÓN		
ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
Mejora del contacto entre grupos	Esta fue una de las intenciones de la famosa decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos en 1954 en el caso de "Brown contra el Consejo de Educación de Topeka, Kansas", que ordenó la integración racial de las escuelas. Sin embargo, la evidencia de la eliminación de la segregación escolar ha demostrado que el contacto por sí solo no es suficiente. El contacto entre miembros de dos grupos ayuda a disminuir las actitudes de prejuicio, pero sólo si se cumplen ciertas condiciones, como se explican en los ejemplos.	<p>1. <i>Los miembros del grupo deben tener el mismo estatus.</i> Cuando se integró por primera vez a negros y blancos en el ejército y en los proyectos de vivienda pública, tenían un estatus relativamente igual, por lo que el prejuicio entre ellos se redujo de manera notable. La eliminación de la segregación escolar tuvo menos éxito en parte porque la estructura del sistema escolar tiende a recompensar las ventajas económicas y académicas de los niños blancos, dándoles una ventaja sobre los escolares negros.</p> <p>2. <i>La gente debe tener un contacto personal con los miembros del otro grupo.</i> El solo hecho de poner a los estudiantes juntos en un grupo no cambia las actitudes. Es más efectivo el contacto personal como el que ocurre entre amigos durante el almuerzo y después de clases.</p> <p>3. <i>El contacto entre grupos mejora las relaciones cuando se unen para cooperar y no para competir.</i> Trabajar juntos para lograr una meta común ayuda a eliminar el prejuicio, quizá porque proporciona el tipo de contacto personal mencionado, así como un motivo común y el mismo estatus. Los equipos deportivos integrados son un ejemplo de este tipo de contacto. Las técnicas de aprendizaje cooperativo también han demostrado ser útiles para superar el prejuicio en las escuelas.</p> <p>4. <i>Las normas sociales deben alentar el contacto.</i> En muchos casos, la eliminación de la segregación escolar tuvo lugar en una atmósfera sumamente tensa. Los niños llegaban a sus nuevas escuelas en autobuses repletos sólo para enfrentar las protestas de los padres furiosos. Es claro que esas condiciones no favorecieron el contacto. En situaciones en que las normas sociales o los que tienen la autoridad alientan el contacto, es menos probable que persistan las actitudes prejuiciosas.</p>

Fuente: Charles G. Morris, Alberto A. Maisato, Psicología, 12ª edición, Pearson Educación-Prentice Hall, México, 2005, 574-577pp.

En todas las sugerencias anteriores, el énfasis principal está en cambiar la conducta, no en cambiar directamente las actitudes. Pero la modificación de la conducta a menudo es un primer paso hacia la modificación de las actitudes que se logra mediante la *influencia social* – proceso por el cual otros, ya sea de

manera individual o colectiva, afectan nuestras percepciones, actitudes y acciones – que desencadenan complejos procesos de *persuasión*. Y para que alguien se sienta persuadido, primero debe prestar atención al mensaje que se le está enviando, luego debe comprenderlo y por último debe aceptarlo como convincente para interiorizarlo.

Es de suma relevancia combatir la discriminación en sus primeras etapas, cuando es tan sólo una frase, una broma o un gesto mal intencionado, con lo cual se desterrarán de las leyes, de los centros educativos y de trabajo, de los movimientos políticos y de los medios de comunicación, éstos últimos promotores, por ejemplo, de estereotipos y prejuicios erróneos que promueven una imagen de enfermedad, minusvalía o incapacidad de las personas con discapacidad, quienes derivado de lo anterior enfrentan dos problemas fundamentales: las conductas discriminatorias en su contra y la falta de oportunidades para participar en la vida social en condiciones similares que le resto de la población.

III. 2. ¿QUÉ ES DISCAPACIDAD?

La palabra *discapacidad* es una traducción libre del término “*disability*” y comenzó a utilizarse (*Anexo 1*) a partir de la llamada *Carta para los años 80*, elaborada por *Rehabilitación Internacional de la Organización Mundial de la Salud* que enunciaba e instaba a todos los gobiernos a promover la inclusión de las personas con discapacidad en todas las actividades sociales, a saber:

[*La inserción...*] no sólo beneficiaría a los impedidos, sino a la sociedad en su conjunto. Una sociedad que excluye a un cierto número de sus miembros es una sociedad empobrecida. Los impedidos no deben ser considerados como un grupo especial con necesidades diferentes de las del resto de la comunidad, sino como ciudadanos corrientes que experimentan dificultades especiales para lograr la satisfacción de sus necesidades humanas ordinarias. No se deben tratar por separado las actividades para mejorar las condiciones de los impedidos, sino que deben formar parte integrante de la política y la planificación generales en cada sector de la sociedad.¹²⁶

¹²⁶ ONU, *Proyecto Preliminar del Plan de Acción Mundial de Largo Plazo*, CEPAL, 1980, p. 2

Tras la publicación del anterior documento, la OMS publicó en 1980 la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM), como una aproximación para la comprensión de las situaciones que “limitaban” física y/o mentalmente a un ser humano, a saber:¹²⁷

1. *Deficiencia*: Es toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Esta definición hace referencia a las anomalías de la estructura corporal y de la apariencia, y a la función de un órgano o sistema, cualquiera que sea su causa; en principio, las deficiencias representan trastornos a nivel de órgano.
2. *Discapacidad*: Es 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. Es entonces, la objetivación de los efectos de la deficiencia, el proceso por el cual una limitación funcional se manifiesta como una realidad en la vida diaria, con lo cual el problema se hace objetivo al interferir en las actividades corporales.
3. *Minusvalía*: Es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, en su interacción y adaptación del individuo en el entorno (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales). En la definición de este concepto se destaca por primera vez, las características personales del individuo, los factores sociales y los factores culturales.

Estos conceptos médicos se utilizaban indistintamente en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado en investigaciones sociales y en el vocabulario general de la sociedad, lo que remitía a una concepción reduccionista en cuanto al diagnóstico y pronóstico de la salud de las personas. No obstante, su gran aportación fue que puso énfasis, por primera vez, en la dimensión social que antaño concebía a la discapacidad como una característica intrínseca del individuo y que negaba o restaba importancia a la influencia incapacitadora del entorno.

La CIDDDM no sólo dio inicio a la década de investigaciones y conceptualizaciones de la discapacidad, sino que resultó ser la punta de lanza para abrir la discusión sobre la aceptación de la diversidad. Reconoció que los términos discapacidad y enfermedad son distintos; vio en la deficiencia un hecho biológico, consideró a la discapacidad como su manifestación funcional y señaló las desventajas generadas no por la discapacidad en sí misma, sino por

¹²⁷ Cfr. Programa Nacional de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad, STyPS, 2006, 5-6 pp. Y Patricia Muñoz Borja, *Construcción de sentidos del mundo de la discapacidad y la persona con discapacidad. Estudio de casos*, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2006, p. 73.

el entorno social. Ahora sólo la sociedad – y no la ciencia – es quien definiría a la discapacidad como una anormalidad, y sería la persona con discapacidad la que sufriría las consecuencias de esa prejuiciosa definición.

En la década de los ochenta comenzaron las discusiones en ciencias sociales¹²⁸ sobre el paradigma de la problemática social que colocaba a las personas con discapacidad en una situación de desventaja al encontrar barreras culturales, físicas o sociales que les impiden el acceso a los recursos de la sociedad disponibles para el resto de los ciudadanos. México no quedó excluido de tales disquisiciones científicas, concluyendo con la aportación de la Norma 173 de la Secretaría de Salud que entró en vigor en 1998 (aún vigente), en la cual se enuncia que la *discapacidad* es "la ausencia, restricción o pérdida de la habilidad, para desarrollar una actividad en la forma o dentro del margen considerado como normal para una persona"¹²⁹.

Sin embargo, los esfuerzos por definir el término – apoyado en la idea de no generar conceptos peyorativos que vulneraran la integridad de las personas que se encontraban en dicha situación – obligó y presionó a los integrantes de la OMS a seguir trabajando sobre definiciones y clasificaciones en la materia hasta llegar, el 22 de mayo de 2001, a un documento titulado y conocido como la CIF¹³⁰ o "*Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*" (ICIDICH, por sus siglas en inglés), en donde se forjó un concepto acaparador que aglutinó a todas las deficiencias, limitaciones en la actividad física y/o mental, y a todas las minusvalías que propiciaban restricciones en la participación social: *persona(s) con discapacidad*.

¹²⁸ Algunos alcances de las investigaciones quedaron plasmadas en documentos tales como el *Plan de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad de 1982*; *las Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad en 1993*; y en la *Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en 1999*.

¹²⁹ Secretaría de Salud. *NOM-173-SSA1-1998, Para la Atención Integral a Personas con Discapacidad*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 1999.

¹³⁰ La CIF pertenece a la "familia" de clasificaciones internacionales desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que pueden ser aplicadas a varios aspectos de la salud. Esta familia de clasificaciones de la OMS proporciona el marco conceptual para codificar un amplio rango de información relacionada con la salud (ej. El diagnóstico, el funcionamiento y la discapacidad, los motivos para contactar con los servicios de salud) y emplea un lenguaje estandarizado y unificado, que posibilita la comunicación sobre la salud y la atención sanitaria entre diferentes disciplinas y ciencias en todo el mundo. (Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. OMS-OPS-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España, 2001, p. 4).

Fue gracias a la CIF que “hoy definimos a la discapacidad como la pérdida o disminución de las facultades físicas, intelectuales o sensoriales de una persona que, debido a ello, requiere de apoyos y adecuaciones que favorezcan su independencia y su plena integración social”¹³¹. No obstante, la ONU ofrece un término más extenso del término, pero no por ello más exacto y reconocido por la comunidad científica: “la discapacidad es una alteración funcional, permanente o prolongada, física o mental, que, con relación a la edad y el medio social de la persona, implica considerables desventajas para su integración familiar, social, educacional y laboral, así como para el disfrute efectivo de sus Derechos Humanos”¹³².

En este sentido la CIF, a diferencia de su precedente (la CIDDM) y el concepto dado por la ONU, tiene como primordial objetivo el brindar un lenguaje sintetizado, unificado y estandarizado para la descripción de la salud y los estados relacionados con el bienestar (como educación, cultura de la inclusión y trabajo).

Esta visión dio origen a un nuevo planteamiento desde los derechos humanos, que tienen por objetivo que las personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellas y para ellas, asuman el papel protagónico de su causa para consumir de forma legal su lucha social, con lo cual no sólo se apoyará al individuo a través de la medicina, la habilitación o rehabilitación, educación especial y capacitación; sino que además se buscará transformar el paradigma de la comunidad (a través de cursos de sensibilización, por ejemplo) para que en el contexto en el que la persona con discapacidad se desarrolla sea más accesible, más incluyente y ofrezca los apoyos que requiere para su mejor funcionamiento en el grupo y su plena integración social.

Gracias a los anteriores esfuerzos se consiguió que en México se publicara el 10 de junio de 2005 la *Ley General de las Personas con Discapacidad*

¹³¹ Alicia Molina Argudín, *et. al.*, *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, GDF-UNICEF, México, 2006, p. 16.

¹³² Eduardo San Miguel Aguirre, *Guía de Instituciones Públicas que Atienden a Personas con Discapacidad*, CNDH, México, 1999, p. 9.

(reformada el 1° de agosto de 2008), en donde se estableció que la *persona con discapacidad será "toda persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico o social"*¹³³. Y se entenderá por *actividades esenciales de la vida diaria*, al conjunto de acciones que realiza todo ser humano para satisfacer sus necesidades básicas.

El último esfuerzo por definir a la discapacidad se concretó con la publicación el 13 de diciembre de 2006 de *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo* de la ONU (ratificada por México el 27 de septiembre de 2007 y entrada en vigor internacionalmente el 3 de mayo de 2008), en donde señala en su Artículo 1° párrafo segundo lo siguiente: *"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*¹³⁴.

No cabe duda que el surgimiento y puesta en marcha de los documentos jurídicos antes expuestos se debió a la incansable intervención y lucha de las personas con discapacidad y sus familias, cuya finalidad ha sido el fortalecimiento del Estado de Derecho y una nueva relación entre sociedad, personas con discapacidad y Estado democrático.

¹³³ *Ley General de las Personas con Discapacidad*, Artículo 2 fracción XI, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2005. Asimismo: *Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal*, Artículo 2 fracción I, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de julio del 2012; y en la *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal*, Artículo 4 fracción XIII, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010.

¹³⁴ *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo de la ONU*, 2006.

III. 2. 1. La cultura social de la discapacidad.

Ernest Cassirer concibe a la *cultura*¹³⁵ como un universo simbólico que expresa la esencia misma de lo que se encuentra entorno de lo humano, es decir, es la expresión de la realidad de los hombres a partir de sus actividades cotidianas. En este sentido, la cultura se refiere a las ideas, creencias, valores, lenguaje, códigos, normas, tecnologías y criterios compartidos por la gente para evaluar lo que significan los eventos naturales, las acciones humanas y la vida misma. La cultura ejerce una enorme influencia en nuestras actitudes y comportamientos cotidianos, pues es ésta la que nos dicta cómo vestirnos, cómo y qué comer, y hasta la manera en que percibimos, tratamos y convivimos con otros.

Hoy existen diversos y novedosos conceptos que abarcan la cultura, por ejemplo, “*cultura política*” “*multiculturalismo*” o “*alta cultura*”, las cuales engloban la idea primigenia de Cassirer. En este sentido, también se ha configurado una “*cultura de la discapacidad*” que...

Toma en cuenta el hecho de que las personas con discapacidad y quienes las rodean asuman la responsabilidad de hacer efectivo el adecuado funcionamiento social de los primeros; para ello se debe de contar con una serie de acciones que deben materializarse desde el individuo mismo ascendiendo hasta niveles gubernamentales y viceversa. Cultura de la discapacidad implica que todos contribuyamos a la inserción educativa y cultural de las personas con discapacidad, implica la eliminación de barreras arquitectónicas, de comunicación, tecnológicas y todas las demás que pudieran existir y que anulen la igualdad de oportunidades de este sector a veces tan desprotegido.¹³⁶

El trasfondo de la cultura de la discapacidad demuestra que la sociedad es quien discapacita a las personas con alguna limitación física, mental o sensorial. Un ejemplo certero de lo anterior lo da Federico Fleischmann¹³⁷ al enunciar que:

Cuando hablamos de las barreras culturales que son las del conocimiento o sea el saber, puedo afirmar que esta es la barrera más difícil de eliminar, pongo un ejemplo

¹³⁵ Cfr. Ernest Cassirer, *Antropología filosófica*, FCE colección popular, México, 1992, cap. 6.

¹³⁶ Emmanuel Duvignau Dondé, “*Editorial*”, en *Accesos*. Estilos de vida y discapacidad, Año 3, núm. 15, México, Revista *Accesos*, octubre-noviembre 2011, p. 3.

¹³⁷ Presidente y fundador de *Libre Acceso, A.C.*, con 20 años de estar constituidos. Luchador social en México a favor de la no discriminación, de la inclusión de personas con discapacidad, de la eliminación de barreras y promotor de la accesibilidad.

sencillo: una vez entendido que un cajón de estacionamiento tiene que existir; para qué y para quién es, así como su ubicación y medidas y lo más importante ¡que no debe invadirse! ahí está la eliminación de una barrera cultural, si alguien que no lo necesita llega y lo invade, la existencia del cajón se pierde y la barrera cultural prevalece (*sic*).¹³⁸

Este modelo de la discapacidad de las barreras sociales provoca que la discapacidad deje de ser vista como una consecuencia negativa, producto de las fallas personales, pues más bien es una secuela negativa de la organización y estructuración de la sociedad. Así entonces, el impedimento de caminar es una deficiencia, mientras que la inexistencia de rampas accesibles y sólo la construcción de escaleras a un inmueble provocan el impedimento de entrar a éste, traducándose en una discapacidad. El impedimento de escribir en una computadora por falta del sentido de la visión se considera una deficiencia, pero el impedimento de trabajar en ello porque no existe el apoyo técnico apropiado, es una discapacidad. La imposibilidad de mover el cuerpo por cuenta propia es una deficiencia, pero el impedimento para realizar otras actividades por una inapropiada rehabilitación, es una discapacidad.

Este esfuerzo por la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad en el Estado de Derecho, requiere un cambio de paradigma en la mentalidad social que erradique los prejuicios, los estereotipos, la lástima y la caridad, que provocan *discriminación por motivos de discapacidad*¹³⁹. Pater McLaren da ejemplo de esta perspectiva cuando describe a la cultura como las *condiciones de posibilidad resueltas mediante relaciones de clase, género y raza*. De acuerdo con él, las identidades son variables y transitorias y están vinculadas a la política de la lucha colectiva. Bajo el concepto de “*multiculturalismo*”, la cultura se ensalza en nombre de la justicia social.

¹³⁸ Dorian D. Ugarte, “Entrevista a Federico Fleischmann”, *Accesos. Estilo de vida y discapacidad*, Año 2, núm. 7, vol. 13, México, Revista Accesos, junio-julio, 2010, p. 19.

¹³⁹ De acuerdo a al Artículo 2 párrafos 4 y 5 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, por “*discriminación por motivos de discapacidad*” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. Por “*ajustes razonables*” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

De lo anterior se devela que la identidad cultural está inserta en las relaciones de poder, la política de la diferencia, la comunidad y la democracia. Entonces:

Lo cultural es lo político y, por lo tanto, es un terreno de lucha en el que la resistencia es una base para el desarrollo de una política cultural y una ideología antidiscriminatoria como parte de la diferencia más amplia y una lucha democrática por la justicia, la igualdad y la libertad. En otras palabras, los postmodernistas redefinen la cultura “dentro de múltiples relaciones de diferencia que ofrecen diversas posiciones para los sujetos desde las que las personas pueden luchar contra las ideologías del Otro y la discriminación”. La postura de muchos activistas por los derechos de las personas con discapacidad puede ubicarse en esta perspectiva; especialmente en lo que respecta al énfasis que ponen en desarrollar una política cultural, en su resistencia a la discriminación por parte de la sociedad y en su lucha por la justicia social.¹⁴⁰

Entonces, la segregación y la exclusión de las personas con discapacidad se cimienta en reglas implícitas arraigadas en la cultura de la sociedad. “La visión de la diversidad como ‘los otros’ ha ocasionado que las sociedades choquen ante ella. Para las personas sin discapacidad, un encuentro con las personas con discapacidad puede ocasionar ansiedad. Esto se debe a que se confrontan con la contingencia, con algo que les puede pasar alguna vez y que frecuentemente les horroriza”¹⁴¹.

A pesar de todos los logros que han conseguido y pueden obtener, las personas con discapacidad siguen padeciendo de un grave problema: “*Su invisibilidad en el sistema de libertades*”. ¿Qué significa lo anterior? Existen cuatro derechos fundamentales en cualquier Estado de Derecho, democrático, representativo y neoliberal, a saber:

1. *Derechos civiles*. Ayudan a preservar una clara división entre el poder público del Estado y la esfera de lo privado de la sociedad civil.
2. *Derechos políticos*. Es la influencia que posee la sociedad civil en los poderes públicos. Mientras que los derechos civiles sirven principalmente, aunque no exclusivamente, para contrarrestar el poder del Estado, los derechos políticos

¹⁴⁰ Susan Peters, *¿Existe una cultura de la discapacidad? Un sincretismo de tres cosmovisiones posibles*, en *Superar las barreras de la discapacidad*, Morata, Madrid, España, 2006, p. 148.

¹⁴¹ Amalia Gamio Ríos, *Discapacidad en México: El derecho a no ser invisible. Legislación, educación y estadística*, en Patricia Brogna; *et. al.*, *Visiones y revisiones de la discapacidad*, FCE, México, 2009, p. 432.

permiten a los individuos ejercer un control democrático sobre el poder del Estado en la política pública.

3. *Derechos económicos, sociales y culturales*. Dan a las personas capacidad de acción en su propia vida: Acceso a educación, vivienda, trabajo, expresión cultural, entre otros.
4. *Los derechos humanos*. Protegen a las personas contra el abuso del poder; dan a las personas acceso al poder y; liberan a las personas en su propia vida para poder decidir. Existe una fuerte simbiosis en la doctrina de derechos humanos entre la libertad privada (protección contra el abuso del poder) y la libertad pública (acceso de las personas a los espacios públicos y apoyo social a su presencia).

Históricamente, las personas con discapacidades no han gozado plenamente de estos derechos, como si se tratase de “*ciudadanos invisibles*” a quienes por antonomasia se les niega la titularidad de derechos. Algunos grupos de personas con discapacidad, por ejemplo, sufren de una *doble invisibilidad* por su género, edad o raza. En algunas ocasiones se ha considerado que los niños con discapacidad son tradicionalmente menos merecedores de la inversión social (por ejemplo en educación) que otros niños; y no se hable de mujeres o de las minorías raciales y étnicas, quienes apenas participación en la observancia social y pública. ¿A qué se debe todas estas actitudes y acciones negativas?

Se trata de una herencia del pasado, de la época en que las personas con discapacidad solían ser ciudadanos prácticamente invisibles en muchas sociedades. Han sido marginados en casi todas las culturas a lo largo de la historia. Una reacción común, tanto por parte del público general como de las autoridades, era la compasión o la repugnancia. Se tendía a dar por sentada la relativa (o a veces absoluta) invisibilidad de las personas con discapacidad o aceptarla como algo “natural”. La diferencia que representa la discapacidad se percibía como motivo de exclusión en lugar de cómo un motivo para celebrar la diversidad de la familia humana. Cuanto mayor era la tendencia a construir la vida cotidiana teniendo en cuenta solamente a las personas sin discapacidad y mayor era la ausencia física de los discapacitados en la corriente general, más “natural” parecía ser esta suposición. Gran parte de la exclusión estaba financiada por programas de asistencia social que llevaba más al aprisionamiento que a la liberación.¹⁴²

¹⁴² Gerard Guinn; Theresia Degener; 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*, ONU, Nueva York, EUA, 2002, 17-18 pp.

El paradigma del siglo XXI requiere la modificación en el modelo médico y social, en donde se sensibilice y se aprecie las habilidades de estas personas por parte de toda la sociedad civil en su conjunto, pues han demostrado su capacidad competitiva a través de su trabajo, sus logros deportivos, científicos, artísticos y, además, por los movimientos sociales que han alcanzado plasmar leyes y reglamentos a favor de su desarrollo e inclusión en la sociedad.

III. 2. 2. Tratamiento de las personas con discapacidad en la historia.

La discapacidad es un fenómeno social y una condición individual tan antigua como el hombre mismo. Entre las primeras investigaciones que se hicieron sobre el tema en la época antigua, siempre sorprendieron las prácticas infanticidas de los espartanos de arrojar¹⁴³ de la cima del monte Taigeto a los niños recién nacidos con afecciones o defectos severos pues representaban una “*carga*” para los padres y para la sociedad, lo que ponía en entre dicho su supervivencia en un ámbito cultural que colocaba a la fuerza física y a la autodefensa por encima de otras aptitudes y valores.

Este contexto ahora se interpretaría como bárbaro y cruel, pero en realidad obedecía a prácticas acordes a concepciones propias de su marco cultural y religioso en “donde el nacimiento de un niño con discapacidad era el resultado de un pecado cometido por los padres en el caso de Grecia, o una advertencia de que la alianza con los Dioses se encontraba rota en el caso de Roma”¹⁴⁴.

Siglos más tarde y en un contexto social opuesto a Esparta, la cultura mochica – situada entre 50 a. C. a 750 d. C. en el norte de Perú – conservó

¹⁴³ La idea de arrojar del monte a los niños con tales deficiencias quizá surge del mito del nacimiento de Hefesto (dios de la forja, el fuego, de los artesanos, los escultores y la metalurgia), quien fue arrojado del Olimpo por su madre Hera cuando lo vio feo y deforme; sin embargo ella nunca imaginaría que sería un dios con grandes habilidades para las artes. En la cultura griega representó, además, al único dios con discapacidad, pues su apariencia era la de un hombre cojo, con deformidades en la piel y desaseado. Hefesto fue la representación opuesta a la obsesión griega del perfeccionamiento del cuerpo.

¹⁴⁴ Agustina Palacios, Francisco Bariffi, *La Discapacidad como una cuestión de Derechos Humanos. Una Aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, CINCA, Madrid, España, 2007, p. 14.

detalladamente la vida de su gente en diversos objetos de cerámica que enriquecieron la iconografía de la sexualidad, las ceremonias religiosas, la vida con los animales, su tradición culinaria y, especialmente, los daños a la salud y sus consecuencias derivadas de deficiencias y discapacidades causadas por enfermedad, cirugías o por amputaciones infligidas como castigo.

En el caso de los mochicas, la identidad 'discapacitada' se asignó a grupos significativos de poder, por ejemplo, las amputaciones de los pies era un hecho común para los sirvientes que atendían a los gobernantes. La mayoría de estos "lisiados" tenían un lugar especial en la organización social, política y religiosa de los mochicas, puesto que representaban la perennidad de la estructura de poder de los dirigentes.

En la Europa de la Edad Media, las personas con discapacidad eran insertadas al grupo de los pobres, marginados y excluidos, pero existía una marcada diferencia entre la concepción religiosa católica-protestante (que difería de la Grecia Antigua y el Imperio Romano) y que continuó abarcando el tratamiento social a este sector durante siglos. La resignación fue (y en muchos casos sigue siendo) el sentimiento que embargaba a los familiares que vivían con personas con discapacidad. Para éstos, las lecciones y el poder de Dios, la consecuencia del pecado original, las maldiciones o la actuación *per se* del Diablo, eran las causas de que una determinada familia tuviera este tipo de "desgracias". Sin duda, el rasgo principal que caracteriza a este periodo fue la exclusión:

... ya sea como consecuencia de subestimar a las personas con discapacidad y considerarlas objeto de compasión, o como consecuencia del temor o el rechazo por considerarlas objeto de maleficios o como advertencia de un peligro inminente. Es decir, ya sea por menosprecio ya sea por miedo, la exclusión parece ser la respuesta social que genera mayor tranquilidad. [...] ya no se comente infanticidio, aunque gran parte de los niños con discapacidad mueren como consecuencia de omisiones (por falta de interés y recursos, o por invocarse la fe como único medio de salvación). En cuanto a los que subsisten o a los mayores, la apelación a la caridad, el ejercicio de la mendicidad y ser objeto de diversión, son los medios de subsistencia obligados.¹⁴⁵

La falta de inclusión de las personas con discapacidad, prácticamente se institucionalizó en Europa tras el descuido socio-estatal y el genocidio cometido

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

durante los siglos XVIII y XIX del desarrollo industrial, la creciente importancia de la racionalidad económica, el utilitarismo liberal y la ciencia médica. En estos siglos contribuyeron con nuevos elementos que agravaron los antiguos temores y prejuicios, y también proporcionaron la justificación académica para medidas más extremas, *verbi gratia*, la sistemática marginación social de diversas personas por padecer cualquier “anormalidad” física o cognitiva.

Esta práctica continuó en la primera mitad del siglo XX, teniendo su cúspide en acciones de esterilización masiva de las personas consideradas como “defectuosas” en diversas zonas de occidente y con el genocidio cometido contra doscientas setenta mil personas con discapacidad en los campos de concentración nazis entre las décadas de 1930 y 1940.

