

TRABAJO PROTEGIDO:
CONCEPTUALIZACIÓN Y ABORDAJE EN EL MARCO
NORMATIVO MEXICANO

SHELTERED EMPLOYMENT:
*CONCEPTUALIZATION AND APPROACH IN THE MEXICAN
REGULATORY FRAMEWORK*

CARLOS DAIGORO FONCE SEGURA*

Resumen

En este trabajo se aborda la transición institucional implicada en asumir el modelo social y de Derechos Humanos de la discapacidad, concretamente en el ámbito laboral, y dentro de éste, lo relativo al trabajo protegido, se abordan un breve análisis de políticas en torno al trabajo enfocadas en la discapacidad en México y sus resultados, documentados a través de información estadística disponible. Se expone la conceptualización del trabajo protegido y su relación con el desempeño y la discapacidad, para posteriormente, realizar un análisis comparado de los contenidos en la legislación de las 32 entidades federativas.

Abstract

In this dissertation the institutional transition involved in assuming the social and Human Rights model on disability is approached, specifically on the aspect of employment, and in it, what is relative to sheltered employment; a brief analysis is done on policies about work that are focused on disability in Mexico and their outcome, documented through publicly available statistic data. The conceptualization of sheltered

*Alumno de la Maestría en
Política y Gestión Pública.

employment and its relationship with performance and disability is exposed, in order to make a comparative analysis of the contents in the legislation of all 32 federal entities.

Palabras clave: *Derecho al trabajo, política gubernamental, productividad laboral, discapacidad.*

Key words: *Right to employment, government policy, labour productivity, disability.*

I. Introducción

Transitar a un actuar gubernamental cuyo centro sean los Derechos Humanos, es decir la persona y su inherente dignidad, es el reto implícito de la reforma constitucional en la materia de 2011, aspecto armonizado en 2013 en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

En materia de discapacidad implica asumir como derechos al amparo constitucional a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD); cuyo centro radica en comprender la discapacidad como un constructo social *versus* el paradigma generalizado por el cual se entiende a ésta como un rasgo de la persona.

Implica tener una mayor conciencia acerca de la diversidad humana, pues la dimensión personal de la discapacidad, la deficiencia, es solo una forma más de sus manifestaciones (ONU, 2006). Implica entonces reconocer las diferencias para aspirar a una sociedad igualitaria.

Este reconocimiento no escapa a derechos como el trabajo, donde es necesario comprender que los rasgos de discapacidad en las personas tienen una amplia gama de manifestaciones, las cuales también requieren ser reconocidas para a partir de ello, avanzar, en materia de política pública, a políticas diferenciadas, y de mayor asertividad con el objeto de hacer más justo y eficiente el gasto público y a la vez complementar aquellas intervenciones que son de carácter general.

La Organización Internacional del Trabajo, (OIT), identifica cuatro grandes categorías donde las personas con discapacidad pueden acceder al mercado laboral: 1. el mercado abierto, incluido el trabajo por cuenta propia, el empleo protegido¹, el empleo con apoyo y las empresas sociales. (Organización Internacional del Trabajo, 2015: 73)

¹ Para efectos de este artículo se considera como concepto equivalente a trabajo protegido y se opta por este por tratarse de manera regular en que es nombrado en el marco normativo mexicano.

El trabajo protegido se orienta a personas con discapacidad para las cuales el empleo en el mercado abierto y competitivo pueda no resultar, por diversas razones, una opción adecuada. Ha sido implementado con diversos matices en diversos países a lo largo de la historia, particularmente después de la primera guerra mundial. Se encuentra inscrito en la recomendación 168 sobre la readaptación profesional y el empleo personas inválidas² de 1983 en el párrafo 11 inciso b) el cual anota como medidas a incluir: *ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos.* (Organización Internacional del Trabajo, 1983)

En 1994 Naciones Unidas publica las Normas Uniformes sobre la igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, las cuales, sin ser de carácter obligatorio para los estados parte, pretendieron sentar un precedente en el cual se concentraron las experiencias acumuladas durante el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992) y para el futuro una base para el derecho internacional a consolidarse por vía de la adopción y aplicación de los estados parte. En 1994, Naciones Unidas refirió lo siguiente sobre el empleo protegido:

El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados.

En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CDPD se precisa el derecho al trabajo y empleo como un medio para ganarse la vida de una manera libremente elegida en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles, señalándose medidas a las cuales los estados parte se ven comprometidos. (ONU, 2006)

Si bien no se menciona de manera puntual el trabajo protegido, si se reconoce en el preámbulo el foco de las personas en torno al cual este, se establece como acción afirmativa, en el inciso j) respecto al reconocimiento de los estados parte de la Convención señala:

Reconociendo la necesidad de promover y proteger a todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso (ONU, 2006)

² La recomendación 168 utiliza el término que fue empleado en la recomendación R099 - Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos emitida en 1955, en la cual se anota, para efectos de la recomendación: *el término inválido designa a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.*

El propósito de toda acción gubernamental enfocada en la discapacidad es el de coadyuvar a la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas en esta situación.

Garantizar el acceso al derecho al trabajo resulta un aspecto clave para las personas con discapacidad, el contexto del mercado abierto y competitivo resulta una situación de desventaja un determinado sector de persona con discapacidad. Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018, muestra estas diferencias de manera particular en condiciones asociadas a la deficiencia intelectual, al ser esta la de menor ingreso promedio respecto a otras limitaciones, y este ingreso representa el 54% del promedio de las personas con discapacidad, y el 33% respecto a las personas sin discapacidad. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020)

Cuadro 1

INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2018. Tabulados de hogares y viviendas. 2019.

TOTAL DE PERSONAS PERCEPTORAS DE INGRESO Y SU INGRESO PROMEDIO TRIMESTRAL MONETARIO POR TIPO DE DISCAPACIDAD Cuadro 1

TIPO DE DISCAPACIDAD	INGRESO PROMEDIO (PESOS)	
	PERSONAS PERCEPTORAS DE INGRESO	INGRESO PROMEDIO (PESOS)
TOTAL	83 545 957	18 016
NO TIENE DISCAPACIDAD	76 175 483	18 663
CON DISCAPACIDAD	7 232 460	11 438
VER, AUN USANDO LENTES	2 437 709	11 260
CAMINAR, MOVERSE, SUBIR O BAJAR	4 532 008	11 215
OÍR, AUN USANDO APARATO AUDITIVO	1 302 601	10 939
VESTIRSE, BAÑARSE O COMER	530 565	9 073
HABLAR, COMUNICARSE O CONVERSAR	473 766	7 487
TIENE ALGUNA LIMITACIÓN MENTAL	308 677	6 470
PONER ATENCIÓN O APRENDER COSAS SENCILLAS	438 097	6 209
NO ESPECIFICADA	138 014	5 672

Nota: Las estimaciones que aparecen en este cuadro están coloreadas de acuerdo con su nivel de precisión, en Alta, Moderada y Baja, tomando como referencia el coeficiente de variación CV (%). Una precisión Baja requiere un uso cauteloso de la estimación en el que se analicen las causas de la alta variabilidad y se consideren otros indicadores de precisión y confiabilidad, como el intervalo de confianza.

Nivel de precisión de las estimaciones:

Alta, CV en el rango de (0,15)

Moderada, CV en el rango de [15,30)

Baja, CV de 30% en adelante

* La suma puede no coincidir con el total, debido a que una persona puede tener más de una discapacidad.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018.

INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. SNIEG. Información de Interés Nacional.

En otra dimensión, Patricio Solís (2017) en su libro "Discriminación Estructural", respecto a las personas con condiciones de deficiencia cognitiva o mental, basado en datos de la ENIGH 2014, identifica el porcentaje más alto del índice de disimilitud entre personas de 15 a 64 años que participan en el trabajo remunerado entre las personas con discapacidad y sin discapacidad con 51.0 a diferencia, por ejemplo de personas con deficiencias visuales para las cuales se anotó un índice del 6.5. (Solís, 2017: 106)

La implementación de estrategias en torno al trabajo protegido resulta una de las acciones necesarias para acercar a personas con discapacidad a la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo, pero no para todas las personas, sino particularmente para aquellas que en un mercado dominado por una lógica de competitividad resulta una barrera para participar en él.

II. Discapacidad y modelo social de la discapacidad

La institucionalidad está construida desde los preceptos socialmente generalizados y asentados en el marco jurídico, del grupo social al cual se suscribe, en materia de política pública sobre discapacidad, México, y por tanto el Estado, deviene de un modelo centrado en la atención particularizada en la persona, en el marco de un modelo médico asistencial en el cual las acciones se centran particularmente en proveer atención desde el marco de la asistencia social.

EL cambio de perspectiva, enfocado en una atención a la persona y a su contexto ha sido progresivamente abordado desde la visión de la Convenios de Derechos para las personas con Discapacidad, CDPD emitida por la ONU en 2006, en vigor desde el 2008, y con mayor vigor en el país a partir de la reforma constitucional al artículo 1º en materia de Derechos Humanos en el 2011 constituyéndose como el instrumento de referencia para la acción sobre la política pública en la materia, y en el marco de los Derechos Humanos, el referente para abordar la evolución en la institucionalidad (CEPAL, 2017: 297) que entraña el cambio de paradigma.

El aspecto esencial es la adopción de la discapacidad desde el modelo social y de derechos humanos, en el cual, en contraste con el modelo médico asistencial cuya concepción centra el origen de la discapacidad en la persona, entiende la discapacidad como un constructo social donde intervienen de manera dinámica las personas con alguna condición de salud en las estructuras o funciones y la interacción, habitualmente negativa, con las barreras sociales y/o físicas en el entorno.

La CDPD entonces se vuelve el instrumento de referencia para, a partir del modelo social, emprender una transformación institucional donde caben, las acciones de armonización legislativa, la transformación de prácticas administrativas, el diseño de políticas públicas con la consecuente asignación de recursos, así como la perspectiva interpretativa para la jurisprudencia.

III. Inclusión laboral en México, orígenes en la asistencia social, datos estadísticos y políticas públicas

En 1983 al reformarse el artículo 4º constitucional en materia de protección de la salud, se publica un año después, en 1984 la Ley General de Salud que define los tres ámbitos de atención del sector salud: la atención médica, la salud pública y la asistencia social. En esta última se reconoce como actividad la atención a las personas con discapacidad, entonces nombradas "inválidas". En 1986 se publica la Ley sobre del Sistema Nacional de Asistencia Social, donde amplía las actividades relacionadas con la atención a las personas con discapacidad. Ya integrado en el Sistema de Salud desde 1977, el entonces Sistema Nacional DIF, fue el encargado de realizar las actividades de la asistencia social que progresivamente fueron transitando a los niveles estatal y municipal en el país.

Una consideración que persiste hasta nuestros días en la definición de quiénes son sujetos de asistencia social respecto a la discapacidad, es que ésta es una condición *per se*, el artículo 4º de la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social publicada en 1986 definía en su numeral VI:

Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuromusculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje y otra deficiencia;

El texto vigente de la Ley de Asistencia Social publicada en 2004 con última reforma en el 2018, sobre el mismo tópico señala en el artículo 4º numeral VI:

Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales

Pare el mismo efecto, cómo ejemplo, el marco legal vigente en Guanajuato, la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, última reforma 2019, el artículo 4º fracción VI señala:

Personas con discapacidad por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, alteraciones de los sistemas nervioso y musculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias

Puede observarse, para el caso de Guanajuato, cómo el término mantiene la misma estructura que el texto de 1986 haciendo cambios de palabra, pero se sostiene la puntualización “*por causa*” la cual alude a la discapacidad como un rasgo de la persona, y no como una circunstancia conforme al modelo social y de Derechos Humanos señalado en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El término actualizado en la Ley de Asistencia Social, si bien ajusta el término a personas con alguna discapacidad, no describe alguna situación adjetiva por la cual la ley le confiera el estatus de sujeta de asistencia social.

El suponer la discapacidad como rasgo implicó que la atención gubernamental se centrará solo en la persona, la transición de entenderla como circunstancia implica una actuación coordinada e interinstitucional desde el ámbito de las distintas competencias que ejercen todas las instancias gubernamentales.

En Guanajuato, en el ámbito del trabajo y empleo para las personas con discapacidad, la agencia laboral para la inclusión de personas con discapacidad fue fundada durante la administración 2006-2012 como una unidad administrativa del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia DIF y posteriormente integrada en el Instituto para Personas con Discapacidad, con idéntico núcleo de servicios a los de su fundación: a) elaboración de perfiles laborales y b) búsqueda de oportunidades laborales.

Actualmente en el Estado de Guanajuato nos encontramos en un proceso de transición en múltiples aspectos, el laboral, abordado en este trabajo, aún tiene por reto transitar hasta ser, la promoción del empleo de las personas con discapacidad, un ejercicio plenamente promovido por la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, como depositaria de las atribuciones para coordinar, fomentar y regular el desarrollo industrial, comercial y de servicios del Estado, y que entre otras modalidades, cabría el trabajo protegido.

Políticas públicas

Pese a los múltiples esfuerzos gubernamentales identificados en la publicación de programas nacionales específicos en materia de discapacidad³, persisten profundas brechas de participación entre la población con discapacidad respecto a la población en lo general,

3 · Programa Nacional para el Bienestar y la incorporación al desarrollo de las Personas con Discapacidad 1995-2000
· Programa Nacional para el Desarrollo de las personas con Discapacidad 2009-2012
· Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018
· Programa Nacional de trabajo y empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018

resultante de esquemas normalizados de exclusión, por la subsistencia de una discriminación de carácter estructural, la cual trasciende a la esfera de voluntad de los individuos de la sociedad (Solís, 2017: 21), adicionalmente, cuando se agregan otros rasgos como el género, puede observarse una amplia distancia entre la población de hombres sin discapacidad respecto a las mujeres con discapacidad, por ejemplo en la participación económica.

La población en situación de discapacidad se compone predominantemente de personas mayores de 15 años, es decir en edad laboral, poco más de 90% y además el 53% son mujeres, según la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, 6 de cada 100 personas. La población total, 124 millones 994mil habitantes de las cuales 7 millones 877mil 805 personas con discapacidad según tabulados generales de la ENADID 2018. En México puede concluirse que 92 de cada 100 se encuentran en edad laboral.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) 2017, realizada por el INEGI, en el grupo de población con discapacidad es el dónde manifiesta mayor porcentaje de discriminación percibida, un 86.4% enfrentó alguna barrera de accesibilidad cuando buscó información sobre algún trámite, servicio o programa gubernamental durante el último año. De acuerdo con el mismo instrumento, respecto a la opinión acerca del respeto a sus derechos, el 48% de la población con discapacidad opina que se respetan poco o nada, y en el mismo rubro el 44.9% de los adultos mayores. Entre las principales dificultades manifestadas por personas con discapacidad y adultos mayores destaca la *falta de oportunidades para encontrar trabajo* la cual coincide como segunda causa, cabe mencionar que, según los resultados de la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Estadísticamente el 49.9% de la población con discapacidad son personas adultas mayores.

Pueden mencionarse otras brechas como el analfabetismo, detectado durante el Censo de Población y Vivienda 2010, donde el porcentaje de la población con discapacidad es cercano al porcentaje de analfabetismo de la totalidad de la población en el año de 1970, es decir cercano al 25%.

Pero quizá de mayor relevancia es la poca información y estudios para profundizar en este rasgo de la población, como ejemplo, la ausencia de indicadores sobre discapacidad en el Catálogo Nacional de Indicadores. (INEGI, 2020)

La estrategia de empleo emprendida para vincular a ofertas laborales a personas con discapacidad y personas adultas mayores con mayor tiempo de vigencia al día de hoy es la estrategia *Abriendo Espacios*, del Servicio Nacional de Empleo, la cual centra ofertas de empleo

de diversos sectores y se articula, entre otras instancias, con las agencias laborales para la inclusión distribuidas en las 32 entidades federativas del país. En la consulta realizada al sitio en marzo del 2019, la oferta de plazas ascendía a 4,716 plazas disponibles, en contraste, si se estima la desocupación según los datos la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, la cantidad de personas con discapacidad en edad laboral no ocupadas ascendía aproximadamente 2 millones 600 mil personas. Puede observarse el contraste entre la estrategia gubernamental y la potencial demanda en población con este rasgo.

Quizá, al menos en el papel, el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para Personas con discapacidad 2014-2018 ha sido hasta ahora la acción política documentada más significativa en materia laboral y discapacidad, reconocido inclusive como una acción positiva por Naciones Unidas, en las observaciones finales sobre el informe inicial de México acerca de las acciones para la implementación de la CDPD que en la sección II Aspectos positivos enuncia:

4. El Comité observa con satisfacción la adopción de legislación y de políticas públicas en el Estado parte así como protocolos y directivas con el propósito de promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad. En particular toma nota de:

....

f) El Programa Nacional de Empleo para las Personas con Discapacidad (2104-2018) (Naciones Unidas, 2014)

Dicho programa era una atribución de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social prevista en la Ley General de Inclusión para las Personas con discapacidad, del cual cabe destacar que ninguna entidad federativa o la ciudad de México tuvieron a bien replicar y en diversos aspectos, entre otros el que aborda este ensayo significó un avance mínimo en la inclusión laboral como puede verse ilustrado en el cuadro 2.

Cuadro 2

Tasa de participación económica de la población de 15 años y más por condición de discapacidad en México, 2014 y 2018

Año	PEA población sin discapacidad o limitación	PEA población con discapacidad
2014	65.7	39.1
2018	66.6	38.5

Fuente ENADID 2014 y 2018, INEGI, elaboración propia

IV. El trabajo protegido

El artículo 11 de la Ley General de Inclusión para las Personas con Discapacidad, publicada en el 2011 en la fracción III mandata a la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, la elaboración e instrumentación del programa en comento entre lo cual se señala el deber de comprender la creación, entre otros aspectos, de **centros de trabajo protegidos**.

El concepto es heredado de la anterior Ley General de las Personas con Discapacidad publicada el año de 2005.

Aunque ninguno de los dos marcos legales señalados definieron qué es un centro de trabajo protegido, por experiencias en otros países, fundamentalmente europeos, puede entenderse como una de las herramientas de las políticas *del trabajo protegido* que es una de las alternativas junto con el empleo ordinario disponibles para las personas con discapacidad.

Por ejemplo en España, el empleo protegido puede ejercerse de dos distintas maneras:

- a) Centros especiales de empleo, reglamentados desde 1985 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985) los cuales son, en terminos generales, empresas públicas o privadas, con o sin animo de lucro, integrado por al menos el 70% de personas con discapacidad cuya condición no les permita ejercer una actividad laboral en condiciones habituales.
- b) Enclaves laborales, los cuales son centros laborales ordinarios, en los cuales se recibe a personas que han transitado por los Centros especiales de empleo. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004)

Las mecánicas del empleo protegido ha sido implementadas en diversos países de Europa, con características particulares en cada nación, (García, 2007) pero en términos generales pretenden ser una estrategia para conducir al empleo a personas con discapacidad, en particular aquellas, que sin necesidades de apoyo permanente, su desempeño se aleja de lo entendido como productivo en el mercado abierto, dominado por una lógica de competitividad, donde el desempeño y eficacia resultan claves para permanecer en él.

V. Desempeño, trabajo y trabajo protegido

Desde la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cambio de paradigma para conceptualizar la discapacidad ocurrió cuando el modelo construido en la Clasificación Internacional de la Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía, CIDDM de 1980, transitó de un

modelo causal, Figura 1. a un modelo sistémico (OMS, 2011) Figura 2. cuando se publica en el año 2000 la Clasificación Internacional de la Función, la Discapacidad y la Salud, conocida como CIF.

Figura 1



Modelo causal de la discapacidad, CIDDM 1980

Figura 2



Modelo sistémico o social de la discapacidad, CIF, 2000

Un aspecto trascendente radica en entender que el desempeño de una persona para realizar cualquier actividad está dado por una combinación de factores adicionales a la sola consideración de los factores fisiológicos. Así, el centro del modelo propuesto por la CIF es precisamente la actividad y de manera dinámica influyen en cómo se realiza los demás factores.

Entender las diferencias de desempeño como manifestaciones de la diversidad humana *versus* a entenderlas como anomalías de la diversidad, en el ámbito laboral es quizá el reto que mayores potenciales de transformación entraña para, entre otros aspectos, el marco normativo de las relaciones laborales. Si atendemos a los criterios de preferencia que establece la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, relacionado con el escalafón, el artículo 50, fracción IV inciso b) refiere:

Por aptitud [se entiende como] La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

Este aspecto, en estricto sentido, deja fuera de este criterio a personas con discapacidad cuyas deficiencias físicas o mentales, repercutan en la limitación para la realizar actividades, coma las impliquen algún tipo de motricidad o capacidad sensorial o capacidad adaptativa, lo cual puede entrar en tensión conforme los desempeños de las personas se van alejando de los rangos demandados en el mercado laboral dominado por una lógica de competencia. Si bien un cierto sector de personas con discapacidad quedará cerca o inclusive dentro de dichos rangos, otras, no lo estarán.

En este sentido y particularmente orientado hacia personas con discapacidad cuyo desempeño se aleje significativamente de lo convencionalmente entendido como productivo, sin caer en una situación de alta dependencia para la realización de actividades de la vida diaria, en múltiples países se han adoptado medidas compensatorias englobadas en lo conocido como Trabajo Protegido.

El conjunto de acciones está encaminado a compensar las diferencias en el desempeño, mediante acciones como el empleo en centros específicos, compensaciones salariales cuando se trabaja en el mercado abierto o medidas ajustadas a cada persona como la reducción de la jornada laboral.

El desempeño alejado de la normalidad estadística, y la falta de comprensión de esta diferencia como una manifestación normal de la diversidad humana, resulta una barrera que se provoca una desventaja por lo cual se explican las bajas tasas de empleabilidad.

Una hipótesis basada en principios de eficiencia economía puede presumir que el Estado destine recursos públicos para compensar estas desventajas, dado en el mayor costo implicado en mantener a esta población desocupada, y en muchos casos dependiente del cuidado de terceras personas, mayoritariamente mujeres, las cuales ejercen el mayor

número de horas de cuidados no remunerados en los hogares de la región América Latina y el Caribe, donde México no resulta la excepción. Pero es el derecho a una vida digna y el reconocimiento a las diferencias en las personas con discapacidad las que deben motivar al desarrollo de políticas como las destinadas al trabajo protegido.

VI. Trabajo protegido y el contexto legal mexicano

En el derecho mexicano la figura del trabajo protegido se introdujo particularmente a partir del proceso de armonización producto de la adopción de la CDPD y particularmente impulsadas por la reforma al artículo 1º. de la norma fundamental.

Hoy en día pueden localizarse como definición solo en leyes relativas a la discapacidad en leyes de las algunas entidades federativas y la Ciudad de México Cuadro 2., pero dicho concepto no existe en la Ley general para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

Puede observarse que la mayoría se refiere al factor del desempeño como rasgo de las personas en quienes se enfoca.

Se observa una clara influencia del modelo definido en la legislación española, como el caso concreto de Sonora, o San Luis Potosí. ¿Por qué hoy sigue siendo una categoría de política pública no ejercida? Existen diversas respuestas, una de mayor peso, es la condición de la identificación del rasgo de la discapacidad en las personas y su desempeño.

El trabajo protegido implica diferenciar entre las personas con discapacidad quién sí y quien no es candidato de ser beneficiario de este tipo de acciones.

En México se carece aún de un instrumento que permita identificar quién es candidato a este grupo de políticas. Al contar con criterios dicotómicos de selección, es decir se tiene o no la condición de discapacidad.

Como ejemplo en el caso concreto del empleo, los estímulos fiscales federales o como el caso de Guanajuato, estatales, solo plantean como requisito de trámite la acreditación de la condición de la discapacidad, sin hacer referencia al desempeño de estas. Por lo anterior en el ámbito empresarial, que puede buscar o no algún beneficio fiscal por efectos de la inclusión, serán preferibles unas personas con discapacidad sobre otras, tomando precisamente el desempeño como criterio, aspecto habitual en el mercado competitivo prevaleciente.

Puede observarse también en el Cuadro 2, como laxas leyes reglamentarias de los apartados

A y B del artículo 123 constitucional carecen igualmente de una definición a la cual allanar los criterios en las entidades federativas y la Ciudad de México.

Uno de los impactos negativos, de carecer de políticas enfocadas en personas con discapacidad candidatas al trabajo protegido, es la dificultad para establecer directrices para la educación que reciben estas personas, es decir responder a la pregunta ¿sobre qué aspectos necesarios para la vida futura reciben formación las personas con discapacidad en los entornos educativos?

Puede ponerse como caso a personas con deficiencias cognitivas o mentales, las cuales al construir el índice de disimilitud respecto a la población sin discapacidad, y relativo a la su participación en el trabajo remunerado y no remunerado, alcanza el mayor valor, de 51.0, muy por encima de otras condiciones, deficiencias múltiples 34.9, motriz 15.2, visual 6.5 y auditiva o del habla 5.3 (Solís, 2017). Potencialmente parte de las personas de este grupo resultan candidatas a las políticas de trabajo protegido, y actualmente transitan por el sistema educativo sin que éste les ofrezca un aprendizaje de aplicación para sus posteriores etapas de vida.

Resulta entonces necesario partir de una definición normalizada para el país, para servir de marco de actuación para las acciones de redistribución de la renta a cargo del Estado.

Actualmente no se cuenta aún con la norma para la certificación de la discapacidad, para que el sector salud ejerza la facultad de emitir los correspondientes certificados de discapacidad, aspecto decretado en julio del 2018, con vencimiento al año de la publicación.

La forma en que finalmente sea emitido será crucial para emprender iniciativas que, como el trabajo protegido, requieran además de la identificación de la condición de la discapacidad, la valoración del desempeño de la persona, y avanzar a un conjunto de políticas de mayor asertividad y mejor eficiencia en la distribución de los recursos.

El cuadro 3 sintetiza, en un indicador de semáforo, tres aspectos sobre el trabajo protegido y el marco normativo en México, entidades federativas y la Ciudad de México: Uno, si contiene o no definición. Dos, rasgos de la atribución:

- a. Específica: cuando es atribuida a un solo organismo en concreto,
- b. Difusa: cuando no se señala o se señalan dos o más organismos responsables, y
- c. Ausente: cuando no se deja asentado en quien recae alguna atribución

El número tres identifica si la norma mandata: a) la integración del trabajo protegido como parte de la elaboración y ejecución de un programa gubernamental o b) el apego para ejecutar el programa nacional enunciado en la Ley General de Inclusión para las Personas con Discapacidad.

A partir de lo anterior establece un semáforo, verde cuando se cumple con las tres disposiciones, amarillo cuando solo existe una o dos, y rojo cuando no existe en la ley. Puede observarse que solo tres entidades federativas, Sonora, Durango y Chihuahua, así como la CDMX, cuentan con un marco completo.

Se integra como anexo cuadro 4 el cual corresponde a la identificación de los contenidos del cuadro 3

Analizar los contenidos en el marco normativo de las entidades federativas, puede resultar en gran medida explicativo acerca del fracaso de la inclusión de metas reaccionadas con el trabajo protegido abordadas en el Plan Nacional de Trabajo y Empleo para personas con discapacidad 2014-2018, explicada por ausencia del tema, heterogeneidad, instituciones o mecanismos de articulación para su puesta en marcha, pese a que su presencia en el marco legal mexicano inicia en el año 2005.

Quizá las ausencias más contundentes, radican en las leyes reglamentarias de las fracciones A y B del artículo 127 de la Constitución, y denotan una falta de atención, entre otros posibles aspectos a al artículo 27 de la CDPD referente al trabajo y empleo, o inclusive, para el caso de trabajadores al servicio del estado parte de las acciones necesarias para cumplir con el compromiso expreso de incluir a personas con discapacidad en el sector público.

No sería correcto suponer que el impulso al trabajo protegido sería la única ni la más importante línea de acción para trazar el rumbo de una política enfocada en cerrar la brecha de participación en el ámbito laboral de las personas con discapacidad, particularmente porque el dejar esta como una estrategia aislada se alejaría de la postura enfocada en una participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la comunidad. El trabajo protegido debe ser solo uno de los caminos que conduzca a una plena inclusión de las personas en el empleo abierto, y esta una situación coadyuvante para la plena inclusión en la sociedad.

Dar cabida a las diferencias implícitas en ciertas condiciones de discapacidad de manera imparcial en un marco de justicia social, John Rawls, desde la perspectiva de Nussbaum no

consideraba congruentes con la idea de justicia, Nussbaum explica, que tanto Rawls como otros contractualistas parten de la idea de igualdad aproximada de igualdad física y mental entre quienes acuerdan un contrato por el cual se obtienen ventajas recíprocas de quienes participan (Nussbaum, 2012: 104)

Nussbaum sobre la discapacidad señala: *Una teoría satisfactoria sobre la justicia humana debe reconocer la igualdad de los ciudadanos con deficiencias, incluidas las deficiencias mentales, y preveer adecuadamente para su asistencia y educación* (Nussbaum, 2007: 101).

El desarrollo e implementación de políticas sólidas enfocadas en el empleo de las personas con discapacidad debe estar sustentado invariablemente, en un marco normativo congruente y atingente, en el cual ideales de justicia como el planteado por Nussbaum, den orientación a los preceptos contenidos y contribuyan a revertir los efectos negativos de las diferencias que al día de hoy provocan rezagos en ciertos grupos de personas con discapacidad en México.

Cuadro 3

Definición en los marcos normativos vigentes a septiembre del 2019, federal, estatal sobre trabajo protegido, según entidad, instrumento y contenido específico.

Entidad	Instrumento	Artículo	Contenido
MÉXICO	Ley Federal del Trabajo Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad		Inexistente
Colima	Ley para la Integración y Desarrollo Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Colima	3, fracción XXXVI	XXXVI. Trabajo protegido: Al trabajo que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impiden cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral por lo que requiere la tutela de la familia, el sector público y privado para su desempeño en instalaciones apropiadas.

Chiapas	Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas	2. fracción II	XX. Trabajo protegido: Al que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impide cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral por lo que requiere la tutela de la familia, el sector público y privado para su desempeño en instalaciones apropiadas.
	Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas	2, fracción XXXIII	XXXIII Trabajo protegido: Al que realizan las personas con discapacidad para que puedan ser incorporadas al trabajo común y alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad;
Chihuahua	Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua	3, Fracción XXVI	XXVI. Trabajo protegido.- Aquel que realizan las personas con discapacidad que son incorporadas al trabajo mediante la clasificación de aptitudes y habilidades con apoyo de la Secretaría y los ayuntamientos.
Ciudad de México	Ley para la Integración al desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	4, fracción XVIII	XVIII Trabajo protegido. Todo aquel programa o proyecto encaminado a dar empleo a las personas con discapacidad que no pueden ser incorporadas al trabajo común, por no alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad y que se caracteriza por la subvención que hace el gobierno o los particulares a las "fuentes de trabajo.
Durango	Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango	2, fracción XXXIII	XXXIII. Trabajo protegido. Aquel que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impide cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral, por lo que para su desempeño, requieren de la tutela de la familia, sector público y privado;
San Luis Potosí	Ley de las Personas Adultas Mayores para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí	4, Fracción XXII	XXIII Trabajo protegido: aquél que realizan las personas adultas mayores bajo condiciones especiales, que se presentan por limitaciones relativas a la edad o por discapacidad;

Sonora	Ley Numero 197 para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora	4, fracción XLIX	XLIX. Trabajo protegido: Todo aquel programa o proyecto encaminado a dar empleo a las personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad que lo requieran mientras no existan las condiciones para su incorporación al mercado laboral abierto, y que se caracteriza por su naturaleza temporal para algunas personas, según sus condiciones de discapacidad, y por la subvención que hace el gobierno o los particulares a las fuentes de trabajo.
--------	--	------------------	--

Fuente: marcos normativos federal y de las entidades federativas, análisis a septiembre del 2019, elaboración propia

Cuadro 4
Contenidos en los marcos normativos vigentes a septiembre del 2019, federal, estatal sobre trabajo protegido, según entidad, instrumento y contenido específico.

Entidad	Contenido como			Semáforo
	Definición	Atribución específica, difusa, ausente	Contenido programático	
México	No	Específica	Si	
Aguascalientes	No	Ausente	No	
Baja California	No	Específica	No	
Baja California Sur	No	Difusa	Si	
Campeche	No	Ausente	No	
Coahuila de Zaragoza	No	Difusa	Si	
Colima	Si	Ausente	Si	
Chiapas ²	Si	Ausente	Si	
Chihuahua	Si	Específica	Si	
Ciudad de México	Si	Específica	Si	
Durango ²	Si	Específica	Si ¹	
Guanajuato	No	Ausente	Si	
Guerrero	No	Ausente	No	

Hidalgo	No	Ausente	No	
Jalisco	No	Ausente	No	
Estado de México	No	Ausente	No	
Michoacán de Ocampo	No	Difusa	Si	
Morelos	Si	Ausente	No	
Nayarit	No	Específica	Si	
Nuevo León	No	Difusa	No	
Oaxaca	No	Ausente	No	
Puebla	No	Ausente	No	
Querétaro	No	Ausente	No	
Quintana Roo	No	Ausente	No	
San Luis Potosí	Si	Específica	No	
Sinaloa	No	Ausente	No	
Sonora	Si	Específica	Si	
Tabasco	No	Ausente	No	
Tamaulipas	No	Ausente	No	
Tlaxcala	No	Ausente	No	
Veracruz de Ignacio de la Llave	No	Difusa	No	
Yucatán	No	Específica	Si	
Zacatecas	No	Específica	No	

1. Mandata apegarse al Programa Nacional de Trabajo y Empleo para Personas con Discapacidad
2. Cuentan con dos leyes estatales que lo definen

Fuente: marcos normativos federal y de las entidades federativas, análisis a septiembre del 2019, elaboración propia

Cuadro 5
Contenidos en los marcos normativos vigentes a septiembre del 2019, federal, estatal sobre trabajo protegido, según entidad, instrumento y contenido específico. Cuadro extenso

Entidad	Instrumento	Artículo	Tema	Contenido
México	Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, 2011 (VIGENTE)	11, fracción I	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	... III. Elaborar e instrumentar el programa nacional de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, que comprenda la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades, inserción laboral de las personas con discapacidad en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a través de convenios con los sectores público, social y privado;
	Ley General de las Personas con Discapacidad, 2005 (ABROGADA)	9, fracción V	Medidas a establecer por autoridades competentes en materia de trabajo y capacitación	... V. Instrumentar el programa nacional de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de integración laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, becas económicas temporales,
Aguascalientes				
Baja California	Ley para las Personas con Discapacidad en el Estado de Baja California	19, fracción I	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se define como la autoridad responsable	I. Impulsar su integración en el sistema ordinario de trabajo o en su caso, en un sistema de trabajo protegido garantizando que esta integración no sea menor al 2% de la plantilla laboral del sistema, de acuerdo a sus características individuales, en condiciones adecuadas, vigilando que estas no sean discriminatorias;
Baja California Sur	Ley Estatal para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en Baja California Sur	68, fracción VII	Atribuciones de las Secretarías de Promoción y Desarrollo Económico y del Trabajo y Previsión Social	VII. Instrumentar el Programa Estatal de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de inclusión laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y becas económicas temporales;
Campeche				
Coahuila de Zaragoza	Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza	18, fracción V	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y demás autoridades competentes	V. Instrumentar programas estatales de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales sector público y privado, universidades, entidades públicas, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de integración laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, becas económicas temporales;

Colima	Ley para la Integración y Desarrollo Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Colima	3, fracción XXXVI	Definiciones	XXXVI. Trabajo protegido: Al trabajo que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impiden cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral por lo que requiere la tutela de la familia, el sector público y privado para su desempeño en instalaciones apropiadas.
		34	Propósito de las políticas de empleo	La finalidad primordial de implementar programas de capacitación, adiestramiento y promoción de empleo para personas con discapacidad, será la de su inclusión en el sistema ordinario de trabajo o en su caso, su incorporación al sistema productivo estatal mediante una forma de trabajo adecuado y remunerado, y para tal efecto se formularán políticas públicas, mecanismos y programas para la incorporación de trabajo protegido para personas con discapacidad.
Chiapas	Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas	2, fracción II	Definiciones	... XX. Trabajo protegido: Al que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impide cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral por lo que requiere la tutela de la familia, el sector público y privado para su desempeño en instalaciones apropiadas.
		2, fracción XXXIII	Definiciones	XXXIII Trabajo protegido: Al que realizan las personas con discapacidad para que puedan ser incorporadas al trabajo común y alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad;
Chiapas	Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas	15, fracción I	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo conjuntamente con el Consejo Estatal	Promover el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad integrándolos al sistema ordinario de trabajo , o en su caso, de acuerdo a su tipo y grado de Discapacidad, su incorporación a la modalidad de trabajo protegido , en condiciones salubres, dignas y de mínimo riesgo a su integridad física.
		3, Fracción XXVI	Definiciones	... XXVI. Trabajo protegido.- Aquel que realizan las personas con discapacidad que son incorporadas al trabajo mediante la clasificación de aptitudes y habilidades con apoyo de la Secretaría y los ayuntamientos.
Chiapas	Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas	25, fracción III	Atribuciones Secretaría del Trabajo y Previsión Social	... III. Elaborar los programas para la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su caso, su incorporación a sistemas de trabajo protegido
		4, fracción XVIII	Definiciones	VII. Todo aquel programa o proyecto encaminado a dar empleo a las personas con discapacidad que no pueden ser incorporadas al trabajo común, por no alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad y que se caracteriza por la subvención que hace el gobierno o los particulares a las "fuentes de trabajo.
Ciudad de México	Ley para la Integración al desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	23, fracción IV	Atribución de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	... IV. Diseñar y operar programas de trabajo protegido para personas con discapacidad intelectual, y personas con discapacidad motriz severa; ... VII Impulsar programas de trabajo protegido para las personas con discapacidad, con especial atención en las personas con discapacidad intelectual, psicosocial y con discapacidad física severa, garantizándoles condiciones justas, favorables y seguras

	Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango	2, fracción XXXIII	Definiciones	<p>...</p> <p>XXXIII. Trabajo protegido. Aquel que realizan las personas con discapacidad que tienen un grado tal de limitación en sus capacidades que les impide cubrir los requerimientos mínimos de inserción laboral, por lo que para su desempeño, requieren de la tutela de la familia, sector público y privado;</p>
Durango				<p>I. Incorporar a personas con discapacidad al sistema ordinario de trabajo, o en su caso, de acuerdo a su tipo y grado de discapacidad, así como su incorporación a la modalidad de trabajo protegido, en condiciones salubres, dignas y de mínimo riesgo a su integridad física;</p> <p>....</p> <p>VI. Implantar en el Estado, el programa nacional de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, que comprenda la creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas; centros de trabajo protegido; talleres; asistencia técnica; formación vocacional o profesional, becas económicas temporales, y programas de seguro de desempleo, a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y empleadores;</p> <p>VII Conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Social o DIF Estatal, formular programas y acciones de evaluación y desarrollo de aptitudes, habilidades y destrezas para el trabajo de personas con discapacidad; empleo y capacitación de personas con discapacidad, y creación de agencias laborales y de centros o talleres de trabajo protegido</p>
		90, fracción I, VI, VII	Atribuciones de la Secretaría de Trabajo y previsión Social	
Durango	Ley para la Protección de las Personas con Deficiencia Mental	24	Actividades que puede desempeñar todo deficiente mental	<p>De conformidad con el artículo 21. de la presente Ley, todo deficiente mental capacitado podrá desempeñar dos tipos de actividades productivas: Trabajo integrado a la industria común; y trabajo protegido; para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>Trabajo Integrado: Cuando por su productividad, el deficiente mental puede ser integrado al trabajo común.</p> <p>Trabajo Protegido: Cuando el deficiente mental no pueda ser integrado al trabajo común, por no alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad</p>
		30	De la acción solidaria del Estado	<p>El Estado, solidariamente con las Asociaciones de Padres de Familia de Deficientes Mentales, coordinará la creación y manejo de industrias, talleres, granjas y otras formas de trabajo protegido, donde los deficientes mentales capacitados, que no puedan ser aceptados en el trabajo común, alcancen sus objetivos laborales</p>
Guanajuato	Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato	30, fracción I	Capacitación y empleo	<p>Las estrategias en materia de capacitación y empleo que se deberán considerar en el Programa de Gobierno serán las siguientes:</p> <p>I. Las relativas a la integración de las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su caso, en un sistema de trabajo protegido de acuerdo a sus características individuales, en condiciones dignas, adecuadas y del mínimo riesgo de accidentes, vigilando que las condiciones en que desempeñen su trabajo no sean discriminatorias;</p>
Guerrero				
Hidalgo				

Jalisco				
Estado de México				
Michoacán de Ocampo	Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacan	39, fracción III	Atribuciones del Consejo, el Ejecutivo y los titulares de los gobiernos municipales	... III. Elaborar e instrumentar el programa estatal y municipal de trabajo y empleo para las personas con discapacidad, que comprenda la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades;
Morelos	Ley de Atención Integral para Personas con Discapacidad en el Estado de Morelos	3, fracción XXXVII	Definiciones	... XXXVII Trabajo protegido.- Aquel que realizan las personas con algún tipo de discapacidad y que no pueden ser incorporadas al trabajo común por no alcanzar a cubrir los requerimientos de productividad
Nayarit	Ley para la protección e inclusión de las personas con discapacidad del estado de Nayarit	24 bis, fracción V.	Atribuciones de la Secretaria del Trabajo Productividad y Desarrollo Económico	... V. Fomentar programas estatales de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, sector público y privado, universidades, entidades. públicas, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de integración laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y becas económicas temporales
		47	Atribuciones de las autoridades del trabajo del estado de Morelos	... III Elaborar e instrumentar junto con las autoridades estatales el Programa Estatal de Trabajo y formación para el empleo de las personas con discapacidad, que comprenda la creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres de asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades, inserción laboral de personas con discapacidad en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a través de convenios con los sectores público, social y privado;
Nuevo León	Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León	22, fracción V	Atribuciones de autoridades competentes en materia de trabajo y capacitación	V. Instrumentar acciones estatales de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, entidades públicas, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de inclusión laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, becas económicas temporales;
Oaxaca				
Puebla				
Querétaro				
Quintana Roo				

San Luis Potosí	Ley de las Personas Adultas Mayores para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí	4, Fracción XXII	Definiciones	... XXIII Trabajo protegido: aquél que realizan las personas adultas mayores bajo condiciones especiales, que se presentan por limitaciones relativas a la edad o por discapacidad;
		26, fracción II	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	... II. Incorporarlas al sistema de trabajo ordinario, o al sistema de trabajo protegido
Sinaloa				
		4, fracción XLIX	Definiciones	... XLIX. Trabajo protegido: Todo aquel programa o proyecto encaminado a dar empleo a las personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad que lo requieran mientras no existan las condiciones para su incorporación al mercado laboral abierto, y que se caracteriza por su naturaleza temporal para algunas personas, según sus condiciones de discapacidad, y por la subvención que hace el gobierno o los particulares a las fuentes de trabajo.
		26 fracción VII	Atribución del Gobernador del estado para formular y ejecutar el Programa de empleo y capacitación laboral, las fracciones indican las acciones a incluir	... VII Instrumentar el Programa de Empleo y Capacitación Laboral a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de inclusión laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y becas económicas temporales;
Sonora	Ley Numero 197 para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora	29, fracción I	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo	I. Ejecutar, supervisar y evaluar el programa del empleo y capacitación laboral, y promover a través del mismo, la contratación de personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad, en los diferentes sectores productivos y de servicios, creando para ellos programas para la capacitación y el adiestramiento laboral de personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad, la creación de agencias fiscales, ferias de empleo, y de centros de trabajo protegido y demás acciones contundentes; ... IV. Diseñar y operar programas de trabajo protegido para personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad que lo requieran, garantizando para ellas condiciones de trabajo justas, favorables y seguras;
		55, Fracción I, inciso F	Atribuciones del Consejo para la inclusión y Desarrollo de las Personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad del Estado de Sonora,	I. Elaborar el Programa Estatal para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad del Estado y ejecutarlo con base en sus facultades y atribuciones. En la elaboración de dicho Programa deberán considerarse como conceptos fundamentales los de accesibilidad universal y progresividad, y cuando menos los siguientes rubros: ... F. Empleo, capacitación para el trabajo, apoyo a los proyectos productivos, talleres o centros temporales de trabajo protegido a través de agencias laborales;
Tabasco				

Tamaulipas			
Tlaxcala			
Veracruz de Ignacio de la Llave			
Yucatán	Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán	90	Atribuciones de la Secretaría de Fomento Económico y Trabajo
			... VII. Instrumentar programas estatales de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores público, social y privado, que propicien el acceso al trabajo y que comprendan la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades, inserción laboral de las personas con discapacidad en la administración pública de los tres órdenes de gobierno.

Fuente: marcos normativos federal y de las entidades federativas, análisis a septiembre del 2019, elaboración propia

VII. Conclusiones

1. Puede observarse cómo el proceso de transición hacia el modelo social de la discapacidad previsto en la CDPD tiene aún múltiples retos, los cuales requieren de un trabajo de armonización legislativa, cuyo proceso fue expuesto aquí solo un rubro del ámbito laboral.
2. Es necesario incorporar criterios como el del trabajo protegido y otros relacionados con la inclusión de las personas con discapacidad, como el otorgamiento de ajustes razonables, en los marcos legales que rigen el apartado A y B del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. La ausencia de un criterio normado para establecer segmentos de personas con discapacidad cuyas características permitan el aterrizaje de políticas basadas en el reconocimiento de las diferencias, en el caso de la discapacidad el reto es doble, por la acreditación del rasgo en sí mismo, y adicionalmente el de las diferencias en un grupo tan heterogéneo como el de la discapacidad. El trabajo protegido, es quizá, junto con las políticas de cuidado, uno de los ámbitos que requiere urgentemente del abordaje de esta problemática para estar en posibilidad de transitar de las políticas diferenciadas por las cuales se destinen acciones gubernamentales a personas en situaciones de mayor desventaja respecto a otras dentro del grupo de personas con discapacidad.

4. Por extensión se omitió abordar la escala municipal, en donde al momento se tiene conocimiento de avances en la materia de solo de dos municipios: Los Cabos, Baja California Sur y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, donde se reconoce en la reglamentación municipal el tema del trabajo protegido, pero resulta un ámbito de necesario abordaje, especialmente desde la esfera competencial del Ayuntamiento, acerca de la configuración del modelo por el cual este es finalmente convertido en un hecho real.
5. Desde una esfera de mayor amplitud, resulta evidente que uno de los aspectos pendientes en el modelo mexicano de la atención a la discapacidad desde el modelo propuesto por la CDPD, es el de construir un modelo institucional consolidado y de mayor eficacia. Aspectos como la diversidad de formas de incluir o no, de atribuir o no, un tema concreto, como el del trabajo protegido, en las normas estatales y federales deja entrever esta situación.
6. Se observa la necesidad de una directriz con mayor ejercicio de autoridad para transitar hacia políticas enfocadas desde la perspectiva de Derechos Humanos. Desde la esfera de las atribuciones establecidas en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo en las entidades del país, se observa a la Secretaría de Gobierno como la encargada de vigilar el apego a la constitucionalidad y respeto a los derechos humanos en el actuar de las entidades y organismos. A la atribución de vigilancia le debe completar la de la coordinación asentada idóneamente en programas gubernamentales enfocados a la articulación de esfuerzos.
7. Esta situación ha sido recientemente implementada en el gobierno de Jalisco, donde existe la Dirección de Inclusión de Personas con Discapacidad, dependiente de la Subsecretaría de Derechos Humanos y esta a su vez de la Secretaría General de Gobierno.
8. En el estado de Guanajuato la necesidad de una figura de autoridad se refleja en el hecho de que pese a contar con un marco de ley, si bien incompleto, si existente desde la emisión de la Ley de Inclusión estatal, no existieron esfuerzos programados en la administración 2012-2018 para alcanzar este fin.

VIII. Propuestas

1. En el ámbito federal se observa la necesidad de desarrollar un marco legal para dar un sustento de mayor precisión a las políticas orientadas a favorecer la participación de las personas con discapacidad en las actividades productivas remuneradas, incluido el trabajo protegido.

2. Integrar comisiones de trabajo en cada entidad federativa con el propósito concreto de construir el marco normativo necesario para hacer posible la existencia de políticas de trabajo protegido.
3. El marco normativo será deseable que contenga una amplia visión, donde sean integrados criterios que visualicen a las personas con discapacidad en todo su ciclo de vida, es decir como con toda la ciudadanía, lo que está antes y después de la etapa laboral y como esto contribuye a la mejorar la calidad de vida.
4. Identificar y documentar prácticas de Organizaciones de la Sociedad Civil que realicen actividades que resulten próximas al funcionamiento del trabajo protegido es decir aquellas donde participan mayoritariamente personas con discapacidad en la elaboración de productos o servicios, y que estos productos y servicios tengan por destino la participación en el mercado.
5. Diseñar un esquema de intervención que contemple distintas estrategias, además del trabajo protegido, como la determinación de cuotas de inclusión en empresas y sus mecanismos de cumplimiento, consolidar el marco normativo para prevenir la discriminación, acompañar de acciones relacionadas directamente como la formación y capacitación, consolidar el marco normativo incluyendo el referente a trabajadores al servicio del Estado.
6. Promover acciones para la incorporación de accesibilidad en los centros de trabajo y diseñar los esquemas de financiamiento que permitan consolidar una intervención de largo plazo.

IX. Bibliografía

- CEPAL. (2017). *Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe*. (R. Martínez, Ed.) Santiago: Libros de la CEPAL.
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (28 de abril de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de Programa Nacional del Trabajo y Empleo para Personas con Discapacidad: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popu.php?codigo=5342489
- García, M. L. (2007). *Empleo Prtegido en España. Análisis de la normativa legal y logros alcanzados*. Madrid, España: Ediciones Cinca.
- Gobierno de Estado de Durango. (Publicado, 25 de noviembre de 1993). Ley para la Protección de las Personas con Deficiencia Mental. Periódico Oficial del Estado de Durango.

Gobierno de la Ciudad de México. (reforma, 11 de mayo de 2017). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Gobierno de México. (9 de junio de 2017). Secretaria de Gobierno. Obtenido de Blog: <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

Gobierno del Estado de Baja California Sur. (publicada, 20 de enero de 2014). Ley Estatal para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en Baja California Sur. Boