

El derecho de las personas con discapacidad a ser empleadas en Puebla. Breve análisis del sistema de cuotas

Recibido 16 octubre 2024-Aceptado 17 diciembre 2024

Jessica Calderón García*

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. México
figara@live.com.mx

Anette Michelle Talavera Herrera**

Universidad Iberoamericana Puebla, Puebla. México
anettetalavera0810@gmail.com

Yesenia Estefani Zamudio Mendoza***

Universidad de los Ángeles, Puebla, Puebla. México
yesue160507@gmail.com


María Fernanda Martínez González****

Universidad Iberoamericana Puebla, Puebla. México
marifergonzalez_00@hotmail.com

RESUMEN: La presente investigación se enfoca en la inclusión laboral de personas con discapacidad en el estado de Puebla, México, desde una perspectiva de derechos humanos. La metodología utilizada parte del enfoque

ABSTRACT: This research focuses on the labor inclusion of people with disabilities in the state of Puebla, Mexico, from a human rights perspective. The methodology used is based on the quantitative and qualitative socio-legal

* Abogada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, especialista en derechos humanos; estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

 <https://orcid.org/0000-0003-4883-8534>

** Estudiante de Derecho de la Universidad Iberoamericana Puebla.

*** Licenciada en Derecho, egresada de la Universidad de los Ángeles, Puebla.

**** Estudiante de Derecho de la Universidad Iberoamericana Puebla.

cuantitativo y cualitativo socio-jurídico, buscando con ello realizar un análisis holístico. Se propone establecer una cuota mínima del 5% para la inclusión de personas con discapacidad en el sector público a nivel nacional. En Puebla, se sugiere aumentar dicha cuota al 9%, acorde con la proporción de personas con discapacidad en la entidad. La evidencia empírica muestra que de las 51 instituciones a las que se solicitó información, solo el 56.86% reportó tener al menos una persona con discapacidad en su plantilla. La investigación ofrecerá un aporte para el diseño e implementación de políticas públicas con un enfoque especial y diferenciado.

Palabras clave: Personas con discapacidad; derecho al empleo público; discriminación y derechos humanos.

approach, based on requests for public information made through the transparency portal in Mexico, as well as on the search, review and analysis of legal regulations, government reports and research that consider the human rights of people with disabilities. It is proposed to establish a minimum quota of 5% for the inclusion of people with disabilities in the public sector at the national level. In Puebla, it is suggested to increase this quota to 9%, in accordance with the proportion of people with disabilities in the state. Empirical evidence shows that of the 51 institutions to which information was requested, only 56.86% reported having at least one person with a disability in their staff. The research will offer a contribution to the design and implementation of public policies with a special and differentiated approach.

Keywords: Persons with disabilities; right to public employment; discrimination and human rights.

SUMARIO: Introducción; 1. Sistema de cuotas para el empleo en el sector público a favor de las personas con discapacidad; 2. El derecho al empleo público para las personas con discapacidad en el marco jurídico nacional y estatal (Puebla); 3. Evidencia empírica sobre el cupo de personas con discapacidad; Conclusión; Fuentes de consulta.

Introducción

Las personas con discapacidad han sido un grupo excluido socialmente a lo largo de la historia, se les ha negado la posibilidad de tomar sus propias decisiones en las distintas esferas de su vida; esta discriminación provocó que, durante décadas, no fueran escuchadas. El estigma de la discapacidad, bajo el modelo médico rehabilitador, provocó que la agenda pública se enfocara en la protección de las personas con discapacidad; se les

debía ayudar a sanar de su enfermedad, para que así, una vez que estuvieran “curadas” o “sanas”, pudieran ser incluidas plenamente en la sociedad.

El modelo rehabilitador enmarca la discapacidad dentro de los parámetros de la enfermedad, sugiriendo que, para que las personas con discapacidad puedan contribuir a la sociedad deben ser rehabilitadas o normalizadas (Palacios, 2008). En este contexto, la “medicina” se posiciona como la única herramienta que permite evaluar la normalidad de una persona, por ende, el discurso médico perpetúa la asociación de discapacidad con enfermedad, desviación y anormalidad (Sorgi, 2019). Este enfoque impone la expectativa de que las personas con discapacidad se ajusten lo más posible a los estándares denominados “válidos” o “normales” (Sorgi, 2019).

Por su parte, la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” (CDPCD) de Naciones Unidas vino a revolucionar la manera de concebir a la discapacidad, siendo un cambio paradigmático la inserción del modelo social como eje fundamental para entender y aplicar los derechos de las personas con discapacidad. Esto ha significado la reconfiguración de perspectivas, principios y directrices en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte de dicho tratado internacional.

El modelo social de la discapacidad se presenta como nuevo tratamiento de la discapacidad, con un desarrollo teórico y normativo que considera que las causas que originan la discapacidad son en gran medida sociales (Victoria, 2013: 1093). La idea central es que la discapacidad no es una deficiencia inherente, sino una construcción social. La misma sociedad es la que impone barreras que limitan la inclusión, la toma de decisiones y la capacidad de las personas con discapacidad para diseñar y vivir su vida de manera autónoma y en igualdad de oportunidades (Victoria, 2013). De esta forma, se reconoce que la discapacidad no está en la persona, sino en cada una de las barreras sociales, físicas y estructurales, que se imponen para el disfrute y ejercicio, en igualdad de oportunidades y condiciones, de sus derechos fundamentales, en comparación con los demás.

El Estado mexicano desempeñó un papel fundamental en la promoción y adopción de la CDPCD, subrayando su compromiso con el enfoque del modelo social de la discapacidad. México firmó la Convención el 30 de marzo de 2007 y ratificó su adhesión el 17 de diciembre de ese mismo año. Posteriormente, el 3 de mayo de 2008, entró en vigor. El compromiso de México con el modelo social refleja la consolidación necesaria para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la creación de políticas públicas y gubernamentales inclusivas.

Por ello, la presente investigación tiende a verificar el cumplimiento de dicho Tratado Internacional -CDPCD-, mismo que es vinculante para México y, por tanto, obligatorio para todas las autoridades, incluidas las de la administración pública del estado de Puebla. En este sentido, se analiza específicamente el derecho al empleo en el sector gubernamental

para las personas con discapacidad, bajo los estándares que proclama la CDPCD. Es decir, se verifica si lo enunciado en el orden público internacional, respecto al cupo mínimo de empleados con discapacidad en el sector público, se están materializando en la entidad poblana y cómo impacta en el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo, a no ser discriminadas.

Con la finalidad de realizar un análisis integral, este proyecto contiene un enfoque de investigación mixto, es decir, se emplean métodos cuantitativos y cualitativos, buscando con ello realizar un análisis holístico, partiendo de un enfoque socio-jurídico. En el componente cuantitativo, se realizaron solicitudes de información pública a través del portal de transparencia en México, lo que permitió recopilar datos específicos sobre la implementación de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

El enfoque cualitativo, por su parte, se basa en la búsqueda, revisión y análisis de los ordenamientos jurídicos, informes gubernamentales y estudios académicos relevantes. En este sentido, se empleó el análisis documental como método para identificar patrones normativos y discursivos en las políticas públicas, así como para contrastar las disposiciones legales con su implementación práctica.

En nuestra investigación, la perspectiva de derechos humanos permea todas las fases del estudio, concretándose en el análisis de los marcos normativos vigentes y su relación con la realidad social. Este enfoque tiene como objetivo formular propuestas concretas de políticas públicas que garanticen los derechos humanos de las personas con discapacidad, contribuyendo así a un análisis integral y orientado hacia resultados prácticos.

1. Sistema de cuotas para el empleo en el sector público a favor de las personas con discapacidad

Prima facie es importante tener en cuenta que el derecho al trabajo en una prerrogativa enmarcada en los “Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales” (DESCA); este derecho fundamental constituye un prerequisite para el disfrute de otros derechos, primando la dignidad humana. En el desarrollo histórico, el reconocimiento del derecho al trabajo implicó la aparición de un catálogo de derechos humanos más amplio, también conocidos como derechos laborales (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2016: 3).

La Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité-DESC), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece las características que debe tener el derecho al trabajo, entre ellas, destacan la protección contra la discriminación, la igualdad de oportunidades y trato justo, así como la promoción de medidas especiales y de ajustes razonables para las personas con discapacidad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité-DESC], 1989). Destaca que las

personas con discapacidad, al igual que las demás personas, tienen derecho a ganarse la vida mediante el desempeño de un trabajo libremente elegido, sin condiciones inferiores a las normas, incluso dicho trabajo, puede desempeñarse en el sector público. De esta forma, los Estados parte del “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” adquieren el deber de vigilar que las personas con discapacidad puedan obtener y conservar un empleo adecuado y digno, lo que, a su vez, facilita su inserción e inclusión social (Comité-DESC, 1985).

El derecho al trabajo ha tenido una interpretación progresista, sobre todo, en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que se ha analizado bajo un enfoque especial y diferenciado para las personas con discapacidad. El mayor avance se encuentra en el Sistema Universal, ya que en el seno de la ONU se adoptó la CDPCD;¹ dicho instrumento promueve y garantiza los derechos de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida,² incluyendo el derecho al trabajo. En su parte normativa, dispone la obligación de los Estados de tomar medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso al mercado laboral y no sean discriminadas por su condición, así como también reconoce que tienen la oportunidad de ganarse la vida como lo decidan, agregando el deber de emplear a las personas con discapacidad en el sector público. Específicamente, el artículo 27, en numeral 1, inciso g), de la CDPC, precisa lo siguiente:

Artículo 27 -Trabajo y empleo. (...)

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

(...)

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2006, art. 27). [Lo resaltado es propio]

¹ La CDPCD reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras que enfrentan en su entorno y actitudinales. Por tanto, es necesario promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, respetando su dignidad inherente, (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2006).

² Es importante mencionar que la CDPCD estipula en su artículo 1 que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (ONU, 2006, art. 1).

En el ámbito interamericano, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó el 7 de junio de 1999, la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad” (CIEDPCD), misma que entró en vigor en México el 09 de agosto del mismo año. Este documento en su arábigo III.1, inciso a), señala que:

(...) III. Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración... (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1999, art. III.1). [Énfasis añadido]

Sin embargo, la CIEDPCD debe leerse a la luz de la Opinión Consultiva 10/89, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y bajo el principio de *cross fertilization* que opera en el Derecho Internacional Público; ya que, al diseñarse dicho tratado en los años 90’s, aun no figuraba el modelo social de la discapacidad, por lo que su contenido tiene sesgo paternalista propio del modelo médico-rehabilitador. No obstante, es un pacto valioso que, en una interpretación evolutiva y considerando el dinamismo de los derechos humanos, tiene alcance jurídico relevante en las Américas.

De los numerales preinsertos, tanto de la CDPCD, como de la CIEDPCD, se observa una obligación coincidente respecto al derecho al trabajo para las personas con discapacidad. Empero la ONU, va más allá, siendo más garantista en la materia, al disponer que los Estados parte deberán emplear a las personas con discapacidad en el sector público, teniendo para ello que adoptar las medidas pertinentes para su cumplimiento, inclusive, mediante el diseño legislativo y la implementación de acciones administrativas.

La propuesta internacional busca que los Estados integren, de manera discrecional atendiendo a su soberanía, políticas públicas y gubernamentales en el marco normativo interno, asegurando de esta forma, su cumplimiento y sostenibilidad nacional a lo largo del tiempo. Sin embargo, al ser una obligación tan amplia, carece de claridad en cuanto a los mecanismos concretos para lograr su ejecución, esto es, no se especifica cómo se va a lograr que las personas con discapacidad trabajen, en igualdad de condiciones con las demás, en el sector público.

De esta forma, resulta factible la incorporación de un “cupo mínimo” de personas con discapacidad empleadas en el sector gubernamental. Esta acción afirmativa encuentra fundamento en el piso mínimo del derecho al trabajo; ya que, al igual que los demás DESCA,

para su correcto desarrollo e implementación inmediata, requiere una base compatible con el principio de progresividad y no regresión; tal y como lo señalan los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

En este sentido, la Corte IDH, en el caso “Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala”, determinó las dos obligaciones que derivan de los DESCAs, aquellas de exigibilidad inmediata, y las de carácter progresivo (Corte IDH, 2021). Con relación con las primeras -obligaciones de exigibilidad inmediata- los Estados deben adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para los DESCAs, y en general, avanzar hacia su plena efectividad (Corte IDH, 2021). Respecto a las segundas, la realización progresiva significa que los Estados tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dichos derechos, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (Corte IDH, 2021). Asimismo, se impone el deber de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

Entonces, es dable afirmar que el esquema de cuotas constituye un piso mínimo del derecho al trabajo en el ámbito gubernamental para las personas con discapacidad. Siendo, a su vez, una “discriminación positiva o inversa” para lograr la igualdad sustantiva; ya que, históricamente, la justificación de los derechos ha radicado en proteger a las minorías frente a la mayoría (Díaz Revorio, 2020: 27). El adjetivo de “positiva” o “inversa” tiene por finalidad lograr ciertas cuotas de igualdad material o fáctica de las personas que han sufrido tratos vejatorios por el solo hecho de pertenecer a un colectivo determinado (Esparza & Díaz Revorio, 2019), como es el caso de las personas con discapacidad.

Los derechos humanos acompañados de acciones afirmativas sirven para resguardar la posición de los menos poderosos frente a los más poderosos (Díaz Revorio, 2020: 27) y verificar que no sufran algún tipo de discriminación; recordando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe discriminar, es decir, tratar igual a los desiguales y desigual a los iguales; pues ninguna persona es idéntica a la otra en todas sus condiciones. En efecto, el establecimiento de un “sistema de cuotas” para las personas con discapacidad en el empleo gubernamental debe centrarse en alcanzar la igualdad dentro del campo de las oportunidades laborales públicas. Pero, para que esta acción sea plenamente válida y compatible con la igualdad constitucional, tendrá que instaurarse como una regla de absoluta (Rey Martínez, 2023) con la finalidad de terminar con la discriminación estructural en este ámbito, para transitar *a posteriori*, a una regla relativa no absoluta.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité-DPCD), atendiendo a su función consultiva, emitió el 09 de septiembre de 2022, la “Observación General número 8” sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al

empleo, la cual desarrolla el contenido del arábigo 27 de la CDPCD, con el objeto de brindar a los Estados parte una mayor comprensión de su deber en la temática. Se reiteró la preocupación sobre que, algunos Estados, continúan con un modelo de caridad, a pesar de ser incompatible con la Convención mencionada.

En esta observación general se subrayó la falta de acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral, lo que provoca múltiples formas de discriminación. Entre los obstáculos adicionales destacan la denegación de ajustes razonables, la inaccesibilidad de los lugares de trabajo y el acoso, que limitan su realización personal y profesional (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [Comité-DPCD], 2022). Aunado a que, las personas con discapacidad tienen mayores probabilidades de ganar salarios más bajos que las personas sin discapacidad, de tener un empleo vulnerable, incluido el sector informal; a su vez, las instituciones públicas los suelen pasar por alto.³ En respuesta a estas preocupaciones, el Comité-DPCD hace un llamado específico al sector público, destacando la necesidad de mejorar estas condiciones, específicamente dijo lo siguiente:

H. Empleo en el sector público.

40. Las disposiciones de los demás incisos del artículo 27 se aplican por igual a los sectores público y privado. Sin embargo, cuando el Estado parte sea el empleador, debería adoptar un enfoque más riguroso con respecto a la inclusión. Los Estados parte deben introducir normas objetivas para la contratación y el ascenso de las personas con discapacidad en función de sus méritos y comprometerse a aumentar el número de empleados con discapacidad. Si es necesario, se deben tomar medidas específicas para crear conciencia dentro del sector público, atraer y contratar a personas con discapacidad y apoyar a los empleados del sector público con discapacidad, con el objetivo de reflejar la diversidad de la comunidad y beneficiarse de las experiencias vividas por las personas con discapacidad.

41. El Comité ha recomendado a los Estados partes que, en un esfuerzo por aumentar el empleo de las personas con discapacidad en el sector público, elaboren y apliquen medidas de acción afirmativa, como la asignación de fondos específicos para promover el empleo de las personas con discapacidad en los sectores público y privado, incluidos los programas de formación profesional. Otras medidas incluyen cuotas, un requisito para emplear al menos un porcentaje específico de empleados con discapacidades, u objetivos no obligatorios. Todas las medidas deben ir acompañadas de un requisito de informe anual sobre el cumplimiento por parte de las autoridades públicas. (...)

60. A fin de cumplir con la obligación de garantizar el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo, los Estados partes están obligados a reconocer este derecho en los ordenamientos jurídicos nacionales y adoptar una política nacional y un plan de acción detallado para su realización.

³ Las personas con discapacidad enfrentan barreras para acceder y ejercer su derecho al trabajo y al empleo en el mercado laboral abierto, en igualdad de condiciones con las demás. Enfrentan altas tasas de desempleo, salarios más bajos, inestabilidad, estándares más bajos en las condiciones de contratación, falta de accesibilidad al entorno laboral y también tienen menos probabilidades que otras personas de ser designadas para puestos gerenciales cuando están empleados formalmente (Comité-DPCD, 2022).

La política y el plan deben tener suficientes recursos asignados para aumentar la participación de las personas con discapacidad (Comité-DPCD, 2022, párr. 40, 41 y 60). [El énfasis añadido es propio]

El Comité-DPCD resaltó la importancia de aumentar la representación de personas con discapacidad en el sector público mediante acciones afirmativas, sugiriendo la creación de esquemas de “cuotas”, ya que estos facilitan una nivelación inicial. No obstante, una vez alcanzado el porcentaje mínimo, este no debe convertirse en una limitante numérica, en línea con el principio de progresividad y no regresión que permea en los derechos humanos; sino que, deberá enfocarse en lograr la igualdad sustantiva (Comité-DPCD, 2022). En efecto, la cuota mínima para las personas con discapacidad es necesaria para que los Estados garanticen su derecho al empleo público, mismos que pueden ser transitorios. De esta forma, el trato desigual y más favorable se convierte en un deber, no en una posibilidad. Pero ¿Qué porcentaje es el correcto o idóneo?

La CDPCD no precisa un porcentaje generalizado para el cupo de personas con discapacidad respecto al empleo público, así como tampoco lo establece la CIEDPCD. En la Observación General número 8, analizada líneas arriba, se observa que el Comité-DPCD reitera la necesidad del sistema de cuotas, pero sin determinar un porcentaje específico. Además, no sería apropiado aplicar un mismo porcentaje para todos los Estados miembros de la ONU, dado que el número de población con discapacidad varía en cada uno.

En el caso de México, dicho Comité-DPCD examinó el informe inicial, en sus sesiones 145ª y 146ª, celebradas el 16 y 17 de septiembre de 2014, respectivamente. El Comité emitió observaciones finales, en su 12º período de sesiones, esto fue el 15 de septiembre al 03 de octubre de 2014, en las que destacó la falta de mecanismos para hacer cumplir la cuota laboral del 3% en el sector público a favor de personas con discapacidad. También recomendó a México establecer un mecanismo de monitoreo para garantizar el cumplimiento de esta cuota e implementar medidas afirmativas similares en el sector privado. Textualmente señaló que:

51. Al Comité le preocupa:

(...)

d) La ausencia de mecanismos para hacer cumplir la cuota laboral del 3% en el sector público a favor de las personas con discapacidad. (...)

52. El Comité recomienda al Estado parte: (...)

d) Establecer un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad en el sector público e implementar de medidas afirmativas similares en el sector privado (Comité-DPCD, 2014). [Lo resaltado es propio]

En este tenor, Naciones Unidas, a través del su órgano de tratado, determinó un porcentaje de cuota laboral para el Estado mexicano de 3% en el sector público a favor de las personas con discapacidad. Esta medida tiende a la igualdad real; considerando que,

para alcanzarla, se requiere un cierto grado de desigualdad formal, es decir, tratos diferentes o preferentes para ciertos grupos de categoría sospechosa.

A pesar de que el Comité-DPCD estableció una cuota laboral del 3% en el sector público para personas con discapacidad, este porcentaje no es proporcional al número real de personas con discapacidad en México. A manera de analogía, las “cuotas de género” o “cuotas de paridad” en el sector electoral, el porcentaje debe reflejar más fielmente la realidad demográfica del país. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en México hay 6,179,890 personas con algún tipo de discapacidad, lo que representa 4.9% de la población total del país (INEGI, 2020). Por lo tanto, la cuota mínima de personas con discapacidad debe ser de al menos el 5% en el sector público para el Estado mexicano.

2. El derecho al empleo público para las personas con discapacidad en el marco jurídico nacional y estatal (Puebla)

En el ámbito nacional, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley Federal del Trabajo consagran los derechos laborales que deben ser garantizados a todas las personas sin que medie algún tipo de discriminación. Adicionalmente en 2022, el Senado de la República aprobó por unanimidad una adición a la Ley Federal del Trabajo, el dictamen contiene medidas dirigidas a que las personas con discapacidad tengan un mayor acceso al trabajo. Se establece una lista de responsabilidades que deberán optar los empleadores,⁴ entre ellas, que por los menos, el 5% de los puestos en una empresa con más de 20 trabajadores, estén ocupado por personas con discapacidad (Senado de la República, 2022).

Además, impone el deber de hacer los ajustes necesarios para garantizar que, desde el proceso de convocatoria hasta el desarrollo de sus funciones, las personas con discapacidad puedan desempeñarse plenamente, con dignidad y con las herramientas adecuadas en el entorno laboral (Hernández, 2022). No obstante, esta reforma está dirigida al ámbito privado, dejando de lado al sector público, quien también deberían adoptar dicha cuota mínima propuesta del 5%. Máxime que la discriminación positiva es una obligación para cuando el empleador es el gobierno.

Por otro lado, al analizar la “Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad” (LGIPCD), se desprende que es omisa al no establecer un porcentaje base en

⁴ “Uno de los temas más dolorosos y sentidos de las personas con discapacidad es precisamente no poder ser incluidos en las empresas para desarrollar un trabajo”, afirmó la senadora Patricia Mercado (MC), Secretaria de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado (Hernández, 2022). La legisladora señaló que a pesar de los avances que ha tenido nuestro país en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, las políticas de inclusión laboral se han quedado cortas “pues se mantiene una baja tasa de empleo entre esta población” (Hernández, 2022).

la administración pública, tanto federal como estatal y municipal. En su arábigo 11, enmarca el derecho al trabajo, mismo que a la letra dice:

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social promoverá el derecho de las personas con discapacidad al trabajo digno y al empleo, en igualdad de oportunidades y equidad, de manera que se les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. (Cámara de Diputados, 2024, art. 11)

Esta LGIPCD, a pesar de ser el ordenamiento jurídico que diseña y rige la política pública nacional sobre los derechos a las personas con discapacidad, no dispone de manera explícita las obligaciones del sector público respecto a un cupo mínimo, desatendiendo las recomendaciones internacionales en la materia.

Asimismo, México cuenta con la “Norma Mexicana Oficial NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación”, la cual no tiene carácter de Ley, sino es un ordenamiento administrativo de adopción voluntaria. Esta norma permite que los centros de trabajo se puedan certificar reconociendo a aquellos espacios laborales que cuentan con prácticas positivas que favorecen el desarrollo integral de las y los trabajadores (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2015). Una vez, lograda la certificación, es posible obtener un distintivo, entre estos, se pide que al menos el 3% de los trabajadores sean personas con discapacidad. Empero, este documento carece de fuerza y obligatoriedad; además, de que solo concibe el cupo mínimo de 3% de personas con discapacidad en el centro de trabajo como una acción extra, sin condicionar la certificación correspondiente.

A nivel local, en el estado de Puebla, está vigente la “Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla” (LPCD), misma que tuvo su última reforma el 09 de abril de 2021. Esta legislación busca garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el sector laboral y empresarial, para lograr su vida independiente y, sobre todo, que sean parte sustancial de fuerza de trabajo del gobierno (Congreso del Estado de Puebla, 2021). Reconociendo que la inclusión laboral de personas con discapacidad en el espacio público no solo representa la garantía de un derecho fundamental, sino que también es beneficioso para la sociedad y las organizaciones en términos de diversidad, inclusión, e incluso, en productividad (Congreso del Estado de Puebla, 2021).

La LPCD, en sus artículos 43 y 48, sí hace alusión al cupo mínimo de personas con discapacidad, enunciando que, el Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla (INDEP), como organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, procurará la inclusión de mínimamente 3% de personas con discapacidad en el ámbito laboral (Congreso del Estado de Puebla, 2021), sin aclarar si se refiere al sector público o privado. Por lo que, en una interpretación “pro-persona” podemos afirmar que se refiere a ambos sectores.

Dentro de las funciones del INDEP, según la LPCD, se encuentran el “proponer” a empresas y patrones -pudiendo ser dependencias y entidades del gobierno del estado de Puebla- la consideración de este porcentaje en sus plantillas (Congreso del Estado de

Puebla, 2021). Sin embargo, la facultad del INDEP se limita a “proponer”, es decir a “intentar” que un porcentaje del 3% de personas con discapacidad puedan ser vinculadas al empleo formal en la entidad poblana.

Asimismo, dicho ordenamiento estipula que, el INDEP podrá “proponer” a particulares que consideren ese cupo mínimo, sin hacer alusión a algún tipo de verificación o supervisión de cumplimiento; quedando a discreción de cada empleador, ya sea gubernamental o no, si quiere contratar a una persona con discapacidad dentro de su plantilla laboral. Este tipo de políticas gubernamentales son ambiguas y no garantizan el disfrute pleno del derecho al trabajo en el sector público a favor de las personas con discapacidad. A continuación, se presentan los numerales invocados para mejor comprensión (Tabla 1):

Tabla 1. *Artículos 43 y 48 de la “Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla”*

Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla	
Artículo 43	Artículo 48
El Instituto procurará la incorporación de <u>un tres por ciento como mínimo, en los ámbitos laborales correspondientes</u> de aquellas personas con discapacidad en edad de laborar, así mismo, vigilará y recomendará que se garanticen las mismas condiciones y derechos laborales que la Ley Federal del Trabajo contempla sin discriminación alguna.	El Instituto propondrá a empresas y patrones, la consideración de <u>un tres por ciento como mínimo de empleos para personas que</u> , por el tipo y grado de su discapacidad puedan ser desempeñadas por éstas, incorporándose a la actividad laboral.

Fuente: elaboración propia con información extraída de la “Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla” (Congreso del Estado de Puebla, 2021).

En virtud de lo expuesto, surgió la necesidad de verificar mediante la evidencia empírica si el marco jurídico vigente en relación con el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el sector público se está cumpliendo en el estado de Puebla, particularmente en lo que respecta al cupo mínimo del 3% previsto en la LPCD. Esta revisión permitirá corroborar si dicha prerrogativa ha sido implementada efectivamente en las instituciones gubernamentales de la entidad poblana.

3. Evidencia empírica sobre el cupo de personas con discapacidad

Se solicitó información -vía portal de transparencia: Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)⁵ el 13 de febrero de 2023, a 51 instituciones, siendo dependencias y entidades pertenecientes al Ejecutivo Estatal, al Poder Judicial del Estado y el Congreso del Estado; todas de Puebla; así como también se pidió información a algunos Organismos Autónomos de la entidad, como la Fiscalía General del Estado y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

La solicitud se enfocó en preguntar si las instituciones públicas tienen en su plantilla a personas con discapacidad. De ser así, saber cuántas de ellas trabajan en el sector público. Además, se les pidió identificar el tipo de discapacidad, el trabajo que desempeñan, el tiempo que llevan laborando, así como si se les están garantizando los ajustes razonables. A continuación, se agrega el listado de las autoridades estatales a las que se dirigió la solicitud con el número de folio que recayó en el sistema de SIPOT (Tabla 2):

Tabla 2. Instituciones a las que se solicitó información vía SIPOT.

No.	INSTITUCIÓN	FOLIO
1	Carreteras de Cuota Puebla	210420323000013
2	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla	210420523000004
3	Convenciones y Parques	210421123000004
4	Secretaría de Desarrollo Rural	210423423000012
5	Secretaría de Infraestructura	210423523000019
6	El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	210448423000348
7	Instituto Estatal de Educación para Adultos	211200023000008
8	Secretaría de la Función Pública	211200623000232
9	Secretaría de Seguridad Pública	211204223000061
10	Ciudad Modelo	211576123000003
11	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	211909723000011
12	Secretaría de Trabajo	212255723000030
13	Secretaría de Movilidad y Transporte	212325723000052
14	Agencia de Energía del Estado de Puebla	212483723000005
15	Secretaría de Planeación y Finanzas	211200523000100
16	Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	212101823000048

⁵ Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).

17	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	210420723000007
18	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla	210420423000010
19	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	210420823000053
20	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	211204923000030
21	Instituto Poblano del Deporte	212627823000007
22	Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	210421223000007
23	Secretaría de Cultura	212405723000015
24	Universidad de la Salud del Estado de Puebla	212611923000015
25	Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla	211199923000010
26	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	210421023000019
27	Secretaría de Igualdad Sustantiva	212301723000019
28	Secretaría de Gobernación	211204423000728
29	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla	210420623000006
30	Fiscalía General del Estado de Puebla	210421523000314
31	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado	211200423000067
32	Secretaría del Bienestar	211200323000015
33	Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla	212093723000008
34	Secretaría de Administración	212261723000559
35	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	210421723000163
36	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	212669823000020
37	H. Congreso del Estado de Puebla	2104252230000114
38	Poder Judicial del Estado de Puebla	210425323000120
39	Instituto de Discapacidad del Estado de Puebla	212655723000003
40	Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	212627723000006
41	Fondo de Apoyo al programa Estatal de Tecnologías Educativas y de la Información para el Magisterio de Educación Básica del Estado de Puebla	211351223000001
42	Instituto de Capacitación para el Trabajo	210421623000004
43	Secretaría de Economía	210423323000012
44	Secretaría de Salud	211200723000171
45	Museos Puebla	211627123000007
46	Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano	211635023000002
47	Secretaría de Seguridad Pública	210421323000004
48	Secretaría de Turismo	211204323000010

49	Instituto Poblano de la Juventud	2212645723000014
50	Sistema Estatal de Telecomunicaciones	210423223000020
51	Fideicomiso del programa de Becas Nacionales para la Educación	210449923000003

Fuente: elaboración propia con información de las solicitudes de información realizadas.

Las 51 instituciones dieron respuesta a la solicitud con las preguntas formuladas. Sin embargo, 18 de estas informaron que no cuentan con personas con algún tipo de discapacidad en sus plantillas y 4 precisaron que no son competentes para responder dichas preguntas, esto es, se abstuvieron de responder, alegando un tema de protección de datos personales, a pesar de que únicamente se solicitó información estadística y las preguntas estaban específicamente dirigidas a la plantilla laboral. Esta negativa contraviene el principio de máxima publicidad que rige en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como denota el incumplimiento al derecho de las personas con discapacidad a contar con un empleo público en dichos organismos.

Por ello, las 22 instituciones (18 que contestaron en sentido negativo y 4 que se declararon incompetentes), que no tienen personas con discapacidad en sus plantillas⁶ son:

1. Secretaría de Desarrollo Rural.
2. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.
3. Secretaría de la Función Pública.
4. Ciudad Modelo.
5. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
6. Agencia de Energía del Estado de Puebla.
7. Secretaría de Medio Ambiente Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial.
8. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla.
9. Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla.
10. Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos.
11. Instituto Poblano de Asistencia al Migrante.
12. Universidad de la Salud del Estado de Puebla.
13. Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla.
14. Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.
15. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.
16. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

⁶ Debe de considerarse el periodo de la solicitud de información, ya que esta información se solicitó a inicios del 2023, del año inmediato anterior.

17. Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.
18. Fondo de Apoyo al Programa Estatal de Tecnologías Educativas y de la Información para el Magisterio de Educación Básica del Estado de Puebla
19. Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano.
20. Fideicomiso del Programa de Becas Nacionales para la Educación
21. Secretaría de Turismo.
22. Instituto Poblano de la Juventud.

En este orden de ideas, solo se contó con información de 29 instituciones públicas estatales que sí cuentan con personas en su plantilla laboral, la mayoría oscilan desde 1 hasta 10 empleados destacando solo 6 que cuentan con más de 10 personas con discapacidad laborando. Por lo tanto, únicamente el 56.86% de oficinas gubernamentales cuentan con personas con discapacidad en sus plantillas (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de instituciones que cuentan con personas con discapacidad en sus plantillas.



Nota: elaboración propia con base en información proporcionada por las autoridades.⁷

⁷ Considerando las 51 instituciones a las que se les hizo la solicitud de información.

De las respuestas fue posible identificar los órganos gubernamentales que sí tienen en su estructura a personas con discapacidad y cuáles no. Una vez procesada la información destaca lo siguiente:

- De las 51 instituciones a las que se solicitó información, aproximadamente el 56.86% (29 instituciones) reportó tener al menos una persona con discapacidad en su plantilla. Esto quiere decir que 22 instituciones, equivalentes al 43.14%, no tienen empleados con discapacidad. Es relevante precisar que 19 de estas 22 oficinas públicas confirmaron expresamente que no cuentan con alguna persona con discapacidad en sus plantillas.
- Las 6 instituciones que cuentan con mayor número de personas con discapacidad empleadas son la Secretaría de Salud con 206 personas; la Secretaría de Seguridad Pública con 82 personas; la Secretaría de Planeación y Finanzas con 17 personas; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla con 16 personas; la Fiscalía General del Estado de Puebla con 15 personas y el CECyTE con 11 personas. Estos organismos sobresalen, debido a que las autoridades restantes no tienen más de 8 personas con discapacidad empleadas.
- De forma general, las instituciones que tienen a personas con discapacidad laborando dentro de las oficinas públicas, van de 1 a 8 personas como máximo. Situación alarmante, sobre todo, en aquellos organismos que se conforman por un gran número de servidores públicos, como lo son: el Poder Judicial del Estado de Puebla (PJEP), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTEP), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Honorable Congreso del Estado de Puebla, entre otros.
- De las 29 instituciones que sí emplean a personas con discapacidad, en la gran mayoría, estas personas se desempeñan en labores de carácter administrativo, secretarial y operativo. Esto evidencia el estigma persistente que aún afecta a este grupo de tutela preferente, limitando su acceso a roles de toma de decisiones, cargos ejecutivos o posiciones de alta dirección dentro del sector público. La subrepresentación de personas con discapacidad en puestos de liderazgo refleja una barrera estructural y cultural que perpetúa la desigualdad, ya que, se subestima las capacidades y potencial de estas personas en cargos ejecutivos o de alta dirección.
- Respecto al tiempo laborando, la temporalidad va desde 1 mes hasta los 40 años de antigüedad. Este indicador refleja la continuidad en el empleo que han tenido y la capacidad de mantenerse en sus puestos. Más importante aún, destaca la resiliencia de este grupo de personas para cumplir con las responsabilidades asignadas, a pesar de las posibles barreras y desafíos que enfrentan en su entorno. La longevidad también plantea interrogantes sobre las oportunidades de crecimiento dentro de

sus organizaciones, aspecto crucial para una inclusión laboral plena y sin discriminación.

- De las 51 instituciones cuestionadas, la gran mayoría coincidió en que las discapacidades que presentan sus empleados son de carácter físico, motriz, visual y/o auditiva. Por otro lado, algunas de las instituciones se negaron a especificar el tipo de discapacidad, amparándose en el artículo 6 de la CPEUM, al considerarlo un dato confidencial. La denegación de información refleja una comprensión limitada del equilibrio entre la protección de datos personales y la transparencia, sobre todo, en temas de inclusión; lo cual dificultó la evaluación precisa de las políticas de integración y accesibilidad laboral en el sector público.
- El 90% de las oficinas gubernamentales que contestaron la solicitud de información indicaron que cuenta con ajustes razonables básicos, como rampas, cajones de estacionamientos reservados para personas con discapacidad, ascensores, señaléticas, entre otras. Pero, solo el 5% de estos organismos ha invertido en la adaptación integral de sus estructuras edilicias y en proporcionar a los trabajadores con discapacidad las condiciones necesarias para su desempeño laboral óptimo. Ello evidencia el enfoque superficial que se mantiene a nivel gubernamental relativo a la accesibilidad e igualdad real. La falta de inversión en ajustes razonables perpetúa la exclusión y envía un mensaje social de que la participación plena de las personas con discapacidad no es una prioridad en el ámbito público. Cabe decir que, para completar la revisión es necesario una visita *in situ*, en la que se realicen entrevistas a las y empleados públicos con discapacidad; esto permitiría corroborar la existencia de estos ajustes como lo señalaron las autoridades.
- El organismo de “Carreteras y Cuotas de Puebla” es el único que informó haber ejercido un monto de \$245,550.00 en el periodo de 2018 al 2023, por concepto de compra de materiales para la adecuación de espacios de diseño universal, tanto para el personal que labora en el organismo, como para las y los usuarios que visitan las instalaciones, paraderos y terminales de los servicios que ofrece.⁸ Esta inversión demuestra un compromiso con la accesibilidad por su parte, aunque también, destaca la limitada atención de otras instituciones para la implementación de entornos inclusivos para todos y todas.
- La mayoría de las instituciones gubernamentales que contestaron señalaron que no están certificados o que están en proceso de obtener la certificación en la “Norma Oficial Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015”, en igualdad laboral y no discriminación.

⁸ Carreteras y Cuotas de Puebla: este mantenimiento incluyó la adecuación de sanitarios para las personas con discapacidad (folio 210420323000013).

Esta respuesta refleja una visión reduccionista de la inclusión, donde la ausencia de barreras explícitas se confunde con la existencia de condiciones genuinas para la equidad y el acceso pleno de las personas con discapacidad al ámbito laboral, recalcando el carácter orientador y no vinculante de dicha norma administrativa.

- Por su parte, de la respuesta de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Puebla se observa que cuenta con medidas afirmativas que promueven el trabajo digno para personas con discapacidad, mencionado que garantizan un porcentaje de la plantilla laboral para las personas con discapacidad y aseguran la accesibilidad en el entorno laboral de las personas con discapacidad en el espacio físico, de las comunicaciones y la información, así como en el de los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, entre otros.⁹ Estas medidas revelan un enfoque proactivo hacia la inclusión.

Los datos preinsertos reflejan que el número de personas con discapacidad empleadas en Puebla dentro del sector público es alarmantemente bajo, sin alcanzar siquiera el 3% que mandata la LPCD;¹⁰ a sabiendas de que, este porcentaje se queda corto en comparación con el estimado nacional, ya que, como se expuso a *supra líneas*, el 4.9% de la población en la República Mexicana vive con alguna discapacidad. Por ello, se considera que el 5% es un dato más preciso y congruente con la proporción de la población con discapacidad a nivel nacional. Este porcentaje -5%- refleja la cuota mínima necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva en el sector de empleo público a nivel nacional, debido a que garantiza una representación más adecuada y equitativa.

Sin embargo, si queremos ser más precisos, cada entidad federativa deberá ajustar el porcentaje de personas con discapacidad en el sector público en función de su población total. En el estado de Puebla, aproximadamente el 9.2% de la población, equivalente a 300,150 personas, vive con alguna discapacidad (INEGI, 2010). Por lo tanto, este porcentaje del 9% corresponde a la cuota mínima de personas con discapacidad que las dependencias y entidades gubernamentales en Puebla deben emplear.

El cupo del 9% en el sector de empleo público para las personas con discapacidad refleja de manera más fiel la diversidad de la población. Este ajuste se alinea con el sistema de cuotas como una acción afirmativa para la igualdad real, cuya finalidad es dar un primer paso para corregir los desequilibrios históricos y estructurales en la participación de personas con discapacidad dentro del gobierno.

⁹ Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Puebla, 2023.

¹⁰ Este panorama lo podemos atribuir a la falta de diseño de políticas públicas y acciones gubernamentales efectivas destinadas a promover la igualdad sustantiva respecto a la accesibilidad e inclusión laboral de las personas con discapacidad en los organismos gubernamentales de la entidad poblana.

Es fundamental incluir -de forma prioritaria- en la agenda pública nacional, para que se replique a nivel estatal, el derecho que tienen las personas con discapacidad de emplearse en el ámbito público, para que así, el sistema de cuotas tome relevancia y sea exigido a las dependencia y entidades como una acción afirmativa en aras de lograr la igualdad material. Resulta necesario reconocer socialmente que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos y, por ende, deben tener las mismas oportunidades. Establecer políticas y prácticas inclusivas que eliminen estas barreras y fomenten la igualdad de oportunidades es crucial para garantizar el cumplimiento de la normativa internacional, en específico, de la CDPCD.

Conclusión

La falta inclusión laboral en el sector público para las personas con discapacidad es una problemática latente que afecta el derecho humano al trabajo de este grupo de tutela preferente. Esto demuestra que aún existen obstáculos que impiden su acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones con los demás. De acuerdo con la CDPCD y bajo el enfoque del modelo social, es necesario dejar de considerar a discapacidad como una enfermedad, para pasar a contemplarla como un aspecto de la diversidad humana.

En el ámbito internacional, la CDPC y la CIEDPCD reconocen el derecho al trabajo para las personas con discapacidad. Destaca la Observación General 18 del Comité-DESC, ya que proporciona una guía detallada a los Estados parte con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho al trabajo bajo un enfoque especial y diferenciado. El Comité recomendó a los Estados parte aumentar el empleo de las personas con discapacidad en el sector público, pudiendo elaborar y aplicar medidas afirmativas, como son el esquema de cuotas, es decir, emplear al menos un porcentaje específico de personas con discapacidad.

En México, el Senado de la República aprobó por unanimidad en el año 2022, un dictamen de reforma a la Ley Federal del Trabajo, que propone establecer que las empresas con más de 20 trabajadores contraten al menos el 5% de personas con discapacidad y realicen los ajustes necesarios para garantizar su plena inclusión en el trabajo. Sin embargo, aún no se ha llevado a cabo la reforma respectiva. Esta acción legislativa -de aprobarse- representaría un avance en términos de diseño de medidas afirmativas a nivel nacional. Siendo relevante que la propuesta sea más completa y permita la armonización de leyes que abordan el empleo desde el sector gubernamental y no solo se dirigía a las empresas privadas.

A pesar de que el Comité- DPCD en 2014, recomendó al Estado mexicano la creación de un cupo mínimo del 3% a favor de personas con discapacidad en empleos gubernamentales, se requiere la implementación de al menos un cupo mínimo del 5% a nivel nacional, al ser

el dato más preciso y congruente con la proporción de la población con discapacidad en el país.

En el caso de Puebla, el porcentaje varía, debido a que el 9.2% de la población presenta alguna discapacidad; por ende, este porcentaje debería ser el mínimo exigido a las dependencias y entidades gubernamentales. Esta acción afirmativa de cupos mínimos garantizaría una representación más adecuada y equitativa para las personas con discapacidad en las oficinas públicas.

La evidencia empírica de esta investigación evidencia una situación preocupante, ya que, el porcentaje de personas con discapacidad empleadas en el sector público en Puebla es considerablemente bajo. De las 51 instituciones a las que se solicitó información, solamente el 56.86% reportó tener al menos una persona con discapacidad en su plantilla. Esto quiere decir que el 43.14% de las instituciones públicas (a las que se les solicitó información) no tienen empleados con discapacidad. En este sentido, se realizan las propuestas siguientes:

1. **Establecimiento de una cuota mínima nacional en México del 5% a favor de las personas con discapacidad para ser empleadas en el sector público.** Esta medida deberá ser promovida mediante una reforma legislativa que establezca este cupo como un requisito obligatorio para todas las oficinas gubernamentales, reflejando así un compromiso real con la igualdad y no discriminación. Cabe decir, que en cada Estado de la República mexicana tendrá que realizarse un ejercicio análogo.
2. **Cuota mínima en Puebla al 9% para el empleo de las personas con discapacidad en el sector público.** En el contexto específico de Puebla, se propone que la cuota mínima obligatoria para la inclusión de personas con discapacidad en el sector público se ajuste al 9%, en correspondencia con la proporción de personas con discapacidad en la población total de la entidad federativa.
3. **Reformar la Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla.** Resulta imperativo efectuar una modificación a la “Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla” para que contemple explícitamente un porcentaje mínimo obligatorio de personas con discapacidad en el empleo público, incluyendo mecanismos de verificación que aseguren su cumplimiento. Esta reforma legislativa debe enmarcarse como una acción afirmativa, siendo clave para combatir la discriminación estructural y eliminar estigmas asociados a la discapacidad.

La iniciativa de ley deberá establecer un sistema de monitoreo y evaluación continua que permita medir el progreso en la inclusión, el cual permitirá la recopilación de datos desagregados por tipo de discapacidad, género y otros factores relevantes para el diseño de políticas públicas y gubernamentales futuras.

Estas propuestas de políticas gubernamentales se enmarcan en un enfoque de derecho antidiscriminatorio, ya que dichos ajustes son denominados “acciones afirmativas” o “discriminación positiva”. Las cuales, una vez implementadas, permitirán caminar hacia la igualdad real para todas las personas. Es decir, no solo se busca cumplir con los compromisos internacionales, sino también, promover la igualdad material o real.

Fuentes de consulta

- Cámara de Diputados. (2024). *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada el 14 de junio de 2024. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Cartilla-DH-trabajo.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1985). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1sp.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1989). *Observación General No. 18. 37° periodo de sesiones*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf>
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observaciones finales sobre el informe inicial de México adoptadas por el Comité contra la Desaparición Forzada*. Recuperado de https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1419180.pdf
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2022). *Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo*. Naciones Unidas. Recuperado de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/518/60/pdf/g2251860.pdf>
- Congreso del Estado de Puebla. (2021). *Ley para las Personas con Discapacidad del Estado de Puebla*. Recuperado de <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/235-ley-para-las-personas-con-discapacidad-del-estado-de-puebla>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021.

Díaz Revorio, F. (2000). *Las dimensiones constitucionales de la igualdad*. Universidad de Castilla La Mancha.

Esparza-Reyes, E., & Díaz Revorio, F. J. (2019). Los mecanismos jurídicos de lucha contra la discriminación: Aportaciones para la configuración del derecho antidiscriminatorio. *Revista de Derecho Político*, 1(105), pp. 57-79. Universidad de La Frontera. <https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25268>

Hernández, G. (24 de febrero de 2022). Empresas tendrán que contratar personas con discapacidad para 5% de sus puestos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Empresas-tendran-que-contratar-personas-con-discapacidad-para-5-de-sus-puestos-20220223-0105.html>

Instituto Nacional de Geografía e Historia. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020. Población total*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

Organización de los Estados Americanos. (1999). *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, características y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Colección CERMI No. 36. Ed. Cinca.

Rey Martínez, F. (2023). Manual de instrucciones para utilizar el concepto de igualdad a fin de que las minorías étnicas no la alcancen. (Sentencia del Tribunal Supremo Federal norteamericano *SFA, Inc. v. President and fellows of Harvard College y University of North Carolina*, de 29 de junio de 2023). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 267-303. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.09>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2015). *Norma Mexicana Oficial NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación*. Recuperado de <https://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>

Senado de la República. (14 de diciembre de 2022). *Senado aprueba que personas con discapacidad participen más en el mercado laboral*. Comunicación Social. <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1891-senado-aprueba-que-personas-con-discapacidad-participen-mas-en-el-mercado-laboral>

Sorgi, M. M. (2019). *Desterrando estereotipos en personas con “discapacidad” para su inclusión social y cultural*. En Congreso Nacional de Filosofía AFRA. Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado de <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/132018>

Victoria, J. A. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(138), 871-904. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v46n138/v46n138a8.pdf>