Tras las consecuencias físicas y psicológicas que dejaron en la población mundial las dos Guerras Mundiales y la Guerra Fría, en la segunda mitad del siglo XX se configuró un nuevo orden y derecho internacional que le dieron mayor fortaleza a los derechos humanos, pero estos beneficios no pudieron corregir la fragilidad de la paz, el abuso de los grupos vulnerables y la falta de respeto a los derechos fundamentales derivados de actos de violencia ligados a factores culturales y políticos como la xenofobia, la intolerancia religiosa y más recientemente el aumento del terrorismo, que en la mayoría de las veces incrementa la estadística de personas con discapacidad adquirida.

Por otro lado, persiste la violencia originada por situaciones de exclusión y marginalidad social como el desempleo y la pobreza, contextos permiten la ausencia de oportunidades que generan un círculo vicioso de falta de decisión y participación en la estructura de una sociedad excluyente e inequitativa.

En este contexto beligerante de la segunda mitad del siglo XX que ocasionó el incremento mundial de personas con discapacidad, se dio paso a la organización a nivel mundial de diversos grupos que tenían esta condición para exigir a los gobernantes y al Estado mismo su atención inmediata a sus demandas. Ya no eran más “retardados”, “anormales” o “impedidos”, ahora

eran un conglomerado que exigían ser tratados como iguales dentro del sistema de derecho.

III. 2. 3. Los orígenes del activismo político de las personas con discapacidad.

Como ya se puntualizó, la segregación y la marginación se cimentan en reglas no siempre escritas, arraigadas en la cultura de los pueblos. La historia ha documentado diversos acontecimientos en los que la violación del *statu quo* genera como respuesta el aislamiento o la confinación de los elementos considerados como agresivos. La historia también ha constatado que los grupos marginado suelen reaccionar demandando su aceptación y reclamando los beneficios de vivir en sociedad, lo cual se traduce frecuentemente en conflictos sociales de importancia.

En esta tensión de definición de identidad o de adhesión a un grupo social, se han desarrollado las batallas de las minorías. [...] Los discapacitados no son ajenos a este contexto. La búsqueda de oportunidades de desarrollo y la posibilidad de ser aceptados en la sociedad han conducido a muchos debates. Pero sobre todo, han puesto en duda el marco de valores y las normas asociadas. Se ha logrado consenso en que los derechos de los discapacitados son los mismos de todas las personas, *los mismos*. Toda deformación de este principio es lamentable. Por un lado, hay quienes discriminan o se aprovechan de quienes constituyen las minorías. Pero, recíprocamente, hay quienes fomentan una cultura de la excepción, en la cual las problemáticas particulares se promueven como virtudes o como premisas de exclusión en la satisfacción de compromisos. [...] Los derechos deber ser los mismos para todos [...] la única limitante previsible es la relacionada con las capacidades personales, pero ello se aplica también a todo ser humano, no es concesión.¹⁴⁶

Los orígenes del activismo político de las personas con discapacidad pueden encontrarse desde el siglo XIX, cuando el interés de familiares y científicos por encontrar respuestas a esta condición llevaron a la formación de escuelas y centros de investigación, tendencia reflejada en México el 15 de abril de 1861 cuando se atendió por primera vez a las personas con discapacidad auditiva. El presidente Benito Juárez “dispuso el establecimiento y funcionamiento en la ciudad de México y en el interior de la República de escuelas especializadas en la educación de sordomudos; con posterioridad, en

¹⁴⁶ Jesús Liceaga Ángeles, *Los derechos de las personas con discapacidad y la educación*, en *Los derechos de las personas con discapacidad*, fascículo No. 6, CNDH, México, 2003, p. 22.

1867, a escasos cuatro meses de haberse restablecido la República, el mismo licenciado Juárez dispuso la fundación de la Escuela Nacional de Sordomudos, la que comenzó a funcionar en el antiguo convento de las madres capuchinas¹⁴⁷.

¿Cómo surgió esta escuela? De acuerdo a Leonor Segura¹⁴⁸, es durante la inestabilidad política de 1866 cuando llegó a México los maestros franceses Eduardo Adolfo Huet Merlo (con discapacidad auditiva) y Catalina Brodbeck (su esposa), quienes tras establecer la primera escuela para sordos en América Latina en Brasil, se instalaron en México para cabildear la instauración de un nuevo plantel educativo de esta índole.

Eduardo Huet consigue en ese mismo año el puesto de director de la Escuela Municipal de Sordomudos en la Ciudad de México, la cual fue auspiciada y abierta gracias al convencimiento que ejerció éste ante el presidente municipal de la Ciudad de México, el Lic. Ignacio Trigueros, quien a su vez concilió con Maximiliano de Habsburgo para su instalación. A la muerte del emperador y con la instauración de la Segunda República, Benito Juárez fortaleció dicha institución por medio del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, bajo la creación de la Escuela Nacional de Sordomudos (ENS) el 28 de noviembre de 1867, y que también se concibió como Escuela Normal de Profesores. La idea de Juárez de reproducir dicha institución en todos los estados del país quedó acotada por falta de interés por parte de los gobernadores y por falta de presupuesto.

Con financiamiento propio, el Lic. Ignacio Trigueros apertura el 24 de marzo de 1870 la Escuela para Ciegos (la primera en América Latina). En 1871, el presidente Juárez apoyó las actividades de Trigueros y dotó de recursos económicos a la institución, pero no fue sino hasta el 19 de enero de 1877 cuando Porfirio Díaz nacionalizó la escuela para apoyarla con recursos

¹⁴⁷ Elizur Arteaga Nava, "No maldecirás en el oído del sordo. Inst. Nal. De Comunicación Humana", periódico *El Universal*, Sección "Editorial", Primera Sección, miércoles 18 de abril de 1979, p. 5.

¹⁴⁸ Leonor Segura Malpica, *La educación de los sordos en México: controversia entre los métodos educativos, 1867-1902*, Universidad del Estado de Morelos, México, 2005.

federales y la convirtió en la Escuela Nacional para Ciegos (a un costado de la ENS), la cual continúa hasta hoy con sus labores docentes.

Ambas escuelas forjaron grandes avances en materia de rehabilitación e inserción social y permitieron la fundación de diversas instituciones¹⁴⁹ científicas y educativas que apoyaron el entendimiento y potenciación de las habilidades de las personas con discapacidad, por ejemplo, gracias a la ENS el grupo con discapacidad auditiva concretó su propio sistema de comunicación denominado *Lenguaje de Señas Mexicanas (LSM)*, el cual fue difundido en toda la República Mexicana por los alumnos egresados de esta institución y hasta la fecha está vigente.

Tras una aparente calma durante casi un siglo, el activismo político de las personas con discapacidad y sus familiares resurgió principalmente en Europa y los Estados Unidos durante los años sesenta y setenta del siglo XX, obligados por el aumento de esta condición a causa de las guerras mundiales, por su encierro en instituciones de la salud, inspiradas por la agitación política y social de la época, y por la pobreza y la discriminación a la que debían enfrentarse.

Algunos ejemplos notables de esa primera etapa son el *Movimiento de Vida Independiente estadounidense* y el *Movimiento de Autorrepresentación sueco Self-Advocacy Movement*, así como la formación del grupo pro beneficios por discapacidad *The Disablement Income Group (DIG)* y la *Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación (Union of the Physically Impaired Against Segregation, UPIAS)* en Gran Bretaña. Estos grupos llevaron a cabo acciones que ayudaron a modificar aspectos culturales: participaron activamente en el campo social y alinearon sus demandas con otros movimientos sociales claramente definidos

¹⁴⁹ Cfr. Norma Patricia Sánchez Regalado, *Memorias y actualidad en la Educación Especial en México*, SEP, México, 2010. En libro se sintetiza la evolución de la Educación Especial en México desde 1870 hasta 1970, tiempo en el que el surgieron con éxito la ENS y la ENC, con las que se promovieron la creación de otros institutos de investigación y docencia especializados en la atención a personas con discapacidad auditiva, visual y mental, tales como: Departamento de Psicopedagogía e Higiene Escolar (1925), Instituto Médico Pedagógico (1935), Instituto Nacional de Psicopedagogía (1936), Clínica de la Conducta (1937), Escuela Normal de Especialización (1943), Instituto Nacional para la Rehabilitación de Niños Ciegos y Débiles Visuales (1955), Escuela Primaria de Perfeccionamiento (1960), y la Dirección General de Educación Especial (1970, dependiente de la SEP). Su forma de atención pasó de la caridad a la asistencia médica, terapéutica y educativa.

como el movimiento por los derechos de raza y/o género, que dieron lugar a la escucha de sus demandas ante los gobiernos.

Por su parte, la autoridad mexicana gobernante tuvo un retroceso en el interés y apoyo a los grupos de personas con discapacidad desde la década de los setenta del siglo pasado, especialmente en contra de la comunidad silente. No obstante, de acuerdo al profesor Gustavo Couret y de Saracho¹⁵⁰, hubo un momento previo en el que se pretendió dar un apoyo contundente a la comunidad de personas con discapacidad, el cual quedó marcado con el siguiente hecho:

En 1948 se crea el Instituto Mexicano de Rehabilitación Oral (IMRO), dependiente de la Dirección de Salud Mental de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), cuyo director fue el profesor Fidel López de la Rosa, sordo *oralista*, quien presentó un proyecto de construcción de la Universidad de Sordos de México ante la señora Beatriz Velasco Mendoza (esposa del entonces presidente Miguel Alemán Valdés y defensora de las personas con discapacidad), con el objetivo de formalizar el trabajo docente de la ENS. Dicha institución no podía extender reconocimientos académicos porque estaba adscrita a la SSA (y no a la SEP). En ese entonces, a los estudiantes con discapacidad auditiva no se les consideraba como alumnos regulares, sino como “pacientes rehabilitados de la invalidez.”¹⁵¹

Este proyecto de vital envergadura para la comunidad silente de México se vio menguada por diversos intereses políticos y económicos, así como por el divisionismo surgido dentro de la comunidad de personas con discapacidad auditiva, a saber:

Ante la petición, la señora Velasco donó un terreno de cincuenta y tres mil metros cuadrados para la creación del instituto que jamás se construyó, pues al nombrar al Dr. Pedro Berruecos (otorrinolaringólogo y audiólogo) como Director del Instituto Nacional de Audiología (INA) en 1954, éste junto con otro grupos de médicos y empresarios trasnacionales de prótesis auditivas trabajaron para convencer a las autoridades federales mexicanas que los ‘sordos’ podían tener una educación oral y no manual, es decir, a los sordos se les podía rehabilitar en la lectura de labios y en la expresión oral del idioma español (con apoyos técnicos como los aparatos auditivos) en cualquier escuela “normal”, por lo que el LSM era obsoleto. Por ello, recalcaban, era innecesaria el funcionamiento de la ENS y, por ende, era inadecuada la formación y construcción de la Universidad.

Ya para 1969, los médicos y empresarios logran su objetivo y el Ejecutivo Federal decidió fusionar al INA con la ENS para concentrar todos los esfuerzos económicos y

¹⁵⁰ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2012 al Profesor Gustavo Juan Couret y de Saracho (Anexo 2), quien ocupó la plaza de maestro en la ENS desde 1966. Fundó el Taller de Platería en la sección de Talleres del Instituto Nacional de Comunicación Humana. Su plaza de maestro se reasignó en 1984, fecha en que la política nacional instruyó a la SEP a poner mayor énfasis en la educación especial.

¹⁵¹ *Loc. cit.* Entrevista del 7 de mayo de 2012.

rehabilitadores en el Instituto Nacional de Comunicación Humana (creado ese mismo año y que hoy forma parte del Instituto Nacional de Rehabilitación).¹⁵²

De acuerdo al profesor Couret y de Saracho, esta última decisión fue arbitraria y autoritaria debido a que se acusó a estudiantes de la ENS de cometer actos vandálicos durante la movilización estudiantil de 1968 y, ante esta acción beligerante en contra de este grupo social, se tuvieron las siguientes reacciones a partir de 1971 y hasta comienzos del siglo XXI:

Surgieron movilizaciones de ex profesores y estudiantes sordos en contra de las autoridades de la SSA para la reapertura de la ENS. Yo fui uno de los principales dirigentes del movimiento; sin embargo, no se pudo lograr nada hasta la fecha debido al divisionismo existente en la comunidad silente de México. De hecho, en el año de 1999 se dio un punto de acuerdo ante la Cámara de Diputados para la reapertura de la ENS, pero la propuesta se vino abajo y quedó encajonada.¹⁵³

La identificación, integración, organización y movilización social es fundamental para la permanencia como grupo de presión ante el gobierno. Así lo demostró la Escuela Nacional de Ciegos, quienes de acuerdo al profesor Couret y de Saracho, no sufrieron tal infortunio gracias a su organización y preparación académica:

¿Por qué no cerró la ENC? Porque no hubo médicos ni empresarios que tuvieran intereses económicos de por medio, es más, la comunidad de ciegos (con impulso de sus propios abogados ciegos) se organizaron mejor que los sordos y no permitieron el cierre de su escuela, la cual estuvo a punto de desaparecer a la par de la ENS. De hecho, de movimiento de ciegos ganó en 1970 y la SSA decidió no cerrar el instituto educativo y pasar el conflicto a la SEP a través de su Dirección General de Educación Especial.¹⁵⁴

Entre los *principales logros de la ENS se encontraron*: a) fue la primera institución que investigó, atendió y rehabilitó a personas con discapacidad en México; b) hizo productivas a las personas con discapacidad auditiva y las integró socialmente; c) creó un lenguaje unificado y; d) conforme al Profesor Couret, su desaparición permitió por primera vez la identificación y unificación como grupo de la comunidad silente de México, al exigir su reapertura.

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ *Ídem.*

¹⁵⁴ *Ídem.*

Las anteriores demandas hechas hacia el Estado por las personas con discapacidad auditiva y visual en la década de los setenta y ochenta del siglo XX, formaron parte de un sinnúmero de movilizaciones sociales en el mundo que representaron, por primera vez, la identificación como comunidad de cada sector de las personas con alguna discapacidad, es decir, se identificaron como “sordos”, “ciegos”, “minusválidos” o “retardados”, que en suma formaban el grupo de los “*anormales*” o “*impedidos*”. Y gracias a estas movilizaciones, los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social plena estaban en camino de forjarse.

Ante el agrupamiento y exigencias por parte de estos sectores así como por parte de sus familiares, el Estado se vio obligado a elaborar una serie de políticas públicas que apoyaran su desarrollo e inclusión social. Incluso, en esas dos décadas cruciales de los sesenta y setentas del siglo XX se abrió un nuevo campo de investigación científica que relacionaba la discapacidad con conceptos de segregación, opresión, exclusión, discriminación, cultura y derechos desde una perspectiva social.

En América Latina el estudio de la discapacidad se desarrolló de un modo diferente, centrándose con más fuerza en los aspectos macrosociales y con menor énfasis en el análisis sociológico de los procesos que legitiman o cuestionan la posición a la que eran relegados los sujetos con discapacidad. Los movimientos sociales de personas con discapacidad han realizado, en general, prácticas de asistencia a necesidades de salud y educación desatendidas por el gobierno, y sus acciones políticas han estado más relacionadas con el cabildeo que con el reclamo disruptivo o la confrontación.¹⁵⁵

Puede decirse, entonces, que hasta antes de la década de los ochenta, el interés académico en el ámbito de la discapacidad estaba caracterizado por explicaciones médicas convencionales e individualistas. Los científicos sociales que actuaban en este campo de estudio, cada vez más importante, solían recorrer caminos similares.

El desafío a esta ortodoxia no provino de los académicos, sino de las propias personas con discapacidad, quienes más allá de resolver su problema de inclusión social, trataban de resolver su condición de discapacidad estando en el aislamiento, la depresión y la autodiscriminación.

¹⁵⁵ BROGNA, Patricia (Comp.). Visiones y revisiones de la discapacidad. FCE. México, 2009, p. 16.

III. 3. MÉXICO ESTÁ PARTICIPANDO. CONVENIOS INTERNACIONALES QUE PROTEGEN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La puesta en marcha de diversos documentos jurídicos internacionales que surgieron tras la incansable intervención de las personas con discapacidad, sus familiares y científicos interesados en dicho tema, han tenido como fin el fortalecimiento del Estado de Derecho. *Verbi gratia*, las publicaciones de la ONU a finales del siglo XX representaron un hito en las relaciones jurídicas, políticas, económicas y culturales entre las personas con discapacidad y la sociedad, demostraron la importancia e impacto que tendría la organización de la sociedad civil. Dichos documentos son:

1. La *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)*, publicada por la OMS en 1980;
2. El Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, publicada por la OIT en 1983 (aún vigente); y
3. Las *Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, publicadas por la ONU el 20 de diciembre de 1993.

Cuarenta años después de iniciado el movimiento por los derechos de las personas con discapacidad, se dio un avance de gran importancia al fraguarse consensos normativos y médicos, que dieron sustento a una clarificación y comprensión de la discapacidad, cuya finalidad ha sido incidir en la cultura social para sensibilizar y poner de manifiesto la importancia de la inclusión de las personas con esta condición a la dinámica social cotidiana.

Los grandes avances se consolidaron en tres fechas de gran envergadura: el 22 de mayo de 2001, la OMS presentó y publicó la *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*, la cual es definida como una clasificación de salud y de aspectos “relacionados con la salud”, que consideró lo siguiente:

“La CIF nos brinda un instrumento apropiado para implementar los mandatos internacionales sobre los derechos humanos, así como las legislaciones nacionales. La CIF ofrece un marco de referencia conceptual para la información que es aplicable a la atención médica personal, incluyendo la prevención, la promoción de la salud y la

*mejora de la participación, eliminando o mitigando los obstáculos sociales y promoviendo el desarrollo de soportes sociales y elementos facilitadores. También es relevante para el estudio de los sistemas de atención a la salud, tanto para la formulación como la evaluación de políticas.*¹⁵⁶

Otros escritos vanguardista en el tema de la discapacidad fueron los elaborados el 13 de diciembre de 2006, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* – el Senado de la República Mexicana la ratificó el 27 de septiembre de 2007 –; y el 3 de mayo de 2008 se aprueba por unanimidad su *Protocolo Facultativo*. Éstos han sustentado la obligatoriedad de la consolidación y adaptación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad en las Cartas Magnas de todas aquellas naciones firmantes, entre los que destaca México.

III. 3. 1. La discapacidad y su relación con los Derechos Humanos: condición *sine qua non* para el Estado de Derecho.

En el nuevo milenio donde el Estado neoliberal está inmerso en las concepciones de Estado mínimo y Estado de Derecho, se plantea que el tema de la discapacidad constituye un problema de salud pública y de igualdad de derechos, respectivamente; pero además, falta un sistema adecuado de inclusión laboral y social, así como de una accesibilidad universal que garantice su autodeterminación.

Para vislumbrar la naturaleza y el significado de la adopción de una perspectiva basada en los *Derechos Humanos*, es preciso tener una percepción clara de los valores que sustentan, pues se apoya en un complejo sistema de libertades fundamentales respaldadas y promovidas por acuerdos de la legislación internacional. La discapacidad desafía a la sociedad en su conjunto y al Estado mismo a vivir de acuerdo con sus valores y encomienda al derecho internacional la tarea de lograr un cambio positivo.

¹⁵⁶ ROLANDER GARMENDIA, Yereli. *Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: actualidad y retos*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México. 2008, p. 15.

Ver a la persona con discapacidad como un sujeto en lugar de como un objeto supone darle acceso al beneficio pleno de las libertades fundamentales que la mayoría de las personas dan por sentadas, y hacerlo de forma respetuosa y sensible a su diferencia. Significa abandonar la tendencia a percibir a la persona como un problema para verla en cambio en el contexto de sus derechos.

Además de gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, las personas con discapacidad tienen, entre otros, el derecho a que las autoridades realicen acciones que garanticen su accesibilidad física, de información y comunicaciones; al respeto de su dignidad intrínseca; el derecho a vivir de forma independiente gracias a un trabajo en igualdad de condiciones y de remuneración; y a procurar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas y sociales regulares. Lo que se necesita es pensar menos en ellos como sujetos necesitados de asistencia, sino como sujetos de derecho.¹⁵⁷

Para dar respuesta a lo anterior, se han visto involucrados diversos sectores del gobierno y la educación – a través de la implementación de políticas públicas e investigaciones docentes–; grupos de la sociedad civil – con su continua lucha por los derechos humanos y ciudadanos –, y empresas privadas – aportando donativos, donaciones, innovaciones tecnológicas e implementando la cultura de la inclusión laboral –, con el fin de brindarles espacios para su desarrollo y autonomía personal y profesional.

Los cambios habidos en la concepción de la discapacidad en los últimos años pueden calificarse como una ***“nueva forma de pensar sobre la discapacidad”***, e incluye:

- Una nueva concepción de la discapacidad en que la discapacidad de una persona resulta de la interacción entre la persona y el ambiente en que vive.

¹⁵⁷ Cfr. Mario Alberto Solórzano Betancourt, *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) en materia de Derechos de las Personas con Discapacidad*, MSyE-PDHDF, México, 2010.

- Una visión transformada de lo que constituye las posibilidades de vida de las personas con discapacidad. Esta visión supone subrayar la autonomía, la autodeterminación, la integración, la igualdad y las capacidades.
- Un paradigma de apoyo que reorienta la presentación de servicios a las personas con discapacidad y se centre en la vida con apoyo, el empleo con apoyo y la educación integrada.
- Una interconexión del concepto de calidad de vida con el de mejora de la calidad, la garantía del mantenimiento de calidad, la gestión de la calidad y la evaluación basada en los resultados.¹⁵⁸

Esta nueva forma de pensar a la discapacidad se relaciona íntimamente con los Derechos Humanos, donde la *dignidad humana* es su norma básica. Toda y cada una de las personas tienen un valor inestimable y nadie es insignificante. Las personas han de ser valoradas no sólo porque son útiles desde el punto de vista económico u otro, sino por su valor intrínseco.

El modelo de derechos humanos se centra en la dignidad intrínseca del ser humano y después, pero sólo en caso necesario, en las características médicas de la persona. En este modelo, el “problema” de la discapacidad se deriva de la falta de sensibilidad que representa esa discapacidad. De ello se sigue que el estado tiene la responsabilidad de hacer frente a los obstáculos creados socialmente a fin de garantizar el pleno respeto de la dignidad y la igualdad de derechos de todas las personas.

A este respecto, el movimiento a favor de los derechos de los discapacitados se integra en gran medida en un movimiento más profundo y amplio a favor de la creación de sociedades auténticamente incluyentes para todos. Este movimiento se ha descrito como el movimiento de derechos civiles de la “nueva generación”¹⁵⁹.

En este sentido, debe aplicarse el criterio de derechos humanos para dar plenos derechos civiles a las personas con discapacidad. Debe eliminarse las barreras que impiden el acceso a las personas con discapacidad al sistema de libertades públicas que los derechos humanos contribuyen a preservar y

¹⁵⁸ Miguel Ángel Verdugo Alonso, *Visiones y revisiones de la discapacidad*, FCE. México, 2009, 12-13 pp.

¹⁵⁹ Cfr. Guinn, Gerard; Degener, Theresia; 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*. ONU: Nueva York, EUA, 2002, p. 13.

promover. Su objetivo es garantizar el reconocimiento de que las personas con discapacidad tienen un lugar por derecho propio en la corriente general de la vida y que el logro de la independencia y la participación en condiciones de auténtica igualdad no es sólo un objetivo deseable desde el punto de vista social, sino también un derecho. Asimismo, se les debe dotar de los elementos necesarios para que tengan libre derecho al voto, del derecho a un juicio imparcial, del derecho a la educación o del derecho al trabajo, o los abusos físicos y sexuales en instituciones.

Si no existen las condiciones adecuadas para consolidar los derechos humanos fundamentales de las personas con discapacidad, nunca se consolidará un pleno Estado de Derecho en México.

III. 3. 2. Los datos duros de la discapacidad en México.

A pesar de que en México se han involucrado diversos sectores y actores sociales en la lucha por la igualdad de derechos de las personas con discapacidad, el Estado de derecho aún está lejos de consolidarse por los prejuicios existentes en el tema.

Como ya se mencionó, la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, expresa que cuatro de cada 10 personas entrevistadas no estarían dispuestos a permitir que vivieran personas con discapacidad en su casa; el 70.6% de la población considera que se respeta poco o nada los derechos de las personas con esta condición¹⁶⁰; y los tres principales problemas que consideran que tienen las personas con discapacidad es la falta de empleo (27.5%), la discriminación *per se* (20.4%), y el no ser autosuficientes por las anteriores razones (15.7%)¹⁶¹.

¹⁶⁰ CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*. CONAPRED-UNAM, México, 2010, p. 38.

¹⁶¹ *Op. cit.*, p. 90.

Lo que demuestra la encuesta es que la población mexicana ha avanzado lentamente en la disminución de la discriminación y existe una tendencia a la intolerancia por las diferencias.

Asimismo, en la encuesta, la población mexicana en general asegura que en la mayoría de los casos son discriminados principalmente por no tener dinero (20%), seguida por su apariencia física (20.2%), y por su edad (19.8%)¹⁶². En este sentido, parece ser que el principal problema que tienen las personas con discapacidad en México es la falta de empleo debido a la discriminación por su apariencia física y la incompreensión de sus potencialidades laborales. El problema real de la discriminación en México subyace en la frase clasista de *“como te ven, te tratan”*.

La OMS estima que entre el 7 y el 10% de la población mundial tiene alguna discapacidad, esto varía de país en país dependiendo de la definición utilizada y de los acontecimientos sociales o naturales que los hayan afectado tales como epidemias, guerras y catástrofes naturales, entre otros.¹⁶³ En México, uno de cada diez personas tiene algún grado de discapacidad¹⁶⁴; para ser más específicos, según los resultados del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, revelaron que a nivel nacional había un millón 795 mil personas con discapacidad, lo cual representó 1.8% de la población total. Por sexo, fue mayor el porcentaje de hombres con discapacidad (52.6%) en comparación con el de mujeres (47.4%).

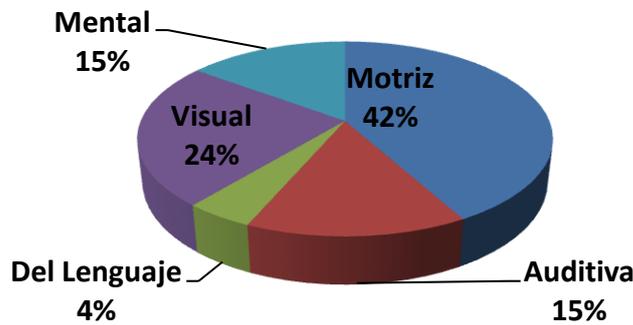
El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, consideró cinco tipos de discapacidad: motriz, visual, mental, auditiva y del lenguaje, agrupando el resto de los tipos en una categoría denominada otro tipo de discapacidad.

¹⁶² CONAPRED: *En México todavía se discrimina*. El Universal, México, 12 de abril de 2011, p. A6. En: Nación.

¹⁶³ INEGI, *Las personas con discapacidad en México*, INEGI, 2004, p.23.

¹⁶⁴ <http://www.hazloahora.org.mx/>

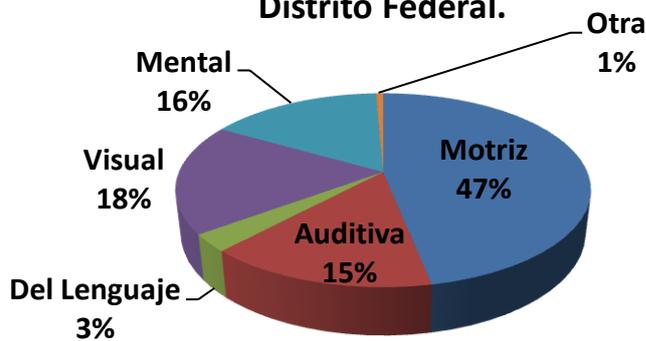
Porcentaje de la población con discapacidad en México.



FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos

En el caso del Distrito Federal las circunstancias son totalmente diferentes, a saber:

Porcentaje de la población con discapacidad en el Distrito Federal.



FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos

De acuerdo con esta clasificación y a los resultados obtenidos del censo, expresados en la anterior gráfica, se tiene que el tipo de discapacidad más frecuente es la motriz (45.3%), la cual agrupó las discapacidades músculo-esqueléticas y las neuromotrices. Las primeras se refieren a la dificultad que enfrenta una persona para moverse, caminar, mantener algunas posturas, así como las limitaciones en habilidades manipulativas como agarrar o sostener objetos. Las neuromotrices son aquellas que dificultan la movilidad de algún segmento corporal a consecuencia de un daño neurológico, incluyendo las

secuelas de traumatismos y de algunas enfermedades como la poliomielitis, las lesiones medulares y distrofia muscular.

La discapacidad visual se refiere a la disminución que sufre una persona en su agudeza o capacidad visual. Este tipo de discapacidad, incluye a las personas ciegas y a quienes tienen debilidad visual, las cuales regularmente ven sólo sombras o bultos; las deficiencias o limitaciones visuales pueden ser progresivas hasta convertirse en ceguera.

La discapacidad mental se caracteriza por un funcionamiento intelectual y de comportamiento inferior al de las personas promedio. Este tipo de discapacidad generalmente coexiste junto a limitaciones de la comunicación, el autocuidado, la vida en el hogar, las habilidades sociales, la autodirección, las habilidades académicas y el trabajo, entre otras. Una persona con discapacidad mental puede tener un nivel de afectación leve, moderado, severo o profundo.

Las discapacidades auditivas implican la alteración de una de las vías a través de las cuales se percibe la realidad sonora exterior, esta perturbación varía en función de las características de la pérdida auditiva. Entre las discapacidades auditivas se encuentran la sordera o anacusia y la hipoacusia, que puede atenuarse mediante la utilización de un aparato o auxiliar auditivo. Las personas sordas no distinguen los sonidos, incluso algunos de alta intensidad, lo que les dificulta establecer un código de comunicación.

Las discapacidades del lenguaje se deben regularmente a problemas físicos en las estructuras de los órganos del lenguaje (labios, paladar, nariz, etc.), y se caracterizan por sustituciones, omisiones, adiciones o distorsiones del sonido. Entre las discapacidades del lenguaje se encuentran la rinitis, la mudez, la laringectomía, el labio leporino y otros defectos o alteraciones de la articulación fonética o del habla.

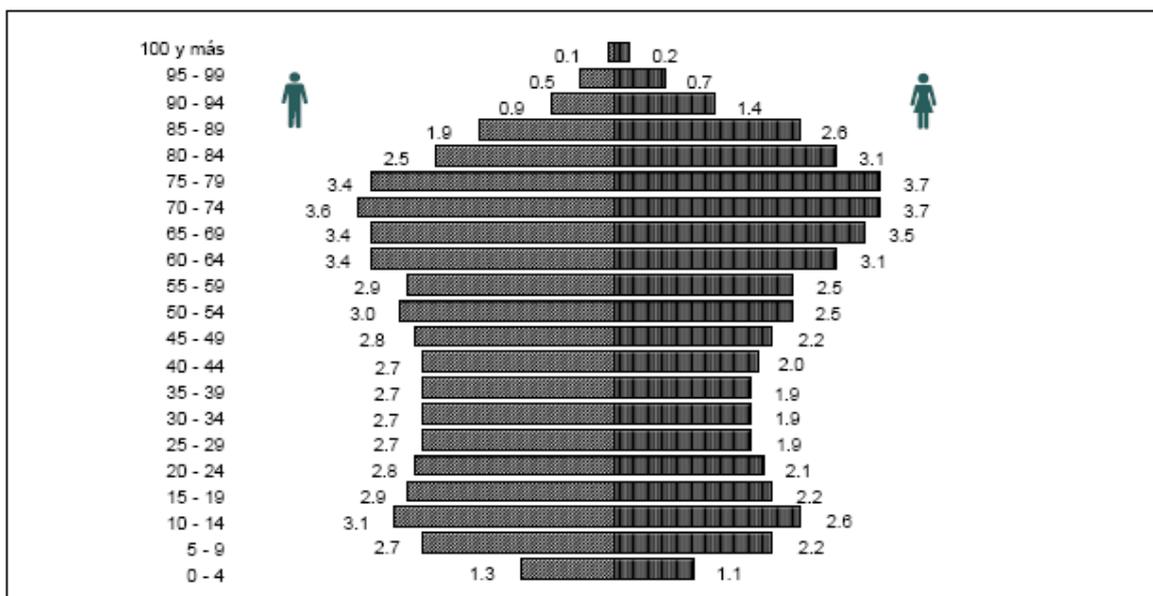
La presencia de los diversos tipos de discapacidad guarda una estrecha relación con la edad. Según los resultados del censo, 1.6% de los niños de 0 a

14 años tenían algún tipo de discapacidad; en este grupo de edad las más frecuentes fueron las motrices (35.1%) y las mentales (33.9%); en el extremo contrario se ubicaron las del lenguaje (10.3%). En lo que respecta a los jóvenes de entre 15 y 29 años, uno de cada cien declaró tener algún tipo de discapacidad; en este caso, las de tipo mental fueron las más importantes (36.4%), seguidas por las motrices (31.4%) y las visuales (17.3%). Dos de cada 100 adultos de entre 30 y 59 años tenían alguna discapacidad; en este grupo de edad las discapacidades de tipo motriz (43.2%) y visual (28.7%) fueron las que se presentaron con mayor frecuencia.

Al incrementarse la edad es mayor la probabilidad de adquirir alguna discapacidad; el grupo de edad que concentró la mayor proporción de personas en esta condición fue las personas de la tercera edad, donde 11 de cada 100 personas presentaron alguna discapacidad; el tipo más frecuente entre los adultos mayores fue la motriz (55.1%), seguida de la visual (30.5%) y la auditiva (21%). La presencia de discapacidades en este grupo de edad puede estar relacionada con el propio proceso de envejecimiento donde se manifiestan las consecuencias de enfermedades crónico-degenerativas, discapacitantes.

Por otro lado, la comparación entre sexos por grupos de edad permite destacar la predominancia de los porcentajes de población masculina con discapacidad desde el grupo de 0 a 4 años hasta el de 60 a 64 años, con especial relevancia entre los 15 y 39 años; situación que se invierte a partir de los 65 años, cuando son mayores los porcentajes de población femenina con discapacidad frente a los de su contraparte. Estos resultados pueden relacionarse con las diversas actividades que desarrollan los varones durante la llamada edad productiva, mismas que en combinación con los roles de género, constituyen factores de riesgo para adquirir alguna discapacidad. Por otro lado, si bien las mujeres tienen una mayor esperanza de vida, también poseen mayores probabilidades de adquirir alguna discapacidad durante la vejez.

Distribución porcentual de población según grupos de edad y sexo, 2000



NOTA: No se graficó a la población con discapacidad que no especificó su edad (0.4% para hombres y 0.5% para mujeres).

FUENTE: INEGI. XII CGPV 2000. Base de datos.

En el Distrito Federal, la población discapacitada se ha clasificado con referencia a su edad, de la siguiente manera:

Población total por grupo de edad y su distribución porcentual según condición de discapacidad, 2000

Grupo de edad	Población total	Condición de discapacidad		
		Sin discapacidad	Con discapacidad	No especificado
Años	8, 605, 239	96.4%	1.9%	1.7%
0 - 14 años	2, 245, 014	98.6%	0.8%	0.6%
15 - 29 años	2, 471, 353	98.7%	0.9%	0.4%
30 - 59 años	3, 029, 234	98.0%	1.7%	0.4%
60 y más años	730, 640	89.8%	9.6%	0.6%
No especificado	128, 998	14.1%	0.4%	85.5%

NOTA: Cifras al 14 de febrero.
 FUENTE: INEGI. [XII Censo General de Población y Vivienda 2000.](#)

Sin embargo, las cifras mostradas por *el XIII Censo de Población y Vivienda 2010*, desdibujan un panorama crítico para el país, pues de casi dos millones de habitantes con discapacidad registrados en el 2000, ahora se tiene el registro de 5, 739, 270 personas, de las cuales el 51.1% son mujeres y el

48.9% son hombres¹⁶⁵. Esto representa más del 5% del total de la población mexicana.

III. 3. 3. Acciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de discapacidad.

Ante estas cifras en materia de discapacidad, al ser electo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard se comprometió desde su campaña a implementar políticas de inclusión y equidad, lo cual consagró a través del Programa General de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012 y del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 de la misma entidad. En ambos casos, lo que se busca es que se consolide un “*buen gobierno*”, entendido éste como aquél que defiende los derechos, busca el progreso social y asume el compromiso inquebrantable con el combate de la desigualdad, la discriminación, la exclusión y la pobreza.

En México se “inició la aplicación de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad desde hace varias décadas, particularmente, en los ámbitos de la rehabilitación, la salud y la educación”.¹⁶⁶

Es por ello que iniciada la administración de Ebrard Casaubon, el compromiso con el sector de las personas con discapacidad está basado en las siguientes dos estrategias¹⁶⁷:

1. *Se ampliarán las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.*
2. *Se implementarán estrategias que favorezcan la rehabilitación y la reinserción social.*

De esta manera, el Gobierno del Distrito Federal asume que la política social en materia de discapacidad tiene por propósito garantizar, reconocer,

¹⁶⁵ Datos obtenidos del XIII Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI, p. 48.

¹⁶⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Proyecto de Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, México, Proyecto 21/12/2010, ONU-CNDH México, p. 4.

¹⁶⁷ *Programa General de Desarrollo Social 2007-2012 del GDF.*, 5 de diciembre 2006, p. 34.

ampliar, profundizar y dotar a las personas con discapacidad de educación, vivienda, empleo, recreación, acceso a la salud e implementación de los derechos humanos, a través de la formación de normas, leyes, programas de gobierno y políticas públicas en cada una de las dependencias de gobierno del Distrito Federal, la cuales darán continuación a la construcción de un régimen y un Estado social de derechos.

En el contexto del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, el Gobierno de la Ciudad determinó entre sus prioridades, el compromiso y la responsabilidad de atender a la ciudadanía en materia de Protección Civil, para lo cual se hizo lo siguiente:

Con fundamento en el Artículo 33, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 16, fracción V y 27 fracciones IX y X del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante Dictamen 15/2007 de fecha 8 de marzo de 2007 con el oficio numero OM/0363/2007 fue dictaminada favorablemente la estructura orgánica de la Secretaría de Protección Civil en vigor a partir del 1 de marzo de 2007.¹⁶⁸

De acuerdo a la política social del Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubon, una de las prioridades de la Secretaría de Protección Civil es fomentar una política de integración de los diversos grupos sociales, especialmente de los así llamados grupos vulnerables, que permita una visión integral de la problemática que enfrenta la sociedad ante fenómenos perturbadores.

En este sentido, la Secretaría de Protección Civil se cimentó bajo principios, normas y acciones que ayudan a prevenir, salvaguardar, prestar auxilio y restablecer la integridad física y material de las personas en caso de emergencias, situaciones de alto riesgo o desastres. No obstante, para estar en sintonía con la política de inclusión y el fomento de la cultura de equidad, a partir del año 2008 se formuló un programa al interior de la dependencia con el objetivo de incluir laboralmente a personas con discapacidad. Con ello, se estaría cumpliendo con uno de los ejes transversales del Programa General de Desarrollo Social sobre equidad, vigilancia e inclusión de este sector, pero

¹⁶⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17ª Época, 6 de febrero de 2009, No. 521, p. 24.

además, se estarían enriqueciendo los mecanismos de atención y respuesta a este grupo vulnerable ante la presencia de alguna contingencia.

Empero, al no existir un programa específico de atención a personas con discapacidad, se consideró necesario implementar un programa de acción llamado *“Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal”*, el cual estaba encaminado a atender las demandas de este grupo social, mediante dos líneas de acción:

1. La creación de materiales informativos y manuales en materia de protección civil, con el fin de crear una cultura de sensibilización, libre de discriminación y exclusión.
2. Como eje rector, elaboración de un mecanismo de inclusión laboral de personas con discapacidad, con el fin de dotar a la dependencia de trabajadores que no sólo estarían proporcionando sus conocimientos y habilidades para el desarrollo de la misma institución, sino que además, se daría apoyo a la implementación de una cultura de equidad laboral e igualdad de derechos, para su pleno desarrollo personal, profesional, social y, especialmente, un desarrollo laboral.

Desde principios del 2008, la dependencia realizó diversos cabildeos con el DIF-DF para entablar un convenio de colaboración en el que la Secretaría de Protección Civil ofertaría 11 plazas al DIF-DF para incluir laboralmente a personas con discapacidad. El DIF-DF concluyó que proporcionarían los candidatos idóneos para las labores en Protección Civil, además de consensar la celebración de diversos eventos, así como la elaboración de materiales informativos y preventivos en conjunto en materia de discapacidad, con el fin de fomentar una cultura de inclusión social y laboral.

Pero, **¿qué se entiende por inclusión?** La autora Alicia Molina lo explica de la siguiente manera:

Aunque las palabras integración e inclusión en español son sinónimas, en el ámbito internacional, la integración es considerada como el derecho a incorporarse o insertarse, mientras que el concepto de “incluyente” se le da un sentido más amplio. Así, la nueva perspectiva de inclusión profundiza el sentido de participación y pertenencia.¹⁶⁹

El propósito de la inclusión laboral de personas con discapacidad y la elaboración de materiales y manuales informativos sobre el mismo tema, se llevaron a cabo; sin embargo, el seguimiento y alcance de los mismos se vieron limitados por una serie de entorpecimientos políticos y burocráticos, que propiciaron el estancamiento y fallo de algunos elementos del programa.

En el capítulo siguiente se expondrán otros elementos que se analizaron para la conformación del *Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad* en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal. No obstante, la evaluación del programa aún no puede ser completado porque no se ha concluido con la implementación del mismo.

¹⁶⁹ MOLINA ARGUDÍN, Alicia (coord.). *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal-UNICEF. México. 2006, p. 20.

CAPÍTULO IV. PROGRAMA DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL GOBIERNO DEL D. F.

Como se detalló en el anterior capítulo, más allá de las causas biológicas o las barreras ambientales, la discapacidad se produce por una falta de cultura de respeto e inclusión a este grupo. Las políticas públicas sobre discapacidad deben incluir aspectos sobre su prevención, rehabilitación, integración familiar y social; así como accesibilidad en la información, comunicación, deporte, cultura, espacio físico y transporte, educación e inclusión laboral, ésta última es una de las barreras más grandes a romper en los prejuicios sociales.

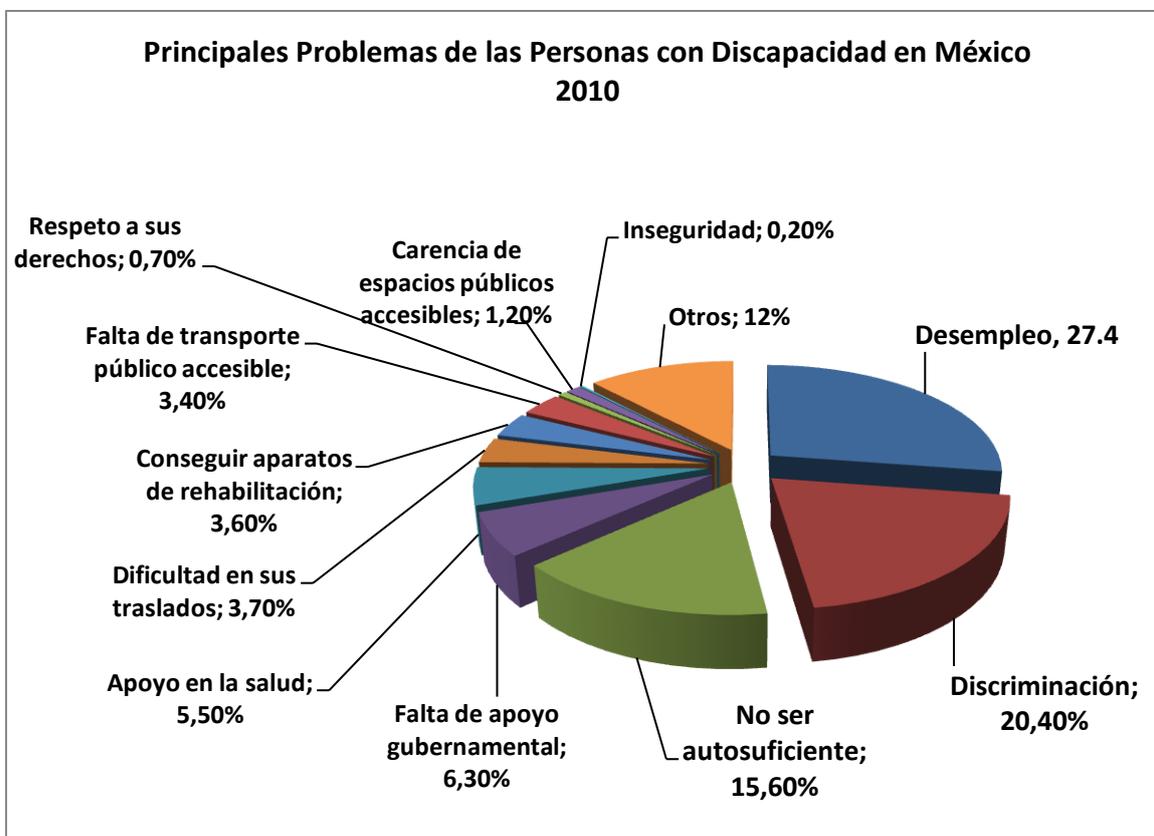
Según la ONU, 70% de las discapacidades son adquiridas, especialmente con el aumento de los niveles de obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, entre otros padecimientos crónico-degenerativos de la población de la tercera edad. Los accidentes [viales] automovilísticos, son un riesgo latente para incrementar el número de personas con esta condición¹⁷⁰. Tan solo en el DF, el 16% de las personas que poseen algún grado de discapacidad, la adquirieron después de estar presente en un accidente vial, los cuales, económicamente representan una pérdida o gasto de 17 millones diarios¹⁷¹.

De acuerdo a los datos obtenidos por el último censo realizado por el INEGI en el año 2010, en México existen alrededor de 5 millones de personas con algún tipo de discapacidad, lo cual se traduce a un total de 5.1% del total de la población. De éstos, el 48% son adultos mayores, mientras que niños y adolescentes representan el 20%. En este sentido, la tasa de participación económica entre las personas con discapacidad es más baja que la población sin discapacidad, de 30% frente a 54%, respectivamente. De acuerdo al Censo

¹⁷⁰ Cfr. Emir Olivares Alonso, "Se estima que en México hay alrededor de 5 millones de personas con discapacidad", periódico *La jornada*, año 29, núm. 10175, sección "Sociedad y Justicia", México, lunes 3 de diciembre, 2012, p. 40.

¹⁷¹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, Comunicado de Prensa, "Prevención de accidentes; prioridad en la Ciudad de México", Núm. VLM/011/2012, del 27 de Febrero de 2012, p. 1.

2010, a la pregunta “¿cuál cree que es el principal problema de las personas en su condición en México, hoy en día?”, las respuestas fueron las siguientes¹⁷²:



Fuente: Elaboración propia.

No cabe duda que el factor humano en las instituciones públicas y/o privadas se ha convertido en capital vital para el éxito en la productividad de las mismas, incluso, una institución es sostenible y perdurable en el tiempo sólo en la medida que se comprometa con su capital humano y genere vías de acceso que favorezcan la diversidad laboral. Parte esencial de ello, es la inclusión de personas con discapacidad en el trabajo.

Por ejemplo, la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal a través de su “Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad”, fue un primer paso por parte de esta dependencia para incluir y atender a este grupo vulnerable, así como para sensibilizar y orientar a la

¹⁷² Cfr. Susana González G., *Desempleo, problema central de los discapacitados, revela INEGI*, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10175, sección “Sociedad y Justicia”, México, lunes 3 de diciembre, 2012, p. 40.

sociedad en este tema. La propuesta de la política pública fue innovadora y precursora dentro de la institución, pero los resultados aún no han sido cotejables ni palpables por un sinnúmero de entorpecimientos burocráticos.

Las instituciones privadas llevan la delantera en el tema de la inclusión de los grupos vulnerables, tanto de sus trabajadores como de sus clientes. Por ejemplo, han asumido el compromiso social para modificar sus espacios y abrir sus puertas a la integración de personas con discapacidad, en ellas se ha constatado que su equipo de trabajo se revitaliza y tienden a aumentar sus índices de productividad y ventaja competitiva¹⁷³. ¿Cómo lo logran? Transmitiendo e inculcando a todos sus trabajadores valores de puntualidad, responsabilidad y mayor calidad de desempeño laboral que tanto caracteriza a los profesionales con algún tipo de discapacidad.

Hoy en día, el gran problema que se tiene con las personas con discapacidad es que siguen siendo evaluadas de acuerdo a su capacidad para ejecutar determinadas tareas, sin considerar las posibilidades de adaptación al medio social o las nuevas tecnologías. Por lo tanto, su productividad se encuentra asociada a percepciones sobre sus habilidades y no a sus verdaderas capacidades para realizar determinados trabajos. Estas capacidades no están reducidas, sino que son diferentes y, por lo tanto, implican necesidades diferentes. Por eso, al definir la discapacidad, se debe apuntar a las barreras y desventajas que una persona con discapacidad debe enfrentar en el ejercicio de las tareas de su trabajo o la vida diaria.

¹⁷³ El banco HSBC es un ejemplo de compromiso social con las personas con discapacidad. A través de su cultura corporativa "*Diversidad, nuestra fortaleza; Inclusión, nuestro reto*", han promovido el ideario de cambio, respeto, equidad y buen trato entre sus más de veinte mil empleados hacia grupos vulnerables que pueden o no ser trabajadores de la institución o clientes. Se han puesto en marcha dos iniciativas de alta prioridad e impacto en HSBC México: A) *Mujeres en liderazgo*. Asegura la participación y la inclusión de mujeres en altos niveles en la Organización. B) *Sumando valor*. Más allá de una iniciativa de asistencialismo, como es el caso de la creación de plazas especiales para personas con discapacidad, este enfoque se refiere a la creación de oportunidades equitativas como: sensibilización, remodelación de edificios corporativos para recibir a personas con todo tipo de discapacidad y la creación de un centro de capacitación laboral, en alianza con la Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados (FHADI), Grupo Altia y Vida Independiente, para preparar a futuros candidatos (as) para su integración a una cultura corporativa, dentro o fuera de HSBC. Gracias a esta última iniciativa, en enero de 2012, Luis Peña Kegel, Director General de HSBC México recibió el distintivo "Gilberto Rincón Gallardo". Cfr. Karina Rodríguez Sosa, *Diversidad e Inclusión: Logrando equidad de oportunidades*, en Revista Accesos, Año 4, No. 21, octubre-noviembre 2012, 10-11 pp.

La integración de las personas con discapacidad al mundo laboral no solo responde a una necesidad y un derecho individual, sino que además fortalece el cuerpo social en su conjunto. La existencia de políticas en estos rubros debe suponer y garantizar los principios de eficacia, equidad, calidad y cobertura para la ejecución de los derechos que tienen los ciudadanos, no como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, sino como una formación armonizada de políticas a largo plazo, que reflejen el desarrollo del país a través de la contribución de sus ciudadanos.

Solo de este modo se puede cambiar la idea de un Estado paternalista por un Estado que permite la acción participativa, pasando de un esquema vertical a un enfoque horizontal del poder en el que se contempla la corresponsabilidad en la gestión y ejecución de las políticas. Es un proceso en el que intervenimos todos, y que parte de la base del respeto por el otro.

IV. 1. PRINCIPALES BARRERAS QUE IMPIDEN LA INCLUSIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD.

En el Primer Encuentro Iberoamericano para Promover la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad, celebrado del 24 al 26 de octubre de 2012 en Ecuador, destacó – de acuerdo a cifras de la OMS – que existen noventa millones de personas que viven con alguna discapacidad en Iberoamérica, de las cuales el 80% en edad de trabajar se encuentran desempleadas, lo que agudiza su situación de pobreza y marginación.¹⁷⁴

Existen dos factores que promueven el obstáculo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad: a) los obstáculos “*actitudinales*” y, b) la discriminación vista desde sus tres aristas (positiva, nociva y sistémica).

¹⁷⁴ Cfr. EFE, Consenso Iberoamericano para Promover Inclusión Laboral de Discapacitados, El Universo, viernes 26 de octubre de 2012, consultado en: <http://www.eluniverso.com/2012/10/26/1/1447/consenso-iberoamericano-promover-inclusion-laboral-discapacitados.html>.

Los obstáculos "actitudinales" son barreras históricas de actitud, que han provocado desigualdad de condiciones frente a situaciones sociales, como son el trabajo y la educación. Existen diversos mitos en el ámbito empresarial con respecto a la contratación de estas personas. Algunos ejemplos: a) "No son capaces de utilizar ciertas herramientas o maquinaria normales, por lo que necesito invertir en dispositivos especiales que son muy caros"; b) "El entorno del trabajo en mi empresa es demasiado peligroso, lo que puede agravar la condición de la persona"; c) "Son poco cumplidoras y faltan mucho al trabajo por enfermedad"; d) "Mis clientes pueden incomodarse al tratar con estas personas" y; e) "Mis trabajadores pueden tener problemas de comunicación con ellos".¹⁷⁵

Todos estos conceptos, están asociados a su condición física, mental o sensorial y no a sus posibilidades reales de ejercer alguna actividad, reforzando así una cultura de discriminación.

Con respecto a la "discriminación positiva", se considera como acciones de sobreprotección/paternalismo que finalmente deriva en una discriminación inconsciente. Una familia que tiene un hijo con discapacidad, y no lo deja salir a jugar con los vecinos a la calle por temor a que le pase algo, es una familia que estimula la dependencia de su hijo, perjudicándolo en su integración social.¹⁷⁶

Por otro lado, la discriminación nociva: es de carácter intencional, e implica tratarlas en forma diferente, deliberadamente; mientras que la discriminación sistemática (también llamada de impacto indirecto), es la más compleja de todas y consiste en calificarlas como a cualquier otra persona. Un ejemplo de ello es tener una política empresarial que exige que todos los candidatos a un puesto determinado que deben pasar un examen oral, lo cual perjudica a aquellos que tienen una profunda sordera o los que tiene alguna condición de discapacidad del lenguaje. Con respecto a la discriminación sistemática, lo que se espera de las empresas es que traten a las personas con

¹⁷⁵ Cfr. Verónica Millas y Beatriz Calderón, *Integración Laboral de Personas con Discapacidad. Guía práctica para empresas*, OIT-Acción RSE-, Santiago, Chile, 2005, p. 13.

¹⁷⁶ Ídem.

discapacidad equitativamente (no igualitariamente) para que a nadie le sea negada la oportunidad de trabajar en relación a su habilidad.¹⁷⁷

También existen barreras arquitectónicas (infraestructura adecuada), educacionales (falta de enseñanza media y/o técnica o universitaria) y legales (vacíos en la ley), que se deben enfrentar en un acción conjunta entre las diferentes instancias pública y privada del país en un mediano a largo plazo.

Los anteriores prejuicios evitan promover actitudes sociales positivas hacia las personas con discapacidad en sus centros de trabajos: son gente honesta, trabajadora, capaz e inteligente, pues de antemano saben que deben cuidar de sobremanera los pocos espacios laborales que se les brindan.

IV. 2. BENEFICIOS DE LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

“El recurso humano de una organización es elemental para llevar a cabo un adelanto administrativo y productivo que se traduzca en rentabilidad y eficacia para las organizaciones”¹⁷⁸. Elementos como la estimulación y un agradable ambiente de trabajo no son factores determinantes para que los trabajadores de una institución sean productivos y eficientes, lo que también se necesita es de una constante retroalimentación basada en la capacitación y la competencia al interior que garantice un desarrollo armónico y una evolución integral de los trabajadores y la institución, de lo contrario, a salarios menores y personal poco capacitado da por resultado una ineficiencia e ineficacia laboral.

La mayoría de las personas con discapacidad que están insertas en un área de trabajo carecen de la retroalimentación anteriormente descrita, inclusive, muchos empresarios e instituciones públicas consideran que la capacitación de este sector poblacional representa una pérdida financiera o una mala inversión laboral; sin embargo, de acuerdo a Verónica Millas y Beatriz Calderón, los

¹⁷⁷ Cfr. Millas y Calderón, *Op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁸ CNDH, *La incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad*, Dirección de Publicaciones de la CNDH, 1999, p.33.

beneficios de la inclusión laboral de personas con discapacidad no recaen exclusivamente en ellas, sino que tiene repercusiones positivas globales como las siguientes¹⁷⁹:

A. BENEFICIOS PERSONALES Y FAMILIARES

- ❖ Comienzan a tener la convicción de que su vida tiene sentido y sienten la necesidad de proponerse metas personales y sociales. Esto los motiva a caminar, aprender a movilizarse solos y mejorar su forma de comunicación.
- ❖ El trabajo le da sentido a sus vidas, y se sienten contribuyendo a la sociedad, versus el estigma tradicional de que son una carga para sus familias y el Estado.
- ❖ Realizar una actividad remunerada en un ambiente de equidad con personas normales y de diferente edad, les permite autoafirmarse y trascender de sí mismos. Además de mejorar en forma constante su relación con los demás, comienzan a asimilar y ejecutar códigos sociales que guían la convivencia humana.
- ❖ Tener un trabajo remunerado les permite satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida.

B. BENEFICIOS ORGANIZACIONALES O EMPRESARIALES.

- ❖ Les permite desarrollar un valor competitivo frente a sus clientes y la sociedad, en cuanto se acercan más y de mejor manera a las necesidades reales de los distintos grupos de la población.
- ❖ Les permite contar con personas que son constantes en su trabajo, presentan menos solicitudes de licencias, suelen ser puntuales y más productivos que los demás, a diferencia de la creencia popular que plantea que son personas poco productivas y enfermizas.
- ❖ De acuerdo a un estudio realizado por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) durante 1999, los empresarios que han integrado a estas personas consideran que son un 87% más responsable que las demás, presentan un 74% menos de ausentismo laboral, son un 72% más puntual y su calidad de trabajo es un 63% mejor.
- ❖ Según la encuesta realizada durante el año 2004 a un grupo de empresarios que ha integrado personas con algún tipo de discapacidad a través del programa de colocación del Fondo Nacional de Discapacidad, el 68% de los empleados contratados tienen un buen o muy buen desempeño. Incluso hay un grupo importante de ellas (37,9%) que debido a la buena experiencia que esto ha significado, han vuelto a contratar más personas con esta condición.

C. BENEFICIOS SOCIALES.

- ❖ El Gobierno puede reasignar, a áreas que lo requieran, los recursos que gasta en pensiones de invalidez y canastas familiares, entre otros, ya que estas personas dejan de generar sólo gastos.
- ❖ Se puede dar cumplimiento al principio de normalización, es decir, al derecho de las personas con discapacidad a participar de todos los ámbitos de la sociedad, recibiendo el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes en educación, salud, empleo, ocio y cultura y servicios sociales, reconociéndoles los mismos derechos que el resto de la población.

Lo que se busca con lo anterior es promover una nueva cultura de inclusión, respeto a la dignidad y a la diversidad de las personas con discapacidad,

¹⁷⁹ Cfr. Millas y Calderón, *op. cit.*, 17-18 pp.

teniendo como fundamento la potenciación de sus capacidades, el impulso de su economía y de su calidad de vida. Con ello se puede comenzar a hablar de una verdadera ruptura de las barreras físicas, espaciales y culturales que lastiman y discriminan a este sector vulnerable. De hecho se daría paso a un paulatino respeto a sus derechos humanos, políticos y sociales.

IV. 3. ¿EN QUÉ SE OCUPA LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su *Artículo 5º* la libertad que tiene todo mexicano a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando esta actividad sea lícita. Aunado a esta garantía individual, en el año 2001 entraron en vigor diversas reformas constitucionales a fin de prohibir cualquier forma de discriminación por razones de carácter étnico, de género, capacidades diferentes y condición social¹⁸⁰. Estas y otras disposiciones legales prohíben la realización de distinciones o discriminaciones hacia cualquier persona, trabajadora o aspirante a algún empleo, en razón de su discapacidad.

La Población Económicamente Activa (PEA) se integra por las personas de 12 años y más que están vinculadas a algún tipo de actividad económica, o bien buscando trabajo; un indicador que permite cuantificar a la PEA es la tasa de participación económica, que representa la proporción de la población económicamente activa entre el total de población en edad de trabajar. El censo reportó que la tasa de participación económica de la población total fue de 49.3%, mientras para las personas con discapacidad alcanzó 25%; es decir, únicamente una cuarta parte de población con discapacidad en edad de trabajar o buscar empleo lo hizo.¹⁸¹

El acceso al trabajo o su búsqueda es fundamental para el desarrollo del individuo; en el caso de la población con discapacidad resulta un aliciente que permite mejorar las condiciones de autonomía, independencia, e inclusive para

¹⁸⁰ Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2003, *Ley en contra de cualquier forma de discriminación social*.

¹⁸¹ INEGI, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, INEGI, México, 2004, p. 53.

mejorar la autoestima. Los resultados mostraron un incremento constante de la tasa de participación conforme aumenta la edad, la mayor proporción de personas con discapacidad económicamente activas se alcanzó en el grupo de 40 a 49 años. Al analizar la información por sexo entre la población con discapacidad, se observó la tradicional diferencia en la participación económica donde los hombres (36.4%) tienen una proporción de participación más alta que las mujeres (12.6%). La diferencia en la participación económica de hombres y mujeres ha sido objeto de diversos análisis, en donde resalta la fuerte influencia de los roles sociales atribuidos a cada sexo, entre los que se encuentran la demanda social ejercida hacia los varones que los obliga a fungir como proveedores, mientras que las mujeres son consideradas como las responsables de la realización de tareas domésticas. En este caso se considera que las mujeres enfrentan doble discriminación, una debida a su sexo y la segunda, a su condición de persona con discapacidad.¹⁸²

El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, definió como población ocupada a las personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad económica, al menos una hora en la semana de referencia a cambio de algún tipo de pago en dinero o en especie. De acuerdo con esta definición, el censo registró que en el año 2000, 98.7% de la población con discapacidad económicamente activa se encontraba ocupada¹⁸³; es decir, la población con discapacidad ocupada contabilizada fue de de 397, 183 personas, de las cuales 301, 623 son hombres y 95, 560 son mujeres¹⁸⁴.

La inclusión laboral de las personas con discapacidad es el resultado de un proceso en el que intervienen diversos factores, algunos inherentes a la persona misma y otros son del entorno que soporta dicho proceso; por ejemplo, la gente con esta condición debe poseer independencia funcional (física, psicológica, familiar y social). Requiere tener hábitos laborales adecuados – ya descritos – como: buena presentación, puntualidad, asistencia diaria, buena

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ INEGI, *op. cit*, p. 55.

¹⁸⁴ STPS, *Catálogo de Servicios de Integración Laboral de Personas con Discapacidad y Adultos Mayores*, STPS, México, p. 23.

relación con la autoridad, disposición para cumplir con los horarios de la institución, actitudes positivas, entre otras.

Cualquier persona con discapacidad que quiera ocupar un puesto de trabajo deberá sujetarse a los sistemas de evaluación, productividad y control de calidad que sean implantados por la institución.

Por parte de la institución contratante, se recomienda sensibilizar a sus trabajadores y al área de recursos humanos para brindarles un trato humano y digno. “Una actitud incluyente y de respeto a todos los trabajadores, sin importar sus características o las diferencias sociales y culturales, crea un ambiente propicio que favorece la productividad”¹⁸⁵.

IV. 3. 1. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Motriz.

Se considera que las personas pertenecientes a este subgrupo son las más numerosas con respecto al resto de las discapacidades. Tan solo en México 45 de cada 100 personas con discapacidad son de tipo motriz, lo que representa un poco más de 814 mil personas, de éstas, el 24% se debió a algún accidente y el 38.5% de ellas tiene entre 15 y 59 años, rango de edad en el que se considera que es la etapa productiva del ser humano¹⁸⁶.

La inclusión laboral de las personas con discapacidad reportan que en el año 2000 fue de 21.1%, es decir, 21 de cada 100 personas en edad de trabajar, estaban trabajando o se encontraban en condiciones de realizar alguna actividad económica, presentándose fuertemente las diferencias tradicionales en la participación económica por sexo: los hombres tienen una tasa de participación económica casi tres veces superior a la de las mujeres: “los varones con discapacidad motriz que trabajaron en el 2000, se ocuparon principalmente como artesanos y obreros (23.2%), agricultores (20.1%),

¹⁸⁵ STPS, *Manual para empresarios, Reconocimiento empresa incluyente. Nueva cultura laboral*, Dirección General de Equidad y Género-STPS, México, 2006, p. 17.

¹⁸⁶ INEGI, *op. cit.*, p. 91.

vendedores dependientes (12.8%) y empleados en servicio (5.8%); por su parte, las mujeres eran en su mayoría vendedoras dependientes (24.1%), artesanas y obreras (15.9%), trabajadoras domésticas (12.3%), oficinistas (9.2%) y empleadas en servicios (7.7%)¹⁸⁷.

Para una mejor observación de la productividad económico-laboral de las personas con discapacidad motriz por sector, véase la siguiente tabla:

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según sector de actividad económica, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Primario (1)	17.0	20.8	4.7
Secundario (2)	24.8	26.9	18
Terciario (3)	54.2	48.9	71.4
No especificado	4.0	3.4	5.9

(1) Incluye agricultura, ganadería aprovechamiento forestal, pesca y caza.
 (2) Incluye minería, electricidad y agua, construcción e industrias manufactureras.
 (3) Incluye comercio y servicios.
 Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Las actividades de este subgrupo vulnerable va más allá de actividades donde involucre la mano de obra, existe una fuerte presencia de ellos en el sector terciario (8.2%), especialmente en el de profesionistas y técnicos especialistas quienes en su mayoría adquirieron la discapacidad en edades productivas.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Profesionales	2.7	2.6	3.0
Técnico y personal especializado	2.8	2.7	3.1
Maestros y afines	2.7	1.9	5.3
Trabajadores del arte	0.8	0.9	0.5
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	1.6	1.6	1.3
Administradores agropecuarios	0.0	0.1	0.0

Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

¹⁸⁷ INEGI, *op. cit.*, p. 92.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Oficinistas	6.2	5.2	9.2
Vendedores dependientes	15.5	12.8	24.1
Vendedores ambulantes	4.4	4.3	4.9
Empleados en servicio	6.3	5.8	7.7
Trabajadores domésticos	3.9	1.3	12.3
Operadores de transporte	3.7	4.8	0.1
Protección y vigilancia	3.1	3.9	0.5
Mayorales agropecuario	0.1	0.1	0.0
Agricultores	16.4	20.1	4.6
Operadores de máquinas agropecuarias	0.1	0.2	0.0
Supervisores y capataces industriales	1.1	1.2	0.7
Artesanos y obreros	21.5	23.2	15.9
Ayudantes de obreros	3.8	4.4	1.8
No especificados	3.3	2.9	5.0

Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Como detalla el anterior recuadro, *el sector público está suscrito dentro de las cinco actividades económicas que menos contratan a personas con discapacidad.* Indudablemente las barreras culturales y arquitectónicas son las que tienen mayor peso en la contratación del personal, lo que obliga a que las personas con discapacidad motriz busquen la manera de subsistir mediante la auto-contratación y el empleo en actividades industriales como la maquila y la producción de producción de alimentos.

No obstante, resulta incoherente que el mismo gobierno hable de apoyo e inclusión de personas con discapacidad en todos los ámbitos y son ellos mismos quienes no están preparados para ingresarlos en sus ámbitos laborales. La falta de interés y de presupuesto asignado a tales fines deja entrever que las políticas en este rubro en su mayoría son asistencialistas y clientelares, pues no resuelven de raíz el asunto del trabajo, sino de la caridad.

IV. 3. 2. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Visual.

Según el XII Censo General de Población del año 2000, la integración laboral y participación económica de las personas con discapacidad visual fue 31.5%; es decir, 32 de cada 100 personas de 12 años y más estaban trabajando o se encontraban en condiciones de realizar alguna actividad económica, contra 25% de las personas con discapacidad en general. La diferencia de género, también es un factor de contratación para esta discapacidad. En este sentido, los hombres se ocupaban principalmente como agricultores (33.1%) y artesanos u obreros (20.7%); por su parte, las mujeres prestaban sus servicios como vendedoras dependientes (22%), trabajadoras domésticas (16.7%) y como artesanas u obreras (15%). En la tabla de abajo que habla "sobre la actividad económica" se especifica qué porcentaje de población con discapacidad visual está activa en cada uno de los tres rubros; mientras en la siguiente tabla "sobre ocupación principal" se especifican las labores donde se desempeñan la gente con discapacidad visual:

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según sector de actividad económica, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Primario (1)	27.1	33.7	8.9
Secundario (2)	23.2	25.5	17
Terciario (3)	47.3	38.7	70.8
No especificado	2.4	2.1	3.3

(1) Incluye agricultura, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
(2) Incluye minería, electricidad y agua, construcción e industrias manufactureras.
(3) Incluye comercio y servicios.
Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Como puede apreciarse, el 47.3% de la población con debilidad visual (la mayoría) se sitúa en el terciario que se integra principalmente por la prestación de servicios, seguido por el sector primario. La diferencia radica en que las mujeres son mayormente contratadas en este sector, en comparación con los varones, quienes sus actividades están situadas casi a la par en el sector terciario y primario. Para mejor detalle, se analizarán los datos de la siguiente tabla.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Profesionales	1.9	1.8	2.1
Técnico y personal especializado	2.2	2.0	2.8
Maestros y afines	2.5	1.8	4.4
Trabajadores del arte	0.9	1.1	0.3
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	1.2	1.3	0.9
Administradores agropecuarios	0.0	0.1	0.0
Oficinistas	5.0	3.8	8.3
Vendedores dependientes	12.5	9.0	22.0
Vendedores ambulantes	4.1	3.6	5.6
Empleados en servicio	6.0	5.3	7.7
Trabajadores domésticos	5.3	1.1	16.7
Operadores de transporte	3.2	4.3	0.1
Protección y vigilancia	2.5	3.2	0.5
Mayorales agropecuario	0.1	0.2	0.0
Agricultores	26.6	33.1	8.7
Operadores de máquinas agropecuarias	0.1	0.2	0.0
Supervisores y capataces industriales	0.9	1.0	0.5
Artisanos y obreros	19.2	20.7	15.0
Ayudantes de obreros	4.0	4.8	1.8
No especificados	1.8	1.6	2.6

Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Lo interesante de esta tabla radica en que las actividades por género son diversas, pues mientras las mujeres con discapacidad visual son contratadas mayoritariamente para actividades de ventas en empresas y actividades artesanales, los hombres en su mayoría realizan actividades agropecuarias, artesanales y obreras. Asimismo, existen laborando más profesionales, maestros, técnicos y personal especializado de género femenino que masculino, pues los varones son excluidos de estas oportunidades en la mayoría de las ocasiones.

En este sentido, el autoempleo sigue siendo uno de los principales motores de crecimiento económico para este sector poblacional.

IV. 3. 3. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Mental.

Los resultados del censo del año 2000, reportan que la participación económica de las personas con discapacidad mental fue 12.7%; es decir, 13 de cada 100 personas en edad de trabajar estaban trabajando o se encontraban en condiciones de realizar alguna actividad económica, contra 25% de las personas con discapacidad en general. Los hombres ocupan más espacios laborales que las mujeres. Los varones con discapacidad mental que trabajaron en el 2000, se ocuparon principalmente como agricultores (31.3%), artesanos y obreros (16.2%), empleados en servicios (11.4%) y ayudantes de obreros (11.3); por su parte, las mujeres eran trabajadoras domésticas (21.4%), artesanas y obreras (14.7%) y vendedoras dependientes (14%).¹⁸⁸ La población con discapacidad mental, tiene mayor presencia en el sector terciario, en donde los hombres ocupan menos puestos laborales (38.5%) con respecto a las mujeres (64.2%).

Cabe resaltar que la prestación de servicios a los que están sujetos la mayoría de estas personas es el rubro de la limpieza, comercio y auxiliando en labores administrativas sencillas. La tabla siguiente explica mejor la situación de las personas con discapacidad mental.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según sector de actividad económica, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Primario (1)	26.9	31.6	9.8
Secundario (2)	24.1	25.7	18.4
Terciario (3)	44.0	38.5	64.2
No especificado	5.0	4.2	7.6

(1) Incluye agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
(2) Incluye minería, electricidad y agua, construcción e industrias manufactureras.
(3) Incluye comercio y servicios.
Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Cabe resaltar que las personas con discapacidad mental son capaces de tener actividades con cierto grado de complejidad. Lo que aquí conviene

¹⁸⁸ Cfr. INEGI, *op. cit.*, p. 122.

analizar, primeramente, es el grado de retraso mental que poseen, puede ser que sólo sean personas de lento aprendizaje que no necesitan supervisión constante. Todo depende para el área que se le solicite laborar, como se desglosa en el siguiente cuadro.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Profesionales	1.0	0.8	1.6
Técnico y personal especializado	1.1	1.0	1.7
Maestros y afines	1.5	0.8	3.7
Trabajadores del arte	0.4	0.5	0.3
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	0.5	0.5	0.6
Administradores agropecuarios	0.0	0.0	0.0
Oficinistas	3.8	2.8	7.1
Vendedores dependientes	9.9	8.7	14.0
Vendedores ambulantes	4.3	4.5	3.6
Empleados en servicio	10.9	11.4	9.1
Trabajadores domésticos	6.0	1.8	21.4
Operadores de transporte	1.6	2.0	0.1
Protección y vigilancia	1.5	1.8	0.4
Mayorales agropecuario	0.1	0.1	0.0
Agricultores	26.7	31.3	9.8
Operadores de máquinas agropecuarias	0.0	0.0	0.0
Supervisores y capataces industriales	0.5	0.5	0.5
Artesanos y obreros	15.9	16.2	14.7
Ayudantes de obreros	9.8	11.3	4.2
No especificados	4.5	4.0	7.2

Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Si bien es cierto que la población perteneciente a esta discapacidad es la menos contratada por los empresarios, en los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo para que las empresas *socialmente responsables* contraten y mantengan en puestos laborales a dichas personas, quienes regularmente hacen trabajos de agricultura, limpieza, manufactura, obreros, ayudantes de cocina y repostería.

IV. 3. 4. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad Auditiva.

La integración laboral de las personas con este tipo de discapacidad fue de un 30.6%, es decir, 31 de cada 100 personas de 12 años y más estaban trabajando o se encontraban en condiciones de realizar alguna actividad, contra 25% de las personas con discapacidad en general. En el ámbito laboral se presentan diferencias significativas por sexo; la participación laboral de los varones es tres veces superior a la de las mujeres, 43.6% y 14.5%, respectivamente.¹⁸⁹ Obsérvese la siguiente tabla de distribución de actividades por sexo:

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según sector de actividad económica, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Primario (1)	30.2	35.8	9.2
Secundario (2)	25.6	27.1	20.3
Terciario (3)	41.8	35.0	67.1
No especificado	2.4	2.1	3.4

(1) Incluye agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
(2) Incluye minería, electricidad y agua, construcción e industrias manufactureras.
(3) Incluye comercio y servicios.
Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

Como puede leerse en la tabla anterior y como se verá en la siguiente tabla, los hombres se ocuparon principalmente como agricultores (35.5%) y artesanos u obreros (22.5%); por su parte, las mujeres prestaban sus servicios como trabajadoras domésticas (20.2%), vendedoras dependientes (18.2%) y artesanas u obreras (18%). Empero, es en la actividad terciaria en donde tienen mayor injerencia este tipo de discapacidad. Para una mejor observación, véase el siguiente recuadro donde se explican las actividades laborales de las personas con esta discapacidad.

¹⁸⁹ Cfr. INEGI, *Op. cit.*, 136-137 pp.

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Profesionales	1.3	1.3	1.5
Técnico y personal especializado	1.8	1.6	2.3
Maestros y afines	1.6	1.1	3.7
Trabajadores del arte	0.6	0.6	0.5
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	1.0	1.0	0.9
Administradores agropecuarios	0.0	0.0	0.0
Oficinistas	3.6	3.0	6.1
Vendedores dependientes	10.8	8.9	18.2
Vendedores ambulantes	3.8	3.4	5.0
Empleados en servicio	6.4	5.9	8.2
Trabajadores domésticos	5.2	1.2	20.2
Operadores de transporte	2.6	3.3	0.1
Protección y vigilancia	2.1	2.5	0.4
Mayorales agropecuario	0.1	0.1	0.0
Agricultores	29.9	35.5	9.0
Operadores de máquinas agropecuarias	0.1	0.1	0.0
Supervisores y capataces industriales	0.7	0.8	0.4
Artesanos y obreros	21.6	22.5	18.0
Ayudantes de obreros	4.7	5.3	2.6
No especificados	2.1	1.9	2.9

Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.

IV. 3. 5. Ocupación Laboral de las Personas con Discapacidad del Lenguaje.

Los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2000, reportan que la participación económica de las personas con discapacidad del lenguaje fue de 24.6%, es decir, 25 de cada 100 personas en edad de trabajar estaban laborando o se encontraban en condiciones de realizar alguna actividad económica, cabe aclarar que este valor es igual al registrado por las personas con discapacidad en general.¹⁹⁰

¹⁹⁰ INEGI, *op. cit.*, 151-152 pp.

En el ámbito laboral se presentan las diferencias tradicionales en la participación económica por sexo, los hombres tienen una tasa de participación económica poco más de tres veces superior a la de las mujeres.

En este sentido, los varones con discapacidad del lenguaje que trabajaron en el 2000, se ocuparon principalmente como agricultores (42.6%), artesanos y obreros (22.5%), ayudantes de obreros (9%) y empleados en servicio (8.2%); por su parte la mayoría de las mujeres se desempeñaban como trabajadoras domésticas (33.1%), artesanas y obreras (23.1%), agricultoras (13%) y empleadas en servicios (8.4%). De esta manera, la población masculina ocupada con esta discapacidad tiene mayor presencia en el sector primario con un 42.6%; mientras que las mujeres tienen mayor presencia en el sector terciario, donde se ubicó la mayoría (57.6%).¹⁹¹

En las tablas siguientes, puede apreciarse mejor la actividad de dichas personas:

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según sector de actividad económica, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Primario (1)	36.2	42.6	13.5
Secundario (2)	27.6	28.4	24.8
Terciario (3)	33.5	26.7	57.6
No especificado	2.7	2.3	4.1
(1) Incluye agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza. (2) Incluye minería, electricidad y agua, construcción e industrias manufactureras. (3) Incluye comercio y servicios. Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.			

¹⁹¹ *Ibidem.*

Distribución porcentual de población ocupada por sexo según ocupación principal, 2000.			
Sector de actividad económica	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Total	100%	100%	100%
Profesionales	0.2	0.2	0.2
Técnico y personal especializado	0.7	0.8	0.6
Maestros y afines	0.3	0.2	0.8
Trabajadores del arte	0.2	0.2	0.1
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	0.1	0.1	0.1
Administradores agropecuarios	0.0	0.0	0.0
Oficinistas	1.3	1.3	1.4
Vendedores dependientes	5.9	5.6	7.1
Vendedores ambulantes	3.5	3.4	3.5
Empleados en servicio	8.2	8.2	8.4
Trabajadores domésticos	8.1	1.1	33.1
Operadores de transporte	1.1	1.3	0.1
Protección y vigilancia	0.6	0.7	0.1
Mayorales agropecuario	0.0	0.0	0.0
Agricultores	36.1	42.6	13.0
Operadores de máquinas agropecuarias	0.1	0.1	0.0
Supervisores y capataces industriales	0.3	0.3	0.2
Artesanos y obreros	22.6	22.5	23.1
Ayudantes de obreros	7.9	9.0	3.9
No especificados	2.8	2.4	4.3
Fuente: INEGI, XII CGPV 2000. Base de datos.			

Es interesante observar que solo este segmento de la población con discapacidad está laboralmente inmerso en el sector primario. Las otras cuatro clasificaciones de discapacidad poseen presencia mayoritaria en el sector terciario, siendo la visual la más ocupada. La lógica radica en que la mayoría de las personas con discapacidad se dedican al autoempleo en el comercio informal o en empresas familiares o por cuenta propia.

Las personas con discapacidad mental son las que tienen menos oportunidades de empleo debido al prejuicio existente sobre las limitantes en sus habilidades y destrezas en el medio laboral, así como su imposibilidad de integración social.

IV. 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La inclusión de personas con discapacidad requiere, obligatoriamente, de una planeación estratégica para que represente una práctica beneficiosa y productiva para este grupo social, para la sociedad en su conjunto y las empresas contratantes. Debe ser un círculo sinérgico, en el cual los procesos de reclutamiento, selección, capacitación y seguimiento posterior a su contratación, son la base fundamental para su adecuada funcionalidad y permanencia.

Para los hacedores de las políticas públicas, no sólo debe representar una acción encaminada a resolver un problema social, sino debe representar una visión de oportunidades para potenciar el desarrollo social; en otras palabras, el *aculturamiento socio-laboral* con perspectiva en la discapacidad, puede promover la accesibilidad y acceso de una sociedad en claro envejecimiento.

Laboralmente lo que se busca es replicar un modelo de inclusión laboral basado en los siguientes aspectos:

- Desarrollar perfiles de responsabilidad flexibles, en donde existan condiciones de equidad laboral y no sólo de igualdad legal.
- Activar y trabajar con fundaciones e instituciones de salud y desarrollo social, que permitan reclutar a personas con cierta capacitación.
- Solicitar un informe específico de las habilidades y potencialidad de los futuros empleados, así como de un reporte médico sobre las causas de la discapacidad del candidato. Con esto último se evitará la falsedad de declaración de las necesidades del contratado.
- Capacitar constantemente al personal con discapacidad para potenciar sus habilidades, dotarlos de herramientas y conocimientos que permitan una adecuada inclusión y desarrollo tanto de la persona como de la institución contratante.

- Sensibilizar a los empleados sin discapacidad sobre los beneficios de colaborar con personas con discapacidad.

Estos lineamientos no son reglas consecutivas a seguir, son los mínimos requerimientos para el logro del anterior modelo, el cual se detalla a través de los siguientes pasos¹⁹²:

1. Insertar a la inclusión laboral de personas con discapacidad en los valores y cultura de la institución pública o privada.

Se deben incluir los siguientes valores e ideales en la filosofía y cultura institucional:

- a. Conducirse en pro de la no-discriminación en cuanto a las competencias requeridas para un cargo.
- b. Reconocer y valorar la importancia de las diferencias.
- c. Fomentar la equidad e igualdad de oportunidades al reclutar y promocionar a los empleados.
- d. Estimular el trabajo en equipo.
- e. Buscar continuamente el talento y competencias en la gente.
- f. Respetar y valorar a las personas por lo que son y por lo que aportan al equipo y a la organización.
- g. Tener una responsabilidad social hacia la comunidad.

2. Crear perfiles adecuados para el cargo.

La organización debe generar perfiles de responsabilidad y análisis de cargo flexibles, que incluyan la equidad y no la igualdad de condiciones. Es decir, considerar las competencias reales que requieren un determinado cargo y no factores que no tengan directa relación con el adecuado desempeño de una función. Así, las exigencias estarán basadas en los requisitos del puesto

¹⁹² El modelo de contratación se basó en lo estipulado por Verónica Millas y Beatriz Calderón en el libro de "Integración Laboral de Personas con Discapacidad. Guía práctica para empresas", OIT-Acción RSE-, Santiago, Chile, 2005, 19-24 pp.

de trabajo y en las habilidades de la persona, lo que asegura una alineación a las estrategias organizacionales y un desempeño efectivo del empleado, respectivamente.

Para la evaluación del personal con discapacidad, se puede acudir a las siguientes instituciones y asociaciones civiles que cuentan con la experiencia en la selección del personal con algún grado de discapacidad:

- Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad, A. C. (CONFE).
- Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación para la Rehabilitación e Integración de Personas Ciegas y Débiles Visuales.
- Escuela Nacional de Ciegos.
- Centro de Investigación y Servicios en Educación Especial "CISEE".
- Industrias Protegidas No. 1. (incorporada a la SEP).
- Industrias de Buena Voluntad, I. A. P.
- INAPAM.
- MANPOWER.
- DIF-DF.

En el DIF-DF se encuentra la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad en donde gente con tal condición puede realizar trámites para la obtención de apoyos económicos y de rehabilitación, son el medio para la canalización de sus demandas a través del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de Personas con Discapacidad y, además, fungen como bolsa de trabajo.

3. Reclutar y seleccionar de acuerdo a la capacidad del postulante.

El tema de la inclusión y la no discriminación deben estar presentes en la cultura del reclutador del personal. No hay que olvidar que esta manera de

pensar y actuar es parte de la filosofía de la institución. En este sentido, los elementos a considerar son los siguientes:

a. Los Medios o Vías del Reclutamiento:

- Contar con personal capacitado (líderes) que estén a cargo del proceso, cuya función será atraer y mantener a las personas por sus habilidades.
- Determinar el tipo y cantidad de puestos que serán asignados a personas con discapacidad (evaluación de costo-beneficio). Se recomienda que la cantidad de puestos asignados refleje el porcentaje real de la población con respecto del grupo que van a integrar, el cual es de un 5%, aproximadamente.
- Recurrir a fundaciones e instituciones que agrupan y capacitan a estas personas y que tienen como objetivo insertarlas en un lugar de trabajo (evaluación del recurso humano *per se*). Si bien se tendrá una inversión de tiempo al contactarse con ellas, este costo constituirá, eventualmente, un ahorro, ya que estas organizaciones podrán funcionar como bolsas de trabajo. Además de que muchas de ellas realizan las primeras etapas del proceso de selección, es decir, la entrevista individual e informe de definición de habilidades.

b. Entrevista individual:

Esta entrevista deberá hacerla el Área de Recursos Humanos (por un profesional psiquiatra o psicólogo, que posea las competencias y habilidades necesarias para estimar la potencialidad de la persona) y el jefe directo de la persona con discapacidad. En ella se evaluarán las características personales y laborales de la persona, con el fin de asegurar que sea idónea para el cargo.

La entrevista evaluará lo siguiente:

- Recepción de instrucciones básicas.
- Capacidad de realizar una tarea por determinado periodo de tiempo.

- Tipo y calidad de las relaciones humanas.
- Lenguaje.
- Nivel de comprensión verbal.
- Motricidad gruesa.
- Motivación por el cargo
- Compromiso e identificación con la organización.
- Nivel de energía.
- Capacidad de desplazamiento en forma independiente y distancia entre su hogar y el trabajo (recomendable).
- Habilidades cognitivas y psicomotoras de los potenciales trabajadores para poder planificar la capacitación, horas de trabajo, tareas y seguimiento que recibirán, para que ejerzan adecuadamente sus funciones. Este tipo de informe puede generarlo los mismos profesionales especializados de las asociaciones e instituciones de las cuales provienen estas personas.

4. Promover en las estrategias de comunicación de la institución, las consecuencias positivas que conlleva este tipo de acciones.

La institución debe efectuar un proceso de comunicación interna (hacia sus empleados) y externa (hacia la sociedad), para dar a conocer la visión, valores y procedimientos sobre la implementación del programa de inclusión. Esto sólo se logra con procesos complejos de capacitación en la sensibilización sobre la condición de discapacidad, para el caso de la comunicación interna, y por medio de la difusión de materiales informativos (polípticos, dípticos, manuales, uso de los medios de comunicación masiva, ferias, entre otros) para el caso de la comunicación externa.

¿Por qué es importante comunicar?

- *Con respecto a los empleados:* porque es necesario involucrarlos con la visión y valores que justifican y crean las bases de una institución con una política incluyente, en donde se respetan las diferencias y se

fomenta el trabajo en equipo con personas a las que se les prejuzga por su condición física y/o mental.

- *Con respecto a la sociedad:* porque con ello se promueve una cultura del respeto a las habilidades y trabajo de las personas con discapacidad, se promueve la accesibilidad laboral y de movilidad.

5. Capacitación Interna.

La integración laboral de personas con discapacidad debe estar acompañada de una adecuada sensibilización de los empleados para que éstos sean replicadores y facilitadores de un ambiente libre de discriminación que propicie la participación y el compromiso en los resultados institucionales de manera conjunta. El objetivo de la capacitación es orientar, informar y motivar a los empleados a incorporar a los discapacitados a ciertos puestos de trabajo y evitar su menosprecio, acoso y rechazo, lo que puede provocar un clima poco grato en el trabajo y en consecuencia, una baja en la productividad.

Los requisitos para una capacitación efectiva son los siguientes:

- Realizar la capacitación una semana antes de integrar a personas con discapacidad.
- Tendrá una duración de hasta 4 horas y los grupos serán de hasta 20 personas.
- Es importante que al menos el 80% de los empleados participe.
- El contenido de la capacitación debe tener en cuenta los aspectos valóricos y prácticos del programa: dar a conocer los valores y políticas que la organización posee para integrar a personas con discapacidad; demostrar la necesidad de que todos los empleados se sientan agentes activos del programa de integración; y explicar que la iniciativa no es una práctica de beneficencia, sino de asegurar condiciones para que se genere más productividad, debido a la presencia de la diversidad de habilidades de las personas con discapacidad.

- Definir a las personas que se integrarán a trabajar, repasando los porcentajes que representan en la población y las concepciones asociadas a su condición, desde un punto de vista histórico, hasta la actualidad.
- Informar sobre las capacidades y limitaciones individuales de las personas que se incorporarán al grupo, así como el puesto de trabajo que ocuparán, el horario y quién será designado para su entrenamiento y seguimiento.
- Explicar las condiciones de contrato de los nuevos trabajadores, el sistema de salario y beneficios, para que conozcan las condiciones de trabajo que tendrán sus nuevos compañeros.
- Para que el programa de inclusión tenga éxito, se recomienda volver a realizar la capacitación después de un tiempo (seis a ocho meses).
- Es necesario que la capacitación comience con un ejercicio vivencial que provoque disonancia afectiva (tensión o desarmonía interna del sistema de emociones, que en este caso tiene que ver con el rechazo y la aceptación), para que los empleados experimenten por un momento las consecuencias de las prácticas discriminatorias y queden dispuestos a abrirse al tema.

No hay que olvidar que la estigmatización que sufren las personas con discapacidad, es producto de actitudes asociadas a prejuicios, arraigados en creencias de fuerte convicción. Por esta razón, valorar y celebrar la diversidad, requiere más tiempo que una capacitación, por lo que, finalmente, serán las experiencias las que demuestren que integrar a estas personas es una práctica positiva, tanto para la institución, como para los trabajadores que forman parte de ésta.

6. Capacitación para el empleado con discapacidad.

La persona con discapacidad deberá recibir una doble capacitación a su ingreso: una donde se le explique la misión, visión, filosofía y actividades de la

institución, con la finalidad de que interiorice las metas y logros de la misma dependencia; y otra donde se le oriente y prepare en las funciones básicas que deberá desempeñar en el puesto de trabajo para el cual fue seleccionado.

La programación y planificación de las actividades del entrenamiento debe ser creada, en forma conjunta, por la persona de la institución que esté a cargo de la inclusión y por el entrenador que capacitará al nuevo empleado.

Debe ser claro que el entrenamiento se desarrollará en función del informe que contiene las habilidades cognitivas y psicomotrices de la persona con discapacidad, por lo tanto los contenidos, herramientas educativas y tiempo designado para llevar a cabo esta actividad son relativos a cada persona que ingresa al programa. Según la capacidad de aprendizaje de la persona, se debe planificar la cantidad de horas asignadas para este período.

7. Seguimiento en conjunto.

Las instituciones interesadas en implementar estos programas, deben asignar a un empleado mediador para acompañar a esta(s) persona(s) durante sus primeros meses. Asimismo es importante que evalúe el trabajo realizado, al igual que la percepción de los empleados y visitantes, y que la asignación de horas y días de trabajo vaya progresando en función de los avances presentados por estas personas y el ambiente que se ha generado. Esta medida permitirá que el proceso de inclusión sea menos abrupto, tanto para el o los nuevos empleados, como para los antiguos.

Dentro de los aspectos laborales que se deben evaluar están:

- Ambiente de trabajo y relación que se ha establecido con los compañeros y superiores.
- Conducta laboral: puntualidad, ausentismo, cumplimiento de tareas, accidentabilidad, ritmo de trabajo, calidad del trabajo.
- Necesidades de acondicionamiento del espacio físico, accesibilidad al puesto, entrenamiento adicional.

8. Contratación.

Existen cuatro métodos para tal cometido:

- a. Contratar a la fundación o institución que recluta a personas con discapacidad, como servicio de terceros y que sean ellos los que paguen sus sueldos. De este modo se elimina la posibilidad de dejar a los nuevos empleados sin pensión de invalidez y no se les obliga a cotizar un sistema de salud en forma independiente.
- b. Contratar a plazo indefinido a personas que no reciban una pensión asistencial y les sea más conveniente cotizar el sistema de salud en forma individual.
- c. Contratar mediante el régimen de honorarios asimilables a salario, que la institución se haga cargo directamente de ellos y que el pago de sus sistemas de salud o pensión esté a cargo de los trabajadores con discapacidad.
- d. Contratar al personal con discapacidad con un puesto de base o plaza estructurada, con un sueldo no oneroso y que cuente con los servicios de salud básico.

9. Plan de carrera.

Es importante considerar que después de un tiempo de estar trabajando, las personas tienden a proyectarse en el tiempo desarrollando una carrera en la institución. Para esto se recomienda atender los desplazamientos verticales y horizontales. Los desarrollos verticales, son las promociones tradicionales en las que a las personas se les asciende a un puesto de mayor nivel y responsabilidad. Sin embargo, muchas veces no es posible ofrecer este tipo de oportunidad a los empleados, para ello se plantea la siguiente alternativa, que consiste en el desarrollo horizontal, con el que se busca mejorar la condición laboral, reconociendo al empleado a través de la especialización. Con ello se logra motivar y generar una expectativa diferente al trabajador.

Para el caso de las instituciones gubernamentales, el anterior modelo de contratación de personas con discapacidad, es una aproximación y propuesta factible de aplicación y replicación debido a que es un modelo integral donde instituciones públicas y asociaciones civiles pueden participar en la hechura de políticas públicas que manejen ejes transversales insoslayables como la inclusión, la equidad, los derechos humanos y el bienestar social.

Un ejemplo de lo anterior, es la política de inclusión laboral dirigida a personas con discapacidad, implementada en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal, la cual retomó sus antecedentes analíticos y del bagaje anterior y, en se formalizó bajo las siguientes líneas de acción descritas en el próximo subcapítulo.

IV. 5. LA PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Como se explicó en el anterior capítulo, la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal se creó formalmente el 1° de marzo de 2007, anteriormente conocida como la Dirección General de Protección Civil dependiente de la Secretaría de Gobierno. Este cambio fue promovido por el Jefe de Gobierno, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, quien vislumbró la necesidad de su creación debido a la creciente preocupación que causan los diversos fenómenos perturbadores¹⁹³ que afectan a la sociedad capitalina y ante los cuales la estructura (número de trabajadores) de la Dirección de Protección Civil era insuficiente.

El Jefe de Gobierno nombró al Dr. Elías Miguel Moreno Brizuela para llevar a cabo la vigilia de prevención, protección y atención a la sociedad civil de la Ciudad de México y, además, tenía la tarea de crear y conformar todos los recursos legales, humanos, materiales y financieros de la dependencia.

¹⁹³ En el Anexo 3 se detalla a profundidad en qué consiste el concepto del término de *fenómeno perturbador*.

La Secretaría se cimentó en un conjunto de principios, normas y acciones que ayudan a prevenir, salvaguardar, prestar auxilio y restablecer la integridad de las personas, bienes y su entorno en caso de emergencias, situaciones de riesgo o desastres.

En este sentido y con la finalidad de cumplir de manera cabal con sus funciones, la dependencia se fundamentó en los siguientes principios éticos que encierran generalidades sobre el acaecer de su normatividad:

1. *Humanidad*: preocuparse por el sufrimiento ajeno.
2. *Imparcialidad*: principio de ayuda sin discriminación.
3. *Neutralidad*: la distancia que es condición indispensable para toda acción humanitaria eficaz.
4. *Corresponsabilidad*: ayuda mutua entre gobierno y población.

En el Distrito Federal y municipios conurbados, viven aproximadamente 18 millones de personas, circulan más de 3 millones de vehículos y operan cerca de 30,000 industrias y 12,500 establecimientos de servicios relacionados con sustancias peligrosas y algunos de ellos con características tóxicas, inflamables, explosivos, corrosivos e infecciosos, todo lo cual, la hace una ciudad en permanente riesgo. Es por ello que la protección civil engloba acciones multiformes y actividades que van desde las normativas, preventivas, reactivas y operativas, que alientan la prevención de emergencias a través del aculturamiento social, la atención eficiente al momento del siniestro, y la reinserción social de los afectados, procurando acortar el sistema de asistencia que los eternice en una marginación forzada por los acontecimientos.

Evidentemente, la protección civil atiende a la sociedad sin distingo alguno, pero en los lineamientos y manuales de la Secretaría no existían programas focalizados a los grupos vulnerables. Fue hasta con la formación e implementación del *Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012* que se promovió la equidad y la inclusión de los grupos vulnerables como ejes transversales en la creación de los programas sectoriales de las Secretarías.

Retomando lo estipulado en los ejes transversales y los lineamientos expuestos en el *Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012* y el *Programa de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2007-2012* (los cuales establecen los resultados del consenso de la sociedad civil con la esfera política), el titular de la Secretaría de Protección Civil vislumbró que se requería implementar una política pública (programa sectorial) encaminada a acatar lo estipulado en dichos programas, para lo cual fomentó una política de inclusión social y laboral de personas con discapacidad al interior de la dependencia, con el objetivo de contar con una visión integral de la problemática que enfrenta la sociedad ante fenómenos perturbadores.

La decisión de crear e implementar un programa sectorial enfocado a las personas con discapacidad no fue una decisión unipersonal ni partidista, fue el resultado de lo estipulado en el Segundo Eje Rector sobre "*Equidad*", descrito en el *Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012*¹⁹⁴ y a lo establecido en las acciones a favor de las personas con discapacidad en el *Programa de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2007-2012*¹⁹⁵. En este sentido, se buscó la contratación de personal con dicha condición para que la institución contara con su experiencia profesional, académica y vivencial, que ayudara en la formación de programas específicos y manuales que fomentaran la atención, sensibilización y reconocimiento de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia, siniestro o desastre.

Para dar respuesta a lo anterior, en los siguientes apartados se explicarán otros elementos más que le dieron vida al *Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal*.

¹⁹⁴ *Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012*, p. 32. Este Eje Rector fue descrito en el capítulo II de la presente investigación en el recuadro de la página 67.

¹⁹⁵ *Programa de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2007-2012*, 27-35 pp. 27-35. Estas acciones a favor de las personas con discapacidad fueron descritas en el capítulo II de la presente investigación en el recuadro de la página 69.

IV. 5. 1. ¿Por qué contratar a personas con discapacidad en la Secretaría de Protección Civil?

La visión del Dr. Moreno Brizuela sobre la falta de atención a grupos tan importantes como las personas con discapacidad, permitió abrir nuevos espacios de diálogo entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil que coadyuvaron en la conformación de una agenda de gobierno que velara por los cuidados y protección de este sector tan poco atendido. Pero esta visión tiene un impacto mayor, pues la tendencia poblacional en México y en el mundo está inmersa en la dinámica del envejecimiento.

En este sentido, para el Secretario de Protección Civil fue fundamental la contratación de personas con discapacidad por las siguientes razones.

1. Permite brindar una oportunidad laboral a personas que viven cotidianamente las vicisitudes que se presentan para los discapacitados ante contingencias que amenazan su bienestar. Todo ello visto desde una perspectiva de la equidad y la inclusión, fundamental para la creación de manuales y programas con esencia en los derechos humanos.

2. Integra a un grupo que constituye aproximadamente el 5% de la población total del Distrito Federal, y el cual no está representado laboralmente en la Secretaría ni en los programas de atención de la misma.

De acuerdo a datos actualizados del 2011 del Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (INDEPEDI), en el Distrito Federal viven 483 mil 45 personas con discapacidad, de las cuales una de cada tres tiene 70 años o más, es decir, la mayor parte de este grupo pertenece al grupo de la tercera edad.

La población con discapacidad está distribuidos de la siguiente manera por delegación política en el Distrito Federal:

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD POR DELEGACIÓN POLÍTICA EN EL DF.

DELEGACIÓN	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	%	HOMBRES (48%)	MUJERES (52%)
TOTAL DISCAPACIDAD EN EL DF	483,045	100	231,862	251,183
Iztapalapa	99,024	20.5	47,532	51,493
Gustavo A. Madero	64,728	13.4	31,069	33,659
Álvaro Obregón	39,610	8.2	19,013	20,597
Tlalpan	35,745	7.4	17,158	18,588
Coyoacán	33,813	7.0	16,230	17,583
Cuauhtémoc	28,983	6.0	13,912	15,071
Venustiano Carranza	23,669	4.9	11,361	12,308
Xochimilco	22,703	4.7	10,897	11,806
Azcapotzalco	22,703	4.7	10,897	11,806
Benito Juárez	21,254	4.4	10,202	11,052
Iztacalco	20,771	4.3	9,970	10,801
Miguel Hidalgo	20,288	4.2	9,738	10,550
Tláhuac	19,805	4.1	9,506	10,299
La Magdalena Contreras	13,042	2.7	6,260	6,782
Cuajimalpa	10,144	2.1	4,869	5,275
Milpa Alta	7,246	1.5	3,478	3,768

Fuente: Estimado con base al Diagnóstico sobre Discapacidad en el DF (INDEPEDI, 2011), y la estructura poblacional registrada en el Censo 2010 del INEGI con datos de junio 2011.

3. Las delegaciones políticas de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón concentran el 42.1% de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, delegaciones que también concentran el mayor número de población, un sinnúmero de carencias sociales y diversos riesgos que los amenazan constantemente como grietas, población en cauces y barrancas, concentraciones masivas, industrias, entre otros. De ahí la relevancia de atender a personas con esta condición.

4. Permite contribuir con la política de inclusión de los gobiernos federal y local con respecto a la integración laboral de grupos vulnerables.

5. Apoya los lineamientos de trabajo emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, quien subrayó la necesidad de fortalecer las acciones de igualdad y equidad en la Ciudad, para contribuir a mejorar la calidad de vida para la ciudadanía, reforzando la filosofía de un gobierno democrático que trabaja para defender la dignidad, la libertad y los derechos humanos.

6. Posiciona ante los habitantes del Distrito Federal la imagen de un gobierno incluyente, humanista y comprometida con el desarrollo de los grupos vulnerables, al desarrollar proyectos de atención y sensibilización sobre dicho sector poblacional.

La finalidad de la política de inclusión es consolidar acciones que beneficien a toda la sociedad y, en este caso, la inclusión y atención de personas con discapacidad abre la posibilidad de ser un ejemplo de lo que se puede lograr con voluntad e interés por la sociedad.

IV. 5. 2. Análisis de Puestos de Trabajo de Personas con Discapacidad.

El análisis de puestos es la metodología enfocada a la obtención, ordenación y valoración de datos relativos a los puestos de trabajo, los factores técnicos y ambientales característicos en su desarrollo, las habilidades, conocimientos, responsabilidades y exigencias requeridas a los trabajadores para su mejor desempeño.

Su objetivo general es obtener información sobre las tareas que se deben realizar en un puesto de trabajo determinado (perfil de la vacante), los instrumentos, las herramientas, la tecnología, las condiciones ambientales y laborales, entre otros, necesarios para llevarlas a cabo, así como identificar con precisión las características personales, capacidades, habilidades, aptitudes, actitudes e intereses, entre otros, del candidato para ocupar un puesto de trabajo determinado.

Las partes que componen un análisis de puesto son las siguientes:

1. Descripción de puestos: es la relación detallada de las tareas y responsabilidades esenciales de un puesto.
2. Especificación de funciones: es un listado de las características personales, habilidades y experiencias necesarias en un trabajador, para desempeñar las tareas de un puesto y asumir las responsabilidades que implica.
3. Definición del puesto: se entiende como la parte de la oficina donde el trabajador desempeñará su labor, incluido el escritorio o la superficie de trabajo utilizada, la silla, el material y otros elementos.

En el caso de las personas con discapacidad, se tiene que hacer un análisis de las actividades y condiciones de la persona, y otro análisis para las condiciones del puesto.

En el análisis de puesto se utilizan varios parámetros, que se agrupan en distintas áreas que están relacionadas entre sí y cuyas técnicas de rehabilitación o de adaptación son similares. Estas áreas son las siguientes:

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| 1. Uso de extremidades. | 5. Aspectos mentales. |
| 2. Esfuerzo. | 6. Aptitudes. |
| 3. Movimiento y postura. | 7. Escolaridad. |
| 4. Órganos de los sentidos. | 8. Condiciones de trabajo. |

Para contar con información fehaciente sobre las aportaciones de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, se realizó una investigación¹⁹⁶ con 20 asociaciones y organizaciones de la sociedad civil que tienen la misión de preparar a las personas con discapacidad en las tareas de la vida cotidiana

¹⁹⁶ En el Anexo 4 se expone el cuestionario y el listado de las organizaciones entrevistadas para la obtención de información relativa a la inclusión laboral de personas con discapacidad. De un total de 163 organizaciones, se seleccionó una muestra significativa aleatoria del 12%, todas ellas con direcciones cercanas a la Secretaría de Protección Civil del GDF. El listado se obtuvo del *Directorio Nacional de Asociaciones de y para Personas con Discapacidad 2010* del INEGI, y que se conformó gracias a los recursos del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (PRONADIS). Las entrevistas se realizaron entre los meses de marzo y mayo de 2008.

y en el ámbito laboral. De dicha investigación se desligaron los siguientes elementos:

1. Que las dos principales condiciones de trabajo que debe cumplir cualquier institución al contratar con personas con discapacidad son:

- a. Se les debe impartir una capacitación sobre puesto de trabajo.
- b. El centro de trabajo debe ser accesible, es decir, debe tener rampas, elevadores, canaletas y señalizaciones en Braille y baños adaptados.

2. En este sentido, para que una institución pueda tener una inclusión laboral exitosa, se deben tomar los siguientes tres elementos:

- a. Que todos los documentos que describan la razón de ser de la institución como la misión, visión, código de ética, reglamentos, catálogos de puestos, manual de procedimientos, entre otros, incluyan un sesgo inclusivo.
- b. Difusión amplia de políticas, programas o acciones enfocados a promover la equidad y la igualdad entre personas con discapacidad y las que no lo son en la institución.
- c. Políticas que otorguen iguales salarios, compensaciones e incentivos por trabajos de igual responsabilidad, capacidad y desempeño en el trabajo, independientemente del sexo y libres de toda discriminación.

3. El desarrollo e implementación de los dos anteriores puntos son de crucial relevancia para romper con las principales barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad, que son:

- a. Discriminación y segregación en el ceno familiar y social.
- b. Discriminación y segregación laboral.

La discriminación laboral es una problemática acentuada en el desarrollo de las personas con discapacidad, por ejemplo, tan solo el 40% de las

organizaciones entrevistadas poseen convenios con instituciones que apoyan la inclusión y contratación de personas con esta condición, siendo las micro, pequeñas y medianas empresas las que más participan de esta labor.

Por otro lado, las instituciones entrevistadas establecen como principales talleres de preparación para la vida cotidiana y laboral las actividades siguientes:

Artes y oficios		Artes y oficios	
1. Educación especial a nivel básico (primaria).		2. Capacitación en sus derechos humanos y laborales.	
3. Computación básica (captura)		4. Panadería.	
5. Cocina.		6. Fabricación de joyería.	
7. Carpintería.		8. Serigrafía.	
9. Elaboración de joyería y bisutería.		10. Trabajos en piel y barro.	
11. Enseñanza del Sistema Braille y Lenguaje de Señas Mexicanas.		12. Auxiliar de oficina y recepcionistas.	

Fuente: Elaboración propia.

Todas las actividades enunciadas en el cuadro que antecede, deben estar supervisadas por otra persona capacitada para tratar y apoyar a las personas con discapacidad, debiendo hacerse visitas a los centros de trabajo, previo a su contratación, para verificar que las instalaciones cumplan con los requerimientos y necesidades del discapacitado, con el fin de que éste pueda desempeñarse óptimamente.

Tomando en cuenta las necesidades de la Secretaría de Protección Civil en cuanto al personal con discapacidad que requiere, las diferentes direcciones y subdirecciones dieron su aval para promover las siguientes plazas o folios laborales:

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| 1. Mensajería. | 6. Intendencia. |
| 2. Capturista. | 7. Auxiliar en diseño gráfico. |
| 3. Capacitación. | 8. Auxiliar administrativo. |
| 4. Auxiliar de almacén. | 9. Monitor de noticias. |
| 5. Apoyo en el fotocopiado. | 10. Telefonista de emergencias. |

ANÁLISIS DE PUESTOS.

Puesto de Trabajo	Personas que lo pueden ejecutar	Descripción del trabajo	Exigencias físicas /psíquicas	Entrenamiento requerido	Requerimientos iniciales
Capturista	Discapacidad motriz, auditiva y del lenguaje.	Trabajo calificado que consiste en obtener, copiar y computarizar datos estadísticos y numéricos.	Sentado, movilidad de extremidades superiores, visión próxima, atención, memoria de detalles concretos, destreza de dedos, estimación de cantidades, pulcritud de trabajo, cálculo aritmético, iniciativa, concentración.	Entrenamiento informal, en el mismo puesto de trabajo, realizando tareas orientadas por la supervisora.	Sus tareas requieren de un conocimiento medio, responsabilidad media, experiencia laboral baja y destreza alta, además de calificación de segundo grado.
Monitor de noticias.	Discapacidad motriz, visual y mental leve o moderada.	Trabajo calificado que consiste en registrar correspondencia.	Sentado, movilidad de las extremidades Superiores, capacidad auditiva, atención, capacidad de hablar, memoria de detalles concretos, iniciativa, ritmo rápido, facultad de adaptación, facilidad de expresión oral, contacto con el público y capacidad de solución de conflictos sencillos.	Entrenamiento formal en el mismo puesto de trabajo, realizando tareas orientadas por la supervisora. Puede desempeñarse como teletrabajo desde casa.	Se requiere alta responsabilidad, altos conocimientos del puesto de trabajo, elevada experiencia laboral y elevada destreza.
Apoyo en el fotocopiado.	Discapacidad auditiva, física, amputación de un brazo, retardo mental leve, otras discapacidades mentales.	Trabajo no calificado, que consiste en la realización de tareas sencillas de fotocopiado de documentos, carga y descarga de cajas con hojas y cambio de tintas de las máquinas fotocopiadoras.	De pie, caminar, agacharse, levantarse y transportar. Subir escaleras, movilidad y fuerza en extremidades superiores, movilidad de extremidades inferiores, visión próxima, atención distribuida, concentración, memoria de detalles concretos, ritmo rápido y capacidad de adaptación.	Entrenamiento formal, inicial de menos de un mes en el mismo puesto de trabajo.	Sus tareas no requieren de los conocimientos y experiencia necesaria para realizar tareas sencillas y rutinarias, pero si requiere de responsabilidad media y destreza media.

ANÁLISIS DE PUESTOS.

Puesto de Trabajo	Puesto de Trabajo	Puesto de Trabajo	Puesto de Trabajo	Puesto de Trabajo	Puesto de Trabajo
Auxiliar administrativo	Discapacidad mental leve, auditiva, visual y motriz.	Trabajo calificado que consiste en la realización de tareas sencillas como registro de documentos, archivar, procesar información en base de datos y clasificación de documentos.	Sentado, de pie, movilidad de las extremidades superiores, capacidad auditiva leve, atención, capacidad de hablar, memoria de detalles concretos, iniciativa, ritmo rápido, facultad de adaptación, contacto con el público y capacidad de solución de conflictos sencillos.	Entrenamiento formal de aprendizaje del manejo de equipo y sistema de servicio en dos meses.	Se requiere responsabilidad media, buen trato con el público, baja experiencia laboral y adaptabilidad y manejo de crisis.
Auxiliar en diseño gráfico.	Discapacidad auditiva, motriz y del lenguaje.	Trabajo calificado que requiere creatividad, conocimiento en el manejo de programas computacionales de diseño, conocimiento y manejo de materiales adecuados al diseño gráfico.	Sentado, de pie, movilidad de las extremidades superiores, alta capacidad visual, atención, concentración, iniciativa, creatividad, ritmo rápido de trabajo, trabajar bajo presión,	Conocimientos previos en diseño gráfico. Entrenamiento formal de tres meses en el mismo puesto de trabajo.	Se requiere alta responsabilidad, altos conocimientos del puesto de trabajo y del trato con el público, elevada experiencia laboral y elevada destreza.
Telefonista del Área de Emergencias	Discapacidad visual y motriz.	Trabajo que no requiere especialización.	Sentado, movilidad de las extremidades superiores, concentración, ritmo de trabajo rápido y presión, contacto con el público vía telefónica y por radios, capacidad de solución de conflictos, manejo de crisis.	No se requieren conocimientos previos. El entrenamiento es de un mes en el mismo puesto de trabajo.	Se requiere alta responsabilidad, buen trato con el público vía telefónica, experiencia laboral baja.
Mozo de Limpieza	Discapacidad mental leve, auditiva moderada, del lenguaje y motriz.	Trabajo no calificado, que consiste en limpiar baños, oficinas o maquinaria en específico.	De pie, caminar, subir escaleras, movilidad de extremidades superiores e inferiores, visión próxima, atención, pulcritud de trabajo.	Entrenamiento formal, de menos de un mes, en el mismo puesto de trabajo.	Se requiere responsabilidad media, bajo conocimiento del puesto de trabajo, baja experiencia laboral, destreza normal.

La dependencia realizó gestiones de colaboración con el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) para apoyarse en la contratación del personal con discapacidad. Cabe mencionar que dicha labor se realizaron a través de un Convenio de Colaboración¹⁹⁷ el cual nunca se firmó, pero que en los hechos sí se llevó a cabo.

Entonces, ¿cuáles fueron los objetivos y metas fundamentales en la contratación de personas con discapacidad en la dependencia? Se estableció lo siguiente:

1. Contratar a personas con discapacidad a partir del mes de enero de 2008 hasta contar con un mínimo del 5% de la plantilla laboral de la Secretaría de Protección Civil. Tomando en cuenta que la plantilla de la dependencia es de 461 personas, se quería llegar a una meta de 23 personas; sin embargo, el Convenio de Colaboración estableció un máximo de 11 personas.
2. Desarrollar programas y manuales específicos de prevención, protección y asistencia para personas discapacitadas que habitan en el Distrito Federal, en caso de la ocurrencia de fenómenos perturbadores.
3. Crear equipos de capacitadores y brigadistas de apoyo especializados en personas con discapacidad.
4. Crear equipos de verificadores de seguridad especializados en la infraestructura específica que requieren las personas con discapacidad.

¿Cuáles fueron las estrategias que se siguieron para la consolidación de dicha política de inclusión y atención a las personas con discapacidad dentro de la dependencia?

¹⁹⁷ Revisar el Anexo 5, Convenio de Colaboración de inclusión laboral y creación y reproducción de materiales informativos, celebrado entre la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF).

1. Se coordinaron esfuerzos con otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal (DIF-DF) y con Organizaciones de la Sociedad Civil (como el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de Personas con Discapacidad) que permitieron identificar las acciones adecuadas para la implementación del programa.
2. Se establecieron convenios de colaboración interinstitucional (con el DIF-DF) que capacitan y asesoran a personas con discapacidad para su integración laboral.
3. Se constituyó un grupo promotor de la contratación e integración laboral de personas con discapacidad dentro de la Secretaría de Protección Civil (el área correspondiente se llamó Proyectos Especiales, dependiente de la Dirección Jurídica).
4. Se comenzó a trabajar un Manual de Atención a Personas con Discapacidad donde se plasmaba los lineamientos que se deben seguir para la vigilancia de personas con esta condición antes, durante y después de una emergencia, siniestro o desastre.
5. Se capacitó al nuevo grupo de personas con discapacidad en lo referente a la Protección Civil.

IV. 6. POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DENTRO DE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Las políticas de contratación son lineamientos generales que guían el pensamiento en la toma de decisiones. Estas generan mecanismos que permiten abordar situaciones recurrentes dando soluciones semejantes, eliminando en su proceso cualquier tipo de discrecionalidad.

Tomando en cuenta lo anterior, se propusieron las siguientes políticas:

1. Para iniciar el programa es necesario que la Secretaría cuente con el análisis y diseño de los puestos de trabajo, el cual se describió en el anterior apartado de este mismo capítulo.
2. Para contratar personal con discapacidad, el área solicitante entregará una ficha técnica que contenga la información básica sobre el puesto y las características, conocimientos y habilidades requeridos para desempeñarlo. Esto también se describió en el capítulo anterior.
3. El reclutamiento y la preselección estarán a cargo de las instituciones gubernamentales y las asociaciones civiles con las cuales la Secretaría de Protección Civil acuerde o firme convenio para tal cometido, que en este caso, el proceso de contratación se consolidó a través del DIF-DF.
4. La selección del personal con discapacidad se realizará, con los criterios definidos previamente, por el personal de Recursos Humanos en coordinación con el área solicitante de la Secretaría.
5. Los programas encaminados a la orientación, prevención, capacitación, acción y salvaguarda de los grupos con discapacidad ante la presencia de cualquier fenómeno perturbador, deberán presentar los mecanismos de retroalimentación que permitan identificar de manera clara el impacto y logro de los objetivos con la población atendida.
6. Dada la estructura organizativa de la dependencia, la cual, el 95% de su planta trabajadora está contratada bajo el régimen fiscal de honorarios asimilables al salario, las personas con discapacidad que sean contratadas tendrán que seguir la misma línea de contratación. Las personas que acepten esta modalidad, estarán de común acuerdo con la Secretaría que no cuentan con servicio médico ni prestaciones de ley que ofrece cualquier otra institución de gobierno por causa de la falta de aprobación de la estructura orgánica de la dependencia.

IV. 6. 1. La Política de Integración Laboral de la Secretaría de Protección Civil.

Para la contratación de empleados discapacitados, la Secretaría debió verificar las características físico-espaciales del lugar donde prestarán sus servicios.

En el caso de la discapacidad motora, cuando el trabajador use silla de ruedas, la institución requerirá de adecuaciones arquitectónicas como rampas de acceso, barras paralelas en pasillos y sanitarios adecuados.

Los requisitos para personas de baja visión son:

- a. Iluminación: se recomienda luz natural o usar lámparas de luz de neón con filtro o focos de luz de día de 100 Watts.
- b. Mobiliario: muebles de colores en alto contraste, procurar guías tanto en piso como en paredes en alto contraste.
- c. Escalones y desniveles: las orillas deberán pintarse de color negro o amarillo.
- d. Sanitarios: incluir marcas de contraste para ubicar a la persona.
- e. Letreros: usar letras mayúsculas sin adornos (Arial), con un tamaño aproximado de 5cm y colocados a una altura no mayor de 1.80 m.

Los requisitos para ciegos y personas de baja visión:

- a. No cambiar los muebles con frecuencia de lugar y si esto ocurre avisar oportunamente.
- b. Las puertas y ventanas deben permanecer totalmente abiertas o cerradas, previo aviso.
- c. Colocar señalizaciones en sistema Braille, como es el caso de sanitarios, niveles del edificio, rutas de evacuación, guía táctil y cambio de texturas en el suelo.

La mayoría de las personas con trastornos auditivos son capaces de aprender con facilidad, por imitación y por su alta capacidad de concentración. Con el apoyo necesario aprenden con la observación y ejercitación, logrando un buen desempeño laboral. De esta forma llegan a conocer las medidas de seguridad y los riesgos que se deriven del uso de algunas máquinas.

Es necesario dar un tiempo de acoplamiento para que las personas oyentes puedan comprender su comunicación. Cuando saben leer los labios se les deben hablar de frente y con ritmo lento, además de que las instrucciones que se les den, deben ser claras y objetivas.

Algunas instituciones que han contratado a personas hipoacúsicas expresan, con base en su experiencia, las siguientes ventajas:

1. Se concentran con facilidad en sus actividades.
2. Se conducen con responsabilidad.
3. Les interesa desempeñar bien su trabajo para ser reconocidos.
4. Aprenden con facilidad.

En el caso de las personas con discapacidad intelectual, es necesario aplicar los siguientes mecanismos:

1. Flexibilizar los trámites y requisitos de contratación en relación a la documentación oficial de estudios, muchos de ellos no han podido cursar la escuela regular, pero sí han recibido educación, capacitación y formación laboral especial.
2. Requieren periodos de inducción y capacitación más largos que los trabajadores regulares.
3. Necesitan del apoyo de un supervisor o consejero laboral que les facilite las primeras fases dentro de su área laboral con las condiciones siguientes:
 - a. Inducción y capacitación, que se irá retirando en forma paulatina conforme se adapta al ambiente de trabajo.

b. Trabajan mejor cuando comprenden lo que se espera de ella o de él y conocen las reglas.

4. Usar lenguaje breve y claro.
5. Verificar que haya comprendido lo que le indicó.
6. Implementar rutinas y proporcionar un ambiente estructurado.
7. Establecer comunicación efectiva, indicando quién es el supervisor directo y/o dónde o con quién se reporta el trabajo.
8. Proporcionar retroalimentación para que la persona tenga claro que está cumpliendo adecuadamente.
9. No se adaptan con facilidad al cambio porque les provoca inseguridad.

El DIF-DF proporciona alternativas de capacitación y empleo a las personas con discapacidad en edad productiva o a algún familiar, a través de:

1. Actividades que engloban todo el proceso de Rehabilitación Profesional como son las entrevistas iniciales y subsecuentes, evaluación de habilidades y aptitudes que se realizan en coordinación con las Unidades Básicas de Rehabilitación.
2. Talleres de preparación para el trabajo y cursos de Obtención y Conservación de un Empleo.
3. Orientación y sensibilización a las instituciones públicas y privadas.
4. Orientación vocacional y laboral.
5. Canalización laboral a instituciones públicas y privadas, centros de capacitación y de apoyo.
6. Orientación a los padres de familia.
7. Realiza el seguimiento a candidatos enviados a empleo y capacitación.

IV. 6. 2. Las tareas realizadas en la Secretaría de Protección Civil para la contratación de personal con discapacidad

Para dar inicio con el presente programa fue necesario nombrar a un Coordinador del mismo, asignarle personal de apoyo quienes se involucraron y responsabilizaron directamente de estas actividades. No fue necesario que la

Secretaría contratara a nuevo personal, sólo se reasignaron las actividades y funciones con el personal ya existente.

Se consideró fundamental que la persona que estuvo al frente de la coordinación, tuviera experiencia y conocimiento del manejo de los Recursos Humanos, en virtud de que se requiere que la selección y contratación de personas con discapacidad solucionara las deficiencias para las cuales son contratados, y no se convirtiera en un obstáculo o generara nuevos problemas al interior de la Secretaría al no cumplirse el perfil indicado.

Esta labor corrió a cargo del Área de Proyectos Especiales, cuya titular fue la Lic. Fanny Patricia Toro Esquinca, con su equipo de trabajo la C. Angélica Jiménez González y el C. Gabriel Medina Torres. Las primeras tareas realizadas por este equipo de trabajo fueron las siguientes:

1. Se identificaron las áreas donde se pudieran incluir a las personas con discapacidad: La Dirección de Administración, la Dirección Jurídica, la Dirección General de Prevención, la Dirección General de Emergencias Mayores y la Coordinación de Difusión Social.
2. Se seleccionaron los puestos de trabajo y se realizó el análisis de cada puesto (descritos en el cuadro anterior).
3. Se elaboró la ficha del puesto con las siguientes especificaciones:
 - a. Nombre del puesto.
 - b. Posición del puesto en el organigrama.
 - c. Contenido del puesto (tareas o funciones diarias, semanales, mensuales, anuales, esporádicas).
 - d. Requisitos intelectuales (instrucción básica necesaria, experiencia, iniciativa, aptitudes).
 - e. Requisitos físicos (esfuerzo físico, concentración, constitución física).
 - f. Responsabilidades (por supervisión de personal; por materiales y equipos; por métodos y procesos; por dinero,

títulos, valores, documentos; por información confidencial; por seguridad de terceros).

g. Condiciones de trabajo (ambiente de trabajo, riesgos inherentes).

4. Se realizaron las adecuaciones requeridas en las instalaciones y oficinas de la Secretaría para el personal con discapacidad (rampas, barandales y pasamanos, aviso de cambio de texturas, señalizaciones en alto y bajo relieve, Sistema Braille y Lenguaje de Señas Mexicanas).
5. Se establecieron acuerdos con instituciones gubernamentales que se dedican al reclutamiento de trabajadores con discapacidad.
6. Se definieron los programas de inducción específicos para discapacitados, los cuales estuvieron a cargo del Área de Proyectos Especiales.
7. Se identificó y cuantificó los recursos requeridos para la implementación del programa (recursos humanos, materiales, económicos, presupuestos).
8. Se comenzó a elaborar un manual y materiales informativos para la prevención, protección y atención a personas con discapacidad.
9. Se elaboraron señalizaciones propias en materia de protección civil en Sistema Braille y Lenguaje de Señas Mexicanas, tales como: ruta de evacuación, zona de menor riesgo, sanitarios, pase al siguiente piso, entre otros.
10. Se contrataron a un total de 11 personas en la dependencia, donde el presupuesto invertido aproximado fue de poco más de 300 mil pesos anuales.

Las personas contratadas¹⁹⁸ y su distribución en la dependencia quedaron de la siguiente manera:

¹⁹⁸ Se incluye más de once persona en la tabla debido a que el C. González Flores Rubén falleció en 2009 y en su lugar fue ocupado por el C. Juan Manuel Rojas Cuadros. Asimismo, hubo una constante rotación del personal entre 2009 y 2010. Los nombres que están en letras renegridas son las personas que aún continúan laborando en la dependencia hasta el 31 de diciembre de 2012.

Nombre del Personal con Discapacidad.	Área de Adscripción en la dependencia.	Función	Tipo de Discapacidad
1. Alcántara Herros Miryam.	Dirección de Administración.	Auxiliar administrativo.	Auditiva
2. Couret y de Saracho Gustavo.	Dirección de Administración.	Auxiliar administrativo.	Auditiva
3. González Flores Rubén.	Dirección de Administración.	Apoyo en el fotocopiado.	Motriz.
4. Hernández Mariles Juan Manuel.	Dirección de Administración.	Apoyo en el fotocopiado.	Motriz.
5. Jiménez Salazar Ulises Bernardo.	Dirección de Administración.	Apoyo en el fotocopiado.	Motriz.
6. Rojas Cuadros Juan Manuel.	Dirección de Administración.	Apoyo en el fotocopiado.	Auditiva.
7. Valeriano Alvarado Nemorio.	Dirección de Administración.	Mozo de limpieza.	Lenguaje.
8. Velasco Román Juventina	Dirección de Administración.	Auxiliar administrativo.	Motriz.
9. Blanquel Téllez Eduardo.	Dirección General de Prevención.	Apoyo en capacitación y atención ciudadana.	Motriz.
10. Hernández Arguello Agustín.	Dirección General de Prevención.	Auxiliar en diseño gráfico.	Motriz.
11. Del Rosal Melo Valdemar.	Dirección General de Emergencias Mayores.	Telefonista de emergencias y hacedor de proyectos.	Motriz.
12. Martínez Robles José Antonio.	Dirección General de Emergencias Mayores.	Telefonista de emergencias.	Mental.
13. González Abarca Rosa Elvira.	Dirección Jurídica.	Capturista.	Mental.
14. Reyes Salcedo María Leticia.	Dirección Jurídica.	Auxiliar administrativo.	Visual.
15. Elvia González Hernández.	Coordinación de Promoción y Difusión.	Monitor de noticias.	Psico-Motriz.
16. Melgar Álvarez Mauricio.	Coordinación de Promoción y Difusión.	Monitor de noticias.	Motriz.

El anterior personal enlistado prestó sus servicios profesionales entre el año 2008 y 2012. Las razones por las cuales hubo rotación de personal fue porque algunos recibieron mejores ofertas de trabajo, otros no pudieron adaptarse al ambiente de trabajo debido a la falta de cursos de sensibilización hacia personas con esta condición por parte de la Secretaría y, en el peor de

los escenarios, algunos fueron despedidos debido a la falta de su profesionalismo (se ausentaban constantemente del trabajo y no cumplían con las metas establecidas por el área).

No cabe duda que el trabajo es un derecho de las personas, no sólo porque a través de él obtienen lo necesario para vivir, sino porque les ayuda a su autorrealización, a su desarrollo individual y a su trascendencia en el mundo, es decir, tiene una connotación psicológica y física de gran envergadura.

El ser humano pasa gran parte de su tiempo dedicado al trabajo, es por eso que éste, juega un papel muy importante en su integración social y relación con los demás. Es enteramente cierto que el trabajo dignifica la condición de los seres humanos, les proporciona un sentido de identidad y les demuestra que son seres valiosos y que tienen algo que aportar a la sociedad.

El hecho de que las personas por tener algún tipo de discapacidad no sean contratadas y por ende no sean productivas no sólo perjudica su condición humana, sino que además, entorpece el desarrollo productivo de la sociedad de la cual forman parte, porque la discapacidad no limita en la creatividad, las ganas de trabajar y el empuje para demostrar los conocimientos; lo que realmente discapacita es la cultura al miedo del otro, a no respetar, incluir y valorar el trabajo y condición de este grupo vulnerable.

En conclusión, incluir a personas que tienen discapacidad se sustenta en un marco ético y humano que considera que los hombres, por esencia, tienen derecho a desempeñar un rol activo en la sociedad, bajo condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. Nunca más disfrazar una igualdad fuera del derecho.

CONCLUSIONES.

1. Las políticas públicas tienen como finalidad la puesta en marcha de gobiernos eficientes que mejoren el status de la cosa pública, entendiendo esto como la búsqueda de la equidad social, la igualdad jurídica, la estabilidad y libertad económica y política; asimismo, facilitan la *gobernanza* y la cohesión social dentro del Estado cuando solucionan de manera conjunta las demandas y necesidades (públicas) de los ciudadanos a través de proyectos, programas y leyes gubernamentales.

Las políticas sociales son un ejemplo de lo anterior. Tendientes a generar el bienestar económico-social de la población en condiciones de vulnerabilidad, la experiencia internacional sugiere que las políticas sociales más exitosas son aquellas que logran menguar la pobreza, fortalecer la igualdad y construir una sociedad menos discriminatoria. ¿Cómo lo han logrado? Mediante la participación activa de acuerdos entre los principales actores políticos, sociales y económicos del país.

En un escenario tan heterogéneo como el de México, se plantean inéditos desafíos para las políticas sociales, muchos de ellos están enraizados desde hace décadas por la falta de construcción de acuerdos y a la falta de una sociedad más equitativa, inclusiva y plural. Esta situación es más palpable en el caso del Distrito Federal donde la implementación de las políticas sociales es una ardua tarea por la complejidad de su territorio; por las grandes restricciones administrativas que limitan la planeación económica a largo plazo; y por la alta concentración poblacional que demanda una constante creación de servicios públicos, infraestructura, accesibilidad y empleos. El problema radica en que la oferta de respuesta no logra estar a la par de las exigencias sociales, y esto se acentúa más con los grupos socialmente marginados, excluidos o discriminados.

2. Durante el sexenio del Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en el Distrito Federal, se tuvo especial atención a los grupos vulnerables en la agenda

de gobierno por medio de la implementación de políticas sociales sectorizadas y focalizadas, que emanaron de los lineamientos del *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*. En este programa se estipuló que la política social era divergente de la política social federal, puesto que se sustentaba en los principios de "equidad" e "inclusión de derechos", y no en la "igualdad de oportunidades"; lo que significaba que la primera veía a las ciudadanas y ciudadanos iguales ante la ley para que éstos puedan sentirse partícipes y pertenecientes al sistema equitativo de derechos y del bienestar social; mientras que la visión federal del ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa apelaba al desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través del combate a la pobreza y la marginación, al incentivo de una cultura de equidad de género y al apoyo a las aspiraciones individuales de la población de una mejor estadía en cuanto a su salud, vivienda, trabajo, alimentación y servicios básicos.

3. El estudio enfatizó que la política social del Gobierno del Distrito Federal se hace cargo tanto de la atención de grupos vulnerables, como del saneamiento de la demanda laboral. El carácter público de ambas variables y su intersección en la discapacidad, incentivaron la formación del *Programa de Inclusión Laboral*, puesto que la falta de empleo se incrementa en este grupo vulnerable por dos elementos fundamentales: 1) la discriminación y prejuicios de la que son objeto por parte de empleadores a causa de su apariencia física y; 2) por la falta de interés de los empresarios o instituciones públicas de hacer accesible los espacios de trabajo.

Ante estos dos aspectos negativos replicables en toda la sociedad mexicana con respecto a la discapacidad, la Secretaría de Protección Civil generó las condiciones para apoyar, en cierta forma, el problema público del desempleo de las personas con dicha condición. No obstante, se tuvieron diversas vicisitudes en la formación primigenia del *Programa* debido a que no se tenía ningún presupuesto asignado al *Programa*; no se contaba con

especialistas en el tema de la discapacidad y el derecho laboral, por lo que se tuvo que hacer exhaustivas investigaciones en este tópico con instituciones educativas y asociaciones de la sociedad civil para comprender los requerimientos y beneficios al contratar personas con discapacidad. No se tenía una idea clara de qué hacer y qué actividades tenían que realizar las personas con discapacidad contratadas.

4. Las recomendaciones para hacer asequible el *Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal* son, en lo posible, seguir las propuestas de elaboración y consecución del programa sectorial tal y como se describe en el apartado tres y cuarto de la presente investigación, los cuales se generaron y crearon gracias a los supuestos de otras instituciones públicas federales, a organizaciones de la sociedad civil, a organismos autónomos y a personalidades especializadas en el tema.

5. La búsqueda del bien común o bien social a través de las políticas públicas debe ser un factor insoslayable del Estado democrático mexicano. Esto se vuelve observable por medio de la atención de las demandas de grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, a través de políticas sociales innovadoras que propongan nuevas opciones de solución a políticas que presumiblemente fueron insatisfactorias y que rompen con el *status quo*. El *Programa de Inclusión Laboral para Personas con Discapacidad de la Secretaría de Protección Civil* fue, en papel, una política pública sectorizada innovadora porque se formó con la propuesta de muchas otras políticas laborales y de inclusión que funcionaron en la esfera pública; pero en los hechos, el poco apoyo que recibió para su desarrollo fue el detonante para su inoperatividad.

6. No basta con darle empleo a las personas con discapacidad sin una plena inclusión en sus derechos, esto sólo resuelve los problemas de la inmediatez, más no los problemas de su desarrollo social. El incluir laboralmente significa dotar a los discapacitados de un sentido de participación y pertenencia en sus derechos; es tener acceso a las mismas oportunidades e igualdad de trato en todos los ámbitos de la sociedad; es procurar también su integración en los programas de rehabilitación profesional y servicios de empleo; es promover y hacer hincapié en sociedades libres de discriminación y prejuicios por medio del fortalecimiento de los derechos humanos.

ANEXOS.

ANEXO 1

DEFINICIONES DEL TÉRMINO DISCAPACIDAD

Persona/institución	Año	Definición
Declaración de los Derechos de los Impedidos. Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.	1975	El término <i>impedido</i> designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en 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.
UPIAS (Union of the Physically Impaired against Segregation) Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación.	1974	“Definimos la discapacidad como la desventaja o restricción para una actividad que es causada por una organización social contemporánea que toma poco o nada en cuenta a las personas que tienen deficiencias físicas (sensoriales o mentales) y de esta manera las excluye de participar en la corriente principal de las actividades sociales” (<i>Principios fundamentales de la discapacidad, UPIAS</i>).
Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM), Organización Mundial de la Salud, Ginebra.	1980	<i>Deficiencia</i> : toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. <i>Discapacidad</i> : 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. <i>Minusvalía</i> : una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales).
Programa de Acción Mundial, ONU.	1982	Retoma la definición anterior.
Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, ONU.	1993	<i>Discapacidad y minusvalía.</i> Con la palabra <i>discapacidad</i> se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. 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. Minusvalía es la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás. La palabra “minusvalía” describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno. Esa palabra tiene por finalidad centrar el interés en las deficiencias de diseño del entorno físico y de muchas actividades organizadas de la sociedad: por ejemplo, información, comunicación y educación, que se oponen a que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad.

ANEXO 1

DEFINICIONES DEL TÉRMINO DISCAPACIDAD

Persona/institución	Año	Definición
Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, OMS.	2001	<i>Discapacidad</i> es un término genérico que incluye déficit, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales).
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU.	13 de diciembre de 2006	Reconocimiento que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con impedimentos y las barreras actitudinales y del entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en pie de igualdad con las demás (Preámbulo, inciso e). Las personas con discapacidad incluirían a quienes tengan impedimentos físicos, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que en interacción con diversas barreras puedan impedir su efectiva participación en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Artículo 1. Propósito).

Fuente: Patricia Brogna, *Las representaciones de la discapacidad: La vigencia del pasado en las estructuras sociales presentes*, en Visiones y Revisiones de la Discapacidad, México, FCE, 2009, 186.187 pp.

**ANEXO 2. ENTREVISTA AL PROF. GUSTAVO COURET Y DE SARACHO.
EX-PROFESOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE SORDOMUDOS.**

1. ¿Cuál es su nombre completo?
2. ¿Qué cargo tuvo y durante cuánto tiempo lo ejerció en la Escuela Nacional de Sordomudos (ENS)?
3. ¿Cómo abrió la ENS?
4. ¿Qué características pedagógicas tenía la institución?
5. ¿Había más escuelas en los demás Estados de la República?
6. ¿Cómo se llamó la persona que cerró la ENS?
7. ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales ocurrió el cierre de la ENS?
8. ¿En qué fecha fue su cierre?
9. ¿Cuál fue el Decreto de la Cámara de Diputados que justificó jurídicamente el cierre de la ENS?
10. ¿Se encontraban en el mismo edificio la Escuela Nacional de Sordomudos (ENS) y la Escuela Nacional de Ciegos (ENC)?
11. ¿Por qué dejaron abierta la ENC y no la ENS?
12. ¿Ustedes como comunidad de sordos hicieron algún movimiento social para exigir que no cerraran la escuela?
13. ¿Si hicieron movilizaciones para exigir el no cierre de la ENS y para exigir sus derechos?
14. ¿Quién o quiénes encabezaron el movimiento y qué hicieron?
15. ¿Cuáles crees que hayan sido los más grandes logros de la ENS?
16. ¿La ENS entregaba reconocimientos oficiales por parte de la SEP a sus egresados?
17. ¿Qué tipo de educación les daban en la ENS? Es decir, ¿sólo les daban talleres de orfebrería y arte, y un poco de cultura general? ¿Qué pesaba más en la docencia, la educación oral o la manual?

ANEXO 3. ¿QUÉ ES UN FENÓMENO PERTURBADOR?

Se denomina fenómeno perturbador al conjunto de calamidades que afectan a un área o lugar denominado Sistema Afectable, en este caso el Distrito Federal. Se divide en cinco grandes grupos de acuerdo con su origen y comportamiento.

- 1. Fenómenos Geológicos:** Son aquellos directamente relacionados con la actividad de la tierra, entre ellos están: los sismos, las erupciones volcánicas, los hundimientos y los agrietamientos.
- 2. Fenómenos Hidrometeorológicos:** En este grupo se integran todos aquellos fenómenos climáticos que en sus excesos causan algún tipo de problema social, por ejemplo: Sequías atípicas; ciclón (en sus diferentes manifestaciones: depresión tropical, tormenta tropical y huracán); lluvias extremas; tormentas eléctricas; nevadas y granizadas; inundaciones; tornados; ráfagas de vientos y suradas; así como ondas de frío y calor.
- 3. Fenómenos Sanitarios:** Son todos aquellos fenómenos que afectan a la salud de una masa poblacional, como son el caso de las epidemias como el cólera, sarampión, SIDA, influenza estacional y/o humana; de plagas como las cucarachas, abejas africanizadas o roedores. Además, en éste grupo destacan los tiraderos de basura, los cuales además de alimentar a las plagas, se convierte en focos de infección, desperdicio y mal aprovechamiento de recursos, dando mal aspecto y contaminando las áreas.
- 4. Fenómenos Físico-Químicos:** Aquí encontramos toda una serie de fenómenos directamente provocados por el hombre, ya sea de manera accidental o intencional, entre los que destacan los incendios urbanos y forestales, fugas tóxicas de residuos peligrosos y químicos, manejo inadecuado de desechos radioactivos, entre otros.
- 5. Fenómenos Socio-organizativos:** Son todos aquellos derivados de grandes concentraciones de personas como las marchas, mítines, manifestaciones, plantones, eventos deportivos y musicales, tráfico, terrorismo, amenazas de bomba, golpes de Estado, guerras civiles o mundiales, siendo estas su máxima expresión y degeneración.

ANEXO 4. CUESTIONARIO PARA ASOCIACIONES QUE ATIENDEN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Asociación: _____

Dirección: _____

Delegación:

- a. Álvaro Obregón.
- b. Azcapotzalco.
- c. Benito Juárez.
- d. Coyoacán.
- e. Cuauhtémoc.
- f. Cuajimalpa.
- g. G. A. M.
- h. Iztacalco.

- i. Iztapalapa.
- j. Magdalena Contreras.
- k. Miguel Hidalgo.
- l. Milpa Alta.
- m. Tláhuac.
- n. Tlapan.
- o. Xochimilco.
- p. Venustiano Carranza.

Teléfonos: _____

Correo electrónico o página web: _____

1. ¿Cuánto tiempo tiene en funcionamiento su asociación o institución?

- a. Menos de 1 año.
- b. De 1 a 3 años.
- c. De 4 a 6 años.
- d. De 7 a 9 años.
- e. De 10 a más años.

2. ¿Qué tipo de discapacidad atiende su asociación? Puede tacharse más de una opción.

- a. Auditiva.
- b. Lenguaje.
- c. Mental.
- d. Motriz.
- d. Visual.
- e. Mixta (especifique): _____

3. Sobre la población que atiende su institución, aproximadamente...

- a. ¿Cuántas personas con discapacidad están inscritas en su asociación? _____
- b. ¿Cuántas son mujeres? _____
- c. ¿Cuántos son hombres? _____

4. ¿En qué rangos de edad está la población que atiende? Puede marcar más de una opción.

- a. Niños (0-11 años 9).
- b. Adolescentes (12-21 años).
- c. Jóvenes (22-30 años).
- d. Adultos (31-64 años).
- e. Tercera edad (65 años en adelante).

5. ¿Qué tipo de servicios les ofrecen a las personas con discapacidad en su institución? Puede marcar más de una opción.

Servicio		Servicio	
a	Educación especial a nivel básico.	f	Capacitación en sus derechos humanos y laborales.
b	Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares).	g	Capacitación en maquinaria: herramientas de carpintería, costura, herrería, cocina, entre otros.
c	Capacitación en artes.	h	Capacitación en computación.
d	Capacitación en oficios.	i	Rehabilitación física.
e	Enseñanza de lenguajes especializados: lenguaje de señas mexicanas, Braille, entre otros.	j	Otro (especifique)

6. ¿Qué tipo de artes y oficios les enseñan a las personas con discapacidad? Puede marcar más de una opción.

Servicio		Servicio	
a	Artes visuales y danza.	i	Intendencia.
b	Auxiliar de oficina y recepcionista.	j	Jardinería.
c	Asistente de almacén.	k	Mantenimiento.
d	Carpintería.	l	Mensajería.
e	Cocina.	m	Panadería.
f	Computación básica (captura)	n	Serigrafía.
g	Corte y confección y(maquila textil).	o	Administración básica: sellar y elaborar documentos, archivar, fotocopiar, entre otros.
h	Enseñanza de lectura y escritura para ciegos.	p	Otro (especifique).

7. A su consideración: ¿Cuáles son las dos principales condiciones de trabajo que necesitan las personas con discapacidad? Marque solo dos opciones como máximo.

- a. Capacitación e indicaciones sobre el puesto de trabajo por parte de la institución a donde ingresará.
- b. El centro de trabajo debe ser accesible, es decir, debe tener rampas, elevadores, canaletas y señalizaciones en Braille, baños adaptados, entre otros.
- c. Difundir pláticas y cursos de sensibilización a favor de las personas con discapacidad dentro de las nuevas áreas de trabajo.
- d. Debe de contar con intérpretes.
- e. Ser considerados para asensos laborales.
- f. Tener herramientas de trabajo de acuerdo a su discapacidad.
- g. Contar con prestaciones de ley.
- h. Teletrabajo (trabajar a distancia o desde casa).
- i. Otro (especifique): _____

8. ¿Cuentan con un programa de canalización laboral o bolsa de trabajo para sus estudiantes?

- a. No (pase a la pregunta 9). b. Si (pase a la siguiente pregunta).

8.1. ¿Con qué tipo de instituciones posee dicho contacto laboral? Si es el caso, puede marcar más de una opción.

- a. Con emporios privados de gran tamaño como Bimbo, Grupo CARSO, FEMSA.
- b. Con micro, pequeñas y medianas empresas privadas.
- c. Con organizaciones o instituciones de la sociedad civil.
- d. Con instituciones del gobierno federal.
- e. Con instituciones del gobierno local.
- f. Otro (especifique): _____

9. A su consideración ¿Cuáles son los puntos que deberían ser evaluados para considerar que una institución pública o privada está llevando a cabo una adecuada política de inclusión laboral para personas con discapacidad? Marque tres opciones.

- a. Que todos los documentos que describan la razón de ser de la institución como la misión, visión, código de ética, reglamentos, catálogos de puestos, manual de procedimientos, entre otros, incluyan un sesgo inclusivo.
- b. Difusión amplia de políticas, programas o acciones enfocados a promover la equidad y la igualdad entre personas con discapacidad y las que no lo son en la institución.
- c. Existencia de regulaciones (reglamentos) para prevenir y sancionar las prácticas de discriminación.
- d. De 100 trabajadores existentes en la empresa, como mínimo 5 deben ser personas con discapacidad.
- e. Existencia de manuales de procedimientos para el reclutamiento del personal, libres de juicios de valor y transparencia en la selección del personal.
- f. Que laboren como mínimo 24 meses en la empresa.
- g. Políticas que otorguen iguales salarios, compensaciones e incentivos por trabajos de igual responsabilidad, capacidad y desempeño en el trabajo, independientemente del sexo y libres de toda discriminación.
- h. Contar con todas las prestaciones de la previsión social y honorarios de trabajo de acuerdo a las normas laborales.
- i. Existencia de programas y capacitación de sensibilización.
- j. Que el centro de trabajo sea accesible y cuente con las herramientas necesarias para las personas con discapacidad a contratar.
- k. Otro (especificar): _____

10. A su consideración ¿Cuál es la principal barrera a la que se enfrentan las personas con discapacidad? Seleccione una sola opción.

- a. De sí mismos.

- b. Discriminación y segregación familiar y social.
 - c. Discriminación y segregación laboral.
 - d. Dificultades para desplazarse libremente por las calles de las ciudades.
 - e. Dificultades para obtener un servicio médico de calidad.
 - f. Otro (especifique):
-

ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS QUE ATIENDEN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONO / E-MAIL / PÁGINA WEB.	ANTIGUEDAD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDE.	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDEN POR GÉNERO.		SERVICIOS QUE OFRECE LA INSTITUCIÓN
					F	M	
Asociación Mexicana Anne Sullivan, I. A. P.	Retorno Lic. Miguel Lanz Duret # 57, Col. Periodista. Del. Miguel Hidalgo.	53.95.76.79. 55.80.33.97. www.asomas.org.mx	De 7 a 9 años	Niños y adolescentes con discapacidad auditiva y visual.	14	20	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 3. Precisión a la vida adulta. 4. Capacitación en sus derechos humanos y laborales. 5. Rehabilitación física. 6. Enseñanza de lectura y escritura para ciegos. 7. Panadería y joyería.
Asociación Pro-Parálisis Cerebral (APAC), I. A. P.	Dr. Arce # 104, Col. Doctores, Del. Cuauhtémoc,	91.72.46.20. www.apac.org.mx	De 10 a más años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental.	300	400	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 3. Capacitación en computación básica (captura). 4. Rehabilitación física. 5. Artes visuales y danza. 6. Auxiliar de oficina y recepcionista. 7. Carpintería. 8. Panadería y serigrafía.
Asociación Mexicana Pro-Niño Retardado (AMPRE), A. C.	Prolongación Calle Chica # 8, Col. Toriello Guerra, Del. Tlalpan.	56.66.32.54. ampreac@hotmail.com	De 10 a más años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental.	30	50	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 2. Rehabilitación física. 3. Carpintería. 4. Cocina. 5. Trabajo en piel y barro. 6. Música, lectura y deportes.
Centro Educativo de Desarrollo Integral y Cultural.	Nicolás San Juan # 328, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez.	56.39.40.50 www.fundacioncedic.org	De 7 a 9 años	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental, motriz y visual.	6	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 2. Capacitación en artes y oficios (manualidades).

ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS QUE ATIENDEN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONO / E-MAIL / PÁGINA WEB.	ANTIGUEDAD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDE.	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDEN POR GÉNERO.		SERVICIOS QUE OFRECE LA INSTITUCIÓN
					F	M	
Centro de Investigación y Servicios de Educación Especial (CISEE)	Moctezuma # 20 Col. Del Carmen, Del. Coyoacán.	55.54.94.52. raqueljelinek@yahoo.com	De 10 a más años.	Desde adolescentes hasta jóvenes de 30 años con discapacidad mental.	17	13	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 3. Capacitación en sus derechos humanos y laborales. 4. Terapia musical.
Discapacitados Visuales, I. A. P.	Eje Central Lázaro Cárdenas # 395 Piso 3 Col. Narvarte, Del. Benito Juárez.	55.19.45.12. www.dvisuales.com	De 10 a más años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad visual.	15	25	1. Enseñanza de lectura y escritura para ciegos. 2. Mantenimiento y soporte técnico de tiftotecnología. 3. Terapia musical.
Fundación Humanística de Ayuda a Discapacitados (FHADI), I. A. P.	Avenida 3 # 52, Col. San Pedro de los Pinos, Del. Benito Juárez.	52.72.49.72 www.fhadi.org.	De 10 a más años.	Jóvenes y adultos con discapacidad motriz.	40	60	1. Capacitación en sus derechos humanos y laborales. 2. Capacitación en computación básica (captura). 3. Rehabilitación física y psicológica.
Instituto Clínico Psicopedagógico "A. Lopierre".	Xicoténcatl # 232, Col. Del Carmen, Del. Coyoacán.	55.54.48.36 www.icpalapierre.com	De 10 a más años.	Niños y adolescentes con discapacidad mental.	3	8	1. Educación especial a nivel básico.
Instituto Mexicano de la Audición y el Lenguaje (IMAL).	Progreso # 141 A, Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo.	52.77.64.44 52.77.65.20 www.imal.org.mx	De 10 a más años.	Niños y adultos con discapacidad auditiva y del lenguaje.	NE*	NE*	1. Educación especial a nivel básico.
Asociación Mexicana Auditiva Verbal "Daniel Ling", A. C.	Tabasco #153 Col. Roma, Del. Cuauhtémoc.	55.11.16.80 www.amav.org.mx	De 1 a 3 años.	Niños con discapacidad auditiva y del lenguaje.	20	20	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares).

* NE=No Especificado.

ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS QUE ATIENDEN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONO / E-MAIL / PÁGINA WEB.	ANTIGUEDAD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDE.	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDEN POR GÉNERO.		SERVICIOS QUE OFRECE LA INSTITUCIÓN
					F	M	
Centro de Capacitación Especial para Jóvenes, A. C.	Giotto # 52, Col. Mixcoac, Del. Benito Juárez.	55.63.23.70 www.cepaj.org.	De 10 a más años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental.	NE	NE	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación en artes. 3. Capacitación en sus derechos humanos y laborales. 4. Cocina. 5. Panadería.
Adelante Niño Down, A. C.	Sur 73 # 4448 Interior 301, Col. Viaducto Piedad, Del. Iztacalco.	55.19.58.65 55.86.72.73 montesliz58@yahoo.com.mx	De 10 a más años.	Jóvenes y adultos con discapacidad mental.	15	15	1. Pláticas para padres con niños con Síndrome de Down en el Hospital Español.
Comité Internacional Pro-Ciegos.	Mariano Azuela # 218, Col. Santa María La Ribera, Del. Cuauhtémoc.	55.41.34.88 55.47.51.67. www.prociegos.com	De 10 a más años.	Desde adolescentes hasta gente de la tercera edad con discapacidad visual.	60	80	1. Capacitación en artes. 2. Enseñanza de lectura y escritura para ciegos. 3. Capacitación en computación básica (capturar). 4. Rehabilitación física. 5. Cocina.
Comunidad Crecer, I. A. P.	Calle 6 # 3, Col. Ampliación Tepepan, Del. Xochimilco.	56.75.08.88 www.comunidadcrecer.org.mx	De 10 a más años.	Gente de todas las edades con discapacidad mixta.	70	48	1. Educación especial a nivel básico. 2. Rehabilitación física. 3. Cocina. 4. Jardinería.
Camino Abierto, I. A. P.	Privada de Perpetua # 7, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez.	56.11.25.18. www.caminoabiertoaiap.org.mx	De 10 a más años.	Adolescentes, jóvenes y adultas con discapacidad mental.	21	0	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 3. Capacitación en artes y oficios. 4. Capacitación en computación básica (captura). 5. Cocina. 6. Rehabilitación física.

* NE=No Especificado.

ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS QUE ATIENDEN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONO / E-MAIL / PÁGINA WEB.	ANTIGUEDAD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDE.	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ATIENDEN POR GÉNERO.		SERVICIOS QUE OFRECE LA INSTITUCIÓN
					F	M	
Asociación para los Derechos de Personas con Alteraciones Motoras (ADEPAM).	Murillo # 28, Col. Nonoalco Mixcoac, Del. Benito Juárez.	55.63.19.13 56.11.55.65. www.adepam.org contacto@adepam.org	De 10 a más años.	Niños y adolescentes con discapacidad motriz.	30	50	1. Rehabilitación física, estimulación temprana y psicomotriz.
Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual (CONFE), I, A. C.	Carretera México-Toluca # 5218, Col. El Yaqui, Del. Cuajimalpa.	52.92.13.90 52.92.13.92 www.confe.org.mx	De 10 a más años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental.	70	70	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación en sus derechos humanos y laborales. 3. Capacitación en maquinaria: herramientas de carpintería, costura, herrería, cocina, etc. 4. Cocina y corte y confección. 5. Intendencia. 6. Jardinería.
Centro de Atención Múltiple.	Lago Bangeolo, # 24 PB, Col. Granada, Del. Miguel Hidalgo.	52.50.51.80	De 10 a más años.	Niños y adolescentes con discapacidad auditiva, mental, visual y del lenguaje.	13	19	1. Educación especial a nivel básico.
Grupo Educativo Interdisciplinario en Sexualidad Humana y Atención a la Discapacidad (GEISHAD), A. C.	Avenida Río de Guadalupe s/n, Fraccionamiento Los Arcos, Del. Gustavo A. Madero.	11.14.05.40 55.16.80.78 www.geishad.org.mx	De 4 a 6 años.	Adolescentes, jóvenes y adultos de todas las discapacidades.	8	7	1. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 2. Capacitación en artes y oficios (manejo de madera, cerámica, pintura, pulido). 3. Capacitación en sus derechos humanos y laborales Rehabilitación física.
REDES Herramientas para la Inclusión, SC.	Adolfo Prieto # 1392 Interior 607, Col. Del Valle. Del. Benito Juárez.	55.75.64.40 53.35.11.28 www.redesinc.com	De 1 a 3 años.	Desde niños hasta adultos con discapacidad mental y motriz.	6	6	1. Educación especial a nivel básico. 2. Capacitación para la vida cotidiana (vivir sin ayuda de los familiares). 3. Capacitación en computación básica (captura) 3. Capacitación en sus derechos humanos y laborales.

Anexo 5. Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN POR UNA PARTE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EN ADELANTE “LA SECRETARÍA”; REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR SU TITULAR EL DR. ELÍAS MIGUEL MORENO BRIZUELA, ASISTIDO POR LA LICENCIADA EDITH GUZMÁN GUZMÁN, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL; Y POR OTRA PARTE EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LO SUCESIVO “EL DIF-DF”, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU DIRECTOR GENERAL, EL C. JESÚS SALVADOR VALENCIA GUZMÁN, ASISTIDO POR EL C. EBEN EZER FLORES LUJÁN, DIRECTOR EJECUTIVO DE APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES:

D E C L A R A C I O N E S

I.- DECLARA “LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL” A TRAVÉS DE SU TITULAR:

I.1.- QUE LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL ES UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, CUYO TITULAR ES EL DR. ELÍAS MIGUEL MORENO BRIZUELA, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 87, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; 1º, 2º Y 15, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

I.2.- QUE DENTRO DE SUS FUNCIONES LE CORRESPONDE EL DESPACHO DE LAS MATERIAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN AL DESASTRE, ESPECÍFICAMENTE LA ELABORACIÓN, COORDINACIÓN Y VIGILANCIA DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, NORMAR LOS ESTABLECIMIENTOS TEMPORALES PARA EL AUXILIO DE LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL, EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, COORDINAR LOS DISPOSITIVOS DE APOYO PARA ATENDER SITUACIONES DE EMERGENCIA O DESASTRE Y VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY, REGLAMENTO, TÉRMINOS DE REFERENCIA Y NORMAS TÉCNICAS COMPLEMENTARIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 23 BIS FRACCIONES I, X, XIII Y XV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

I.3.- QUE FUE NOMBRADO SECRETARIO DE PROTECCIÓN CIVIL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CON FECHA 7 DE FEBRERO DEL 2007, POR EL C. LIC. MARCELO LUIS EBRARD CASAUBON, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DESIGNACIÓN QUE NO LE HA SIDO REVOCADA A LA FECHA Y CON TAL CARÁCTER CUENTA CON FACULTADES PARA SUSCRIBIR EL PRESENTE INSTRUMENTO JURÍDICO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Y 26, FRACCIÓN XVI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

I.4.- QUE TIENE SU DOMICILIO UBICADO EN PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN NÚMERO 2, OFICINA 103, PRIMER PISO, COLONIA CENTRO, DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC, C. P. 06068, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, MISMO QUE SEÑALA PARA LOS FINES Y EFECTOS LEGALES DE ESTE CONVENIO.

II.- DECLARA “EL DIF-DF” A TRAVÉS DE SU DIRECTOR GENERAL:

II.1 QUE ES UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 97, 98 Y 99 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y 2, 40 Y 47 DE LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; CONSTITUIDO MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JULIO DE 1997, TENIENDO ENTRE SUS ATRIBUCIONES FOMENTAR Y APOYAR A LAS ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES Y DEMÁS ENTIDADES PRIVADAS CUYO OBJETO SEA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL, SIN PERJUICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE AL EFECTO CORRESPONDAN A OTRAS DEPENDENCIAS; IMPULSAR Y FOMENTAR EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE SUS FAMILIAS Y DE LA COMUNIDAD PARA QUE CONTRIBUYAN A HACER FRENTE POR SÍ MISMOS A SUS CONDICIONES DE ADVERSIDAD; ASÍ COMO LA PROMOCIÓN, INSTRUMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE MECANISMOS PARA FORTALECER LA OFERTA DE SERVICIOS; EL ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES INTEGRALES DE ASISTENCIA SOCIAL EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE ESCASOS RECURSOS; LA PROMOCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL, LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ESE CAMPO Y LAS DEMÁS QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.

II.2 QUE EL C. JESÚS SALVADOR VALENCIA GUZMÁN, FUE DESIGNADO DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL, LO CUAL ACREDITA MEDIANTE NOMBRAMIENTO EXPEDIDO POR EL LIC. MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DE FECHA 1 DE ENERO DE 2007, TENIENDO FACULTADES PARA ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DEL ORGANISMO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 54, FRACCIONES I, Y II DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; ARTÍCULO 12, FRACCIONES I Y X DEL DECRETO DE CREACIÓN DEL PROPIO ORGANISMO; Y ARTÍCULO 12, FRACCIÓN I Y X DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL.

II.3 QUE EL C. EBEN EZER FLORES LUJÁN, FUE DESIGNADO ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL, LO CUAL ACREDITA MEDIANTE NOMBRAMIENTO EXPEDIDO POR EL LIC. MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DE FECHA 16 DE DICIEMBRE DE 2006.

II.4 QUE DENTRO DE SUS ATRIBUCIONES TIENE ENTRE OTRAS LA DE IMPULSAR POLÍTICAS DE COOPERACIÓN CON ORGANIZACIONES SOCIALES; APOYAR Y

FOMENTAR LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES DE ASISTENCIA PRIVADA Y PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO DE INSTRUMENTOS QUE PERMITAN APOYAR, COORDINAR Y ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

II.5 QUE SU REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES EXPEDIDO POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ES: SDI-970703-ID7.

II.6.- QUE PARA LOS EFECTOS LEGALES DEL PRESENTE CONVENIO SEÑALA COMO SU DOMICILIO EL UBICADO EN LA CALLE SAN FRANCISCO NÚMERO 1374, COLONIA TLACOQUEMÉCATL DEL VALLE, DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ, CÓDIGO POSTAL 03200, EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

III- DECLARACION DE AMBAS PARTES:

ÚNICA.- QUE ES VOLUNTAD DE LAS PARTES CELEBRAR EL PRESENTE CONVENIO, DONDE SU CONSENTIMIENTO SE ENCUENTRA SIN VICIO ALGUNO, YA QUE NO EXISTE DOLO O MALA FE QUE LESIONE A ALGUNO DE ELLOS, EN VIRTUD DE SU CAPACIDAD JURÍDICA PARA CONTRATAR Y OBLIGARSE, RECONOCIÉNDOSE MUTUAMENTE LA PERSONALIDAD CON LA QUE COMPARECEN, POR TAL VIRTUD SUJETAN SU COMPROMISO AL TENOR DE LAS SIGUIENTES:

C L Á U S U L A S

PRIMERA.- OBJETO: EL PRESENTE CONVENIO TIENE POR OBJETO ESTABLECER VÍNCULOS INTERINSTITUCIONALES DE COLABORACIÓN ENTRE LAS PARTES, CON EL FIN DE INTEGRAR DE FORMA PERMANENTE A PERSONAS CON DISCAPACIDAD A LA ACTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN CIVIL, REALIZANDO DIVERSAS FUNCIONES, COMO EL DE DISEÑADORES, TRADUCTORES, VERIFICADORES, CAPACITADORES Y PERSONAL ADMINISTRATIVO, FAVORECIENDO CON ELLO SU INTEGRACIÓN E INCORPORACIÓN A LA SOCIEDAD.

SEGUNDA.- ESTRATEGIAS DE ACCION. “EL DIF-DF” DISEÑARA LA ESTRATEGIA PARA LA SELECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y “LA SECRETARIA” LAS INTEGRARA AL CAMPO DE ACCION, DETERMINANDO LAS FUNCIONES, Y HORARIOS EN QUE PUEDEN DESEMPEÑARSE, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN LAS CONDICIONES DE DISCAPACIDAD QUE LE FORMULE EXPLÍCITAMENTE “EL DIF-DF”.

TERCERA.- POBLACIÓN BENEFICIARIA. PARA LOS EFECTOS QUE SE ALUDE EN LA CLÁUSULA PRIMERA DE ESTE INSTRUMENTO JURÍDICO, “LAS PARTES” TENDRÁN COMO POBLACIÓN BENEFICIARIA DE SUS ACCIONES A UN TOTAL DE DOCE PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE DESIGNE “EL DIF-DF” Y QUE PREFERENTEMENTE RADIQUEN EN EL DISTRITO FEDERAL, EN ATENCIÓN A LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

“LA SECRETARIA” GARANTIZARA QUE EL TRATO QUE RECIBA LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROYECTO OBJETO DEL PRESENTE CONVENIO SE REALICE EN UN MARCO DE RESPETO A SUS DERECHOS, EVITANDO EN TODO MOMENTO LESIONES A SU INTEGRIDAD FÍSICA Y EMOCIONAL.

CUARTA.- DE LOS COMPROMISOS DE “EL DIF-DF”, SE COMPROMETE PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE CONVENIO A LO SIGUIENTE:

1.- A SELECCIONAR A LAS DOCE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y A PROPORCIONAR A “LA SECRETARIA”, LOS DOCUMENTOS NECESARIOS PARA LA CELEBRACIÓN DEL OBJETO, MATERIA DE ESTE CONVENIO.

2.- PROPORCIONAR A “LA SECRETARIA” UNA EVALUACIÓN MEDICA DE LOS SELECCIONADOS, DONDE SE ESPECIFICARÁ SU DISCAPACIDAD, SU NIVEL ACADÉMICO Y LAS ESPECIFICACIONES PROPIAS DE SU DISCAPACIDAD.

3.- COLABORAR CON “LA SECRETARIA” EN EL DISEÑO DE MATERIALES IMPRESOS DE DIVULGACIÓN MASIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

4.- ENTREGAR A SUS USUARIOS EL MATERIAL IMPRESO EN FORMATOS ACCESIBLES DE DIVULGACIÓN MASIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL, EN SUS UNIDADES Y ÁREAS OPERATIVAS.

5.- IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL EN SUS UNIDADES Y ÁREAS OPERATIVAS, TALES COMO TALLERES, CURSOS Y PLÁTICAS DE SENSIBILIZACIÓN.

6.- PERMITIR A “LA SECRETARIA” SUPERVISAR Y VERIFICAR UNIDADES, ÁREAS OPERATIVAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS DE “EL DIF-DF”, A EFECTO DE TOMAR EN CUENTA LAS RECOMENDACIONES EXPLÍCITAS QUE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL SE HAGAN.

7.- ESTABLECER LINGS ENTRE LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES DE AMBAS PARTES MEDIANTE LIGAS, ADEMÁS DE LA COLOCACIÓN DE BANNERS RELACIONADOS CON EL OBJETO DE ESTE CONVENIO EN SUS UNIDADES Y ÁREAS OPERATIVAS.

QUINTA.- COMPROMISOS DE “LA SECRETARIA”. SE COMPROMETE PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE CONVENIO, A LO SIGUIENTE:

1.- INTEGRAR A LA ACTIVIDAD DE LA PROTECCION CIVIL A DOCE PERSONAS CON DISCAPACIDAD PREVIA SELECCIÓN QUE HAGA DE ELLOS “EL DIF-DF”.

2.- TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA EVALUACIÓN MEDICA DE LOS SELECCIONADOS, DONDE SE ESPECIFICARÁ SU DISCAPACIDAD, SU NIVEL ACADÉMICO Y LAS ESPECIFICACIONES PROPIAS DE SU DISCAPACIDAD, QUE “EL DIF-DF” LE PROPORCIONE.

3.- COLABORAR CON “EL DIF-DF” EN EL DISEÑO DE MATERIALES IMPRESOS DE DIVULGACIÓN MASIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

4.- ENTREGAR A LOS USUARIOS DE LAS UNIDADES Y ÁREAS OPERATIVAS DEL “EL DIF-DF”, EL MATERIAL IMPRESO EN FORMATOS ACCESIBLES DE DIVULGACIÓN MASIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

5.- FORMULARA E IMPLEMENTARA PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LAS UNIDADES, ÁREAS OPERATIVAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS DEL DIF-DF, TALES COMO TALLERES, CURSOS Y PLÁTICAS DE SENSIBILIZACIÓN.

6.- SUPERVISARÁ Y VERIFICARÁ LAS UNIDADES, ÁREAS OPERATIVAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS DE “EL DIF-DF”, REALIZANDO LAS RECOMENDACIONES EXPLICITAS QUE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL COMPETA.

7.- ESTABLECER LINGS ENTRE LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES DE AMBAS PARTES MEDIANTE LIGAS, ADEMÁS DE LA COLOCACIÓN DE BANNERS RELACIONADOS CON EL OBJETO DE ESTE CONVENIO EN SUS UNIDADES, ÁREAS OPERATIVAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS.

8.- ASESORAR AL “EL DIF-DF” EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

SEXTA.- OBLIGACIONES CONJUNTAS

1.- LAS PARTES PODRÁN VERIFICAR CONJUNTAMENTE Y EN CUALQUIER MOMENTO EL IMPACTO DEL OBJETO DEL PRESENTE CONVENIO.

2.- APEGARSE PUNTUALMENTE A LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCION A QUE HACE REFERENCIA LA CLÁUSULA SEGUNDA DEL PRESENTE INSTRUMENTO JURÍDICO.

3.- A NO CEDER A TERCERAS PERSONAS, FÍSICAS O MORALES, LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS DE ESTE CONVENIO.

SÉPTIMA.- COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

PARA EL CUMPLIMIENTO Y DEBIDA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DE ESTE INSTRUMENTO JURÍDICO, LAS PARTES CONVIENEN EN INTEGRAR UNA COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO, LA CUAL ESTARÁ CONSTITUIDA POR UN REPRESENTANTE DE CADA UNA DE LAS INSTANCIAS PARTICIPANTES, A RAZÓN DE QUE, SI SE ESTIMA NECESARIO, CUALQUIERA O AMBAS PARTES PODRÁN DESIGNAR UNO O VARIOS AUXILIARES OPERATIVOS, DEPENDIENDO DE LAS POSIBILIDADES Y AUTORIZACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS MISMAS.

LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN SERÁN LAS SIGUIENTES:

ESTABLECER PROGRAMAS DE TRABAJO QUE SE TRADUZCAN EN ACTIVIDADES CONCRETAS PARA CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS ASUMIDOS MEDIANTE ESTE INSTRUMENTO, QUE SEAN FINITOS, MISMOS QUE SERÁN RENOVADOS PERIÓDICAMENTE POR LO MENOS UNA VEZ AL AÑO.

REUNIRSE PERIÓDICAMENTE PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS, "EL DIF-DF" DESIGNA COMO INSTANCIA RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCION A EL C. EBEN EZER FLORES LUJAN, DIRECTOR EJECUTIVO DE APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CON EL OBJETO DE EVALUAR Y DICTAMINAR LOS PROGRAMAS Y PLANES OPERATIVOS, CALENDARIOS Y RESULTADOS DE LOS PROYECTOS QUE SON OBJETO DE ESTE CONVENIO. (ANEXO 1).

OCTAVA.- MODIFICACIONES

EL PRESENTE CONVENIO SOLO PODRÁ SER MODIFICADO CON BASE EN UN DICTAMEN REALIZADO POR "EL DIF-DF", EN EL CUAL SE JUSTIFIQUE LAS RAZONES Y EL TIPO DE MODIFICACIONES QUE SE REALIZARAN AL PRESENTE Y QUE SEA POR COMÚN ACUERDO ENTRE "EL DIF-DF" Y "LA SECRETARIA".

NOVENA.- DE LA RESCISIÓN

"EL DIF-DF" REALIZARA EL ACTO DE RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE CONVENIO, SIN NECESIDAD DE DECLARACIÓN JUDICIAL Y SIN RESPONSABILIDAD PARA EL MISMO, EN LOS SIGUIENTES CASOS: POR INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE "LA SECRETARIA" DE CUALQUIER ESTIPULACIÓN CONTENIDA EN EL PRESENTE INSTRUMENTO, EN LAS ESTRATEGIAS DE ACCION, ELLO SIN PERJUICIO DE OTRAS ACCIONES PARA LOGRAR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE CAUSARE A "EL DIF-DF".

ANALIZANDO EL DICTAMEN DE RESCISIÓN, "EL DIF-DF" OPTARA ENTRE RESCINDIR EL PRESENTE CONVENIO O EXIGIR A "LA SECRETARIA" SU CABAL CUMPLIMIENTO.

"LA SECRETARÍA" SE RESERVA EL DERECHO DE RESCINDIR EL PRESENTE INSTRUMENTO TENIENDO COMO OBLIGACIÓN NOTIFICAR POR ESCRITO CON 15 DÍAS DE ANTICIPACIÓN A "EL DIF-DF" LAS CAUSAS MOTIVADAS DE LA RAZON PARA RESCINDIR, DEJANDO COMO PLAZO PARA QUE DICHA RESCISIÓN CAUSE EFECTOS, 5 DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DE DICHA NOTIFICACIÓN.

DÉCIMA.- DERECHOS DE AUTOR Y PROPIEDAD INTELECTUAL.

"LAS PARTES" ACUERDAN A RECONOCERSE RECÍPROCAMENTE LOS DERECHOS DE AUTOR QUE CADA UNA TENGA O LLEGUE A TENER POR SU CUENTA, OBLIGÁNDOSE A MANTENERLOS VIGENTES Y RESPETARLOS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO OBJETO DE ESTE CONVENIO Y DE OTROS ACUERDOS DE VOLUNTAD QUE DE ESTE SE DERIVEN.

"LAS PARTES" ACUERDAN QUE, EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR SE SUJETAN A LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS:

RESPETAR LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS DE AUTOR A QUIEN GENERE LAS OBRAS.

“LAS PARTES” PARTICIPARÁN DE LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS DE AUTOR SI LA PRODUCCIÓN DE LAS OBRAS ES CONJUNTA.

“LA SECRETARÍA” SE COMPROMETE A DAR RECONOCIMIENTO Y CRÉDITO A LA PARTICIPACIÓN DE “EL DIF-DF” EN LA DIFUSIÓN, PUBLICACIÓN Y REGISTRO DE LA EXPERIENCIA, LOS CONOCIMIENTOS Y MATERIALES GENERADOS POR EL PROYECTO.

EN CASO DE QUE “LAS PARTES” DECIDAN PUBLICAR LOS DATOS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LOS TRABAJOS OBJETO DE ESTE CONVENIO, ESTIPULARÁN DE COMÚN ACUERDO, EN CONVENIO A PARTE, LAS CONDICIONES BAJO LAS QUE HA DE REALIZARSE LA PUBLICACIÓN.

DÉCIMA PRIMERA.- RELACIONES DE TRABAJO.- LAS PARTES CONVIENEN EN QUE EL PERSONAL BAJO SU AUTORIDAD Y QUE SEA DESIGNADO PARA LA REALIZACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE INSTRUMENTO, SE ENTIENDE RELACIONADO LABORAL Y EXCLUSIVAMENTE CON QUIEN LO HAYA EMPLEADO, POR ENDE, CADA PARTE ASUMIRÁ SU RESPONSABILIDAD LEGAL FRENTE A SUS TRABAJADORES POR ESTE CONCEPTO, SIN QUE DE ELLO DERIVE LA ADQUISICIÓN DE ALGÚN TIPO DE DERECHO PARA CON LA OTRA, Y EN NINGÚN CASO PODRÁN SER CONSIDERADOS COMO "PATRONES SOLIDARIOS O SUSTITUTOS".

DÉCIMA SEGUNDA.- RESPONSABILIDAD CIVIL.- AMBAS PARTES ESTARÁN EXENTAS DE TODA RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE PUEDAN DERIVARSE EN CASO DE INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DEL PRESENTE CONVENIO, DEBIDO A CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR, ENTENDIÉNDOSE POR ESTO, A TODO ACONTECIMIENTO PRESENTE O FUTURO, YA SEA FENÓMENO DE LA NATURALEZA O NO, FUERA DEL DOMINIO DE LA VOLUNTAD DEL HOMBRE, QUE NO PUEDA PREVERSE O QUE AUN PREVINIÉNDOSE NO PUEDA EVITARSE.

DÉCIMA TERCERA.-VIGENCIA.- “LAS PARTES” CONVIENEN EN QUE LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN Y LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR AMBAS PARTES EN ESTE INSTRUMENTO, SERÁ VIGENTE ÚNICAMENTE PARA LA INCORPORACIÓN A LAS ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL DE DOCE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE TENDRÁ VIGENCIA ÚNICAMENTE DURANTE EL AÑO 2010.

DÉCIMA CUARTA.- JURISDICCIÓN.- EN CASO DE CONTROVERSIA RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN O CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONVENIO, LAS PARTES CONVIENEN A SOMETERSE A LOS PROCEDIMIENTOS Y ACUERDOS QUE ESTABLEZCAN LAS PARTES, PREFERENTEMENTE POR LA VÍA CONCILIATORIA.

EN CASO DE NO LLEGAR A UN ACUERDO EN EL MARCO DE LA CONCILIACIÓN, LAS PARTES ACUERDAN EN ESTE ACTO SOMETERSE VOLUNTARIAMENTE A LAS LEYES Y TRIBUNALES DEL FUERO COMÚN COMPETENTES EN EL DISTRITO

FEDERAL, RENUNCIANDO A CUALQUIER OTRO FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDER POR RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO.

LEÍDO QUE FUE ESTE INSTRUMENTO, ASÍ COMO SUS ANEXOS, ENTERADAS LAS PARTES DEL CONTENIDO Y ALCANCE LEGAL, LO FIRMAN POR CUADRUPLICADO, AL MARGEN Y AL CALCE EN TODAS SUS FOJAS, EN LA CIUDAD DE MÉXICO DISTRITO FEDERAL, EL DÍA_____

POR "EL GDF"

POR "EL DIF-DF"

DR. ELÍAS MIGUEL MORENO BRIZUELA
SECRETARIO DE PROTECCIÓN CIVIL

JESÚS SALVADOR VALENCIA GUZMÁN
DIRECTOR GENERAL

LIC. EDITH GUZMÁN GUZMÁN
DIRECTORA DE VINCULACION
INSTITUCIONAL

C. EBEN EZER FLORES LUJAN
DIRECTOR EJECUTIVO DE APOYO
A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Serie: Antología de políticas públicas. 2007, tercera edición, Vol. I.

_____, Luis F., *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, Serie: Antología de políticas públicas. 2007, tercera edición, Vol. II.

ALONSO, Jorge, Cuestionar al Estado, en *El Nuevo Estado Mexicano*; México, Nueva Imagen-CIESAS-Occidente, Tomo I, 1992.

ARELLANO GAULT, David; Guerreo, Omar, et. al., *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México, UNAM-FCPyS, 2004,

ARENDT, Hannah, *¿Qué es política?*, España, 2004, Paidós-IEC de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.

BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.

BERMAN, Harold, *La formación de la tradición jurídica de occidente*, FCE, 1996,12-13.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, Serie: Breviarios, 2010.

_____, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2000.

BOLOS, Silvia, *La Constitución de los Actores Sociales y la Política*, México, Plaza y Valdés, 1999.

BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 4° ed., FCE, México, 2012, 1536-1541 pp.

BROGNA, Patricia (Comp.). *Visiones y revisiones de la discapacidad*. FCE. México, 2009.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

CABRERO Mendoza, Enrique; NAVA Campos, Gabriela; et. al., *Gerencia Pública Municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

CASSIRER, Ernest , *Antropología filosófica*, FCE colección popular, México, 1992.

CASTAÑEDA Sabido, Fernando, *Discriminación y exclusión social, en Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés- Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007.

CERRONI, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI, 1992.

CNDH, *La incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad*, Dirección de Publicaciones de la CNDH, 1999.

CNDH, *Proyecto de Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, México, Proyecto 21/12/2010, ONU-CNDH México.

COBB, Roger; y ELDER, Charles, *et al.*, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

CORDERA Campos, Rolando; REYES Heróles, Jesús; *et. al.*, Hacia una política de Estado: Crecimiento con equidad. Reflexiones de 52 economistas; Huatusco IV; México, 2007.

CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, CONAPRED-UNAM, México, 2010.

CHAVALIER, J., Loschak, J., *Ciencia Administrativa. Teoría general de la institución administrativa Tomo 1*, Madrid, España, INAP, 1986.

DAHL, Robert, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, CONACULTA- Alianza, 1991.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, México, FCE, 2000.

DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno*, México, FCE, 1998, p. 1069.

FLORES OLEA, Juan Antonio, *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales*, México, Plaza y Valdés-Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007.

FLORES, Jesús. *La nueva dimensión. Evocación sobre la discapacidad*, 2ª. Ed. Ars Medica, Barcelona, España, 2004.

GAMIO RÍOS, Amalia, *Discapacidad en México: El derecho a no ser invisible. Legislación, educación y estadística*, en Patricia Brogna; *et. al.*, Visiones y revisiones de la discapacidad, FCE, México, 2009.

GUERRERO, Omar; ARELLANO Gault, David; *et. al.*, *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México, UNAM-FCPyS, 2004.

GUERRERO, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.

GUINN, Gerard; Degener, Theresia; 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*, ONU, Nueva York, EUA, 2002.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1998.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, *La importancia de la desigualdad en las zonas urbanas de México*, en *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés- Fundación Estado y Sociedad, A. C., 2007.

INEGI, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, INEGI, México, 2004.

KAPLAN, Marco, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1980.

LASWELL, Harold D., La concepción emergente de las ciencias de políticas, en

LEFTWICH, Adrián (Comp.), *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*, México, FCE, 1996.

LICEAGA ÁNGELES, Jesús, *Los derechos de las personas con discapacidad y la educación*, en *Los derechos de las personas con discapacidad*, fascículo No. 6, CNDH, México, 2003.

LYNN, Naomi B., WILDAVSKY, Aaron, et. al., *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, FCE, 2001.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, México, Ed. Época, 2001.

MERINO HUERTA, Mauricio, et al., Gestión gubernamental y reforma de Estado, en *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, CONACYT- CNLCPYAP, 1992.

MILLAS, Verónica; CALDERÓN, Beatriz, *Integración Laboral de Personas con Discapacidad. Guía práctica para empresas*, OIT-Acción RSE-, Santiago, Chile, 2005.

MOLINA ARGUDÍN, Alicia (coord.). *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal-UNICEF. México. 2006.

MORRIS, Charles G., MAISATO, Alberto A., *Psicología*, 12ª edición, Pearson Educación-Prentice Hall, México, 2005.

MUÑOZ BORJA, Patricia, Construcción de sentidos del mundo de la discapacidad y la persona con discapacidad. Estudio de casos, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2006.

NOHLEN, Dieter, Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos; Tomo II, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, 2006.

OCAMPO, José Antonio, Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, Agosto del 2000.

ONU, *Proyecto Preliminar del Plan de Acción Mundial de Largo Plazo*, CEPAL, 1980.

Organización Mundial de la Salud, Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. OMS-OPS-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España, 2001.

PALACIOS Agustina; BARIFFI, Francisco, La Discapacidad como una cuestión de Derechos Humanos. Una Aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CINCA, Madrid, España, 2007.

PARDO, María del Carmen; VELASCO Sánchez, Ernesto; et. al., La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México; México, COLMEX-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009.

PARDO, María del Carmen; AGUILAR, Luis F; Uvalle, Ricardo; et. al., De la administración pública a la gobernanza, México, El Colegio de México, 2011.

PASQUINO, Gianfranco, et. al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, España, Alianza, 1986.

PETERS, Susan, *¿Existe una cultura de la discapacidad? Un sincretismo de tres cosmovisiones posibles*, en Superar las barreras de la discapacidad, Morata, Madrid, España, 2006.

PINEDA, Juan de Dios, et al. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999.

Programa Nacional de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad, STyPS, 2006.

RODRÍGUEZ SOSA, Karina, *Diversidad e Inclusión: Logrando equidad de oportunidades*, en Revista Accesos, Año 4, No. 21, octubre-noviembre 2012.

ROLANDER GARMENDIA, Yereli. Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: actualidad y retos. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México. 2008.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UIA, 1996.

SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo, *Guía de Instituciones Públicas que Atienden a Personas con Discapacidad*, CNDH, México, 1999.

SÁNCHEZ REGALADO, Norma Patricia, *Memorias y actualidad en la Educación Especial en México*, SEP, México, 2010.

SARTORI, Giovanni, *La Política: Lógica y métodos en las ciencias sociales*, México, FCE, 2002.

SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, España, Alianza Editorial, 1987.

SEGURA MALPICA, Leonor, *La educación de los sordos en México: controversia entre los métodos educativos, 1867-1902*, Universidad del Estado de Morelos, México, 2005.

SOLÓRZANO BETANCOURT, Mario Alberto, *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) en materia de Derechos de las Personas con Discapacidad*, MSyE-PDHDF, México, 2010.

STPS, *Manual para empresarios, Reconocimiento empresa incluyente. Nueva cultura laboral*, Dirección General de Equidad y Género-STPS, México, 2006.

STPS, *Catálogo de Servicios de Integración Laboral de Personas con Discapacidad y Adultos Mayores*, STPS, México.

STPS, *Catálogo de Servicios de Integración Laboral de Personas con Discapacidad y Adultos Mayores*, STPS, México.

TAPIA ÁLVAREZ, Mónica, et al., *Manual de incidencias en políticas públicas*, México, Alternativas y Capacidades, 2010.

TURAINÉ, Alain, *Crítica a la modernidad*, México, 2º ed., FCE, 2002.

VERDUGO ALONSO, Miguel Ángel, *Visiones y revisiones de la discapacidad*, FCE. México, 2009.

VILLAREAL González, Diana; CARRASCO, Rosalba; et. al., *Políticas para enfrentar la pobreza, en la política económica y social de México en la globalización*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 329-371 pp.

WEBER, Max, *La política como vocación*, México, Tecnos.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado: Ciencia de la Política*, 3° edición, México, UNAM-Porrúa, 1998.

Hemerografía.

ARTEAGA NAVA, Elizur, "No maldecirás en el oído del sordo. Inst. Nal. De Comunicación Humana", periódico *El Universal*, Sección "Editorial", Primera Sección, miércoles 18 de abril de 1979, p. 5.

ARRIAGADA, Irma, "*Cambio de las políticas sociales: políticas de género y familia*", en Serie Política Social, Núm. 119, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social-CEPAL-ONU, abril 2006, 32 pp.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, IV Legislatura, Comunicado de Prensa, "Prevención de accidentes; prioridad en la Ciudad de México", Núm. VLM/011/2012, del 27 de Febrero de 2012, p. 1.

BOLAÑOS, Claudia, *Capitalinos avanzan contra discriminación: CONAPRED*, periódico *El Universal*, sección Metrópoli, México, jueves 10 de noviembre de 2011, p. C4.

CONAPRED: En México todavía se discrimina. *El Universal*, México, 12 de abril de 2011, p. A6. En: Nación.

DE LA GARZA TALAVERA, Rafael, Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional, *Estudios Políticos*, núm. 11, Novena Época, México, UNAM-FCPyS-Centro de Estudios Políticos, enero-abril, 2011.

DUVIGNAU DONDÉ, Emmanuel, "Editorial", en Accesos. Estilos de vida y discapacidad, Año 3, núm. 15, México, Revista Accesos, octubre-noviembre 2011.

EMIR OLIVARES, Alonso, "*Se estima que en México hay alrededor de 5 millones de personas con discapacidad*", periódico *La jornada*, año 29, núm. 10175, sección "Sociedad y Justicia", México, lunes 3 de diciembre, 2012, p. 40.

GALICIA, Oscar, "*Nadie ama al hombre al que teme*", periódico *Publimetro*, sección "Opinión", México, lunes 17 de octubre de 2011, p. 20.

GÓMEZ, Natalia, "*CONAPRED: En México todavía se discrimina*", periódico *El Universal*, sección "Nacional", México, martes 12 de abril de 2011, p. A6.

GONZÁLEZ G., Susana, *Desempleo, problema central de los discapacitados, revela INEGI*, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10175, sección "Sociedad y Justicia", México, lunes 3 de diciembre, 2012, p. 40.

GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Emma E., "Educación Accesible. Discapacidad y Discriminación", en *Accesos. Estilo de Vida y Discapacidad*, núm. 8, año 2, México, agosto-septiembre 2010, p. 10.

LAHERA P., Eugenio, "*Política y políticas públicas*", en Serie Política Social, Núm. 95, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social-CEPAL-ONU, agosto 2004, 32 pp.

MANTECÓN Gutiérrez, José; ORENDAIN Kunhardt, Ignacio; *et. al.*, Política Económica de Estado, Transición Democrática y Reforma de las Instituciones: el caso de México, Ponencia de la Convención Nacional del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Puebla, Puebla, noviembre de 1998.

PANTOJA, Sara; VILLANUEVA, Jonathan; y ARCHUNDIA, Mónica, Presenta Ebrard ley para concentrar programas. *Plan social abarca el 31% del gasto.*, periódico *El Universal*, sección Metrópoli, México, miércoles 27 de abril de 2011, p. C1.

REFERENCIAS, *¿Qué son los derechos humanos laborales? Definición y Clasificación*, DFensor. Revista de Derechos Humanos, núm. 8, año VIII, agosto de 2010, 56-57 pp.

SUÁREZ Dávila, Francisco; "*Política económica de Estado en un mundo global: opciones para México*", en Revista El Mercado de Valores; México, mes de abril; 1998.

SOLÍS, San Vicente, Política Social, en *Revista de Trabajo Social*, Época, N. 01, invierno del 2000.

UGARTE, Doriana D., "Entrevista a Federico Fleischmann", *Accesos. Estilo de vida y discapacidad*, Año 2, núm. 7, vol. 13, México, Revista Accesos, junio-julio, 2010.

VALENCIA, Germán; y ÁLVAREZ, Yohan, "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", en *Estudios Políticos*, núm. 33, Colombia, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008.

WOODROW WILSON "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, núm. 2, junio de 1887, 10-11 pp.

Documentos Jurídicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 12 de marzo de 2001.

_____, 11 de junio de 2003, Ley en contra de cualquier forma de discriminación social.

_____, 10 de septiembre de 2008, Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 17ª Época. 6 de febrero de 2009, No. 521.

Ley de Planeación Federal del 20 de junio de 2011.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal del 23 de julio de 2002.

Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal del 8 de julio del 2011.

Ley General de las Personas con Discapacidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2005.

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del DF el 24 de febrero de 2011.

Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010.

Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de julio del 2012.

ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo de la ONU, 2006.

Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

SECRETARÍA DE SALUD. NOM-173-SSA1-1998, Para la Atención Integral a Personas con Discapacidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 1999.

Páginas Web.

BERNAZZA, Claudia., Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, *¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política*, 27 de junio de 2011 [en línea], Dirección URL: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3433> [Consulta: 10 de junio de 2013].

CARO Figueroa, Luis, *El antidemocrático abuso del concepto de políticas de Estado*, martes 07 de junio de 2011. Dirección URL: <http://noticias.iruya.com/opinion/articulos/9197-antidemocratico-abuso-politicas-de-estado-salta.html> [Consulta: 11 de junio de 2013].

EFE, Consenso Iberoamericano para Promover Inclusión Laboral de Discapacitados, El Universo, viernes 26 de octubre de 2012, consultado en: <http://www.eluniverso.com/2012/10/26/1/1447/concenso-iberoamericano-promover-inclusion-laboral-discapacitados.html>

Hazlo Ahora, I. A. P., Dirección URL: <http://www.hazloahora.org.mx/Integrac> [Consultado: 10 de abril de 2010].

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo* [en línea] México, Dirección URL: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=29> , [Consulta: 02 de diciembre de 2011].

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal; *Definición de Política Social*; [en línea], Dirección URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=179> [consulta: 24 de octubre de 2011].

Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, [en línea], México, Mayo 2005, [consultado el 4 de diciembre de 2011], Dirección URL: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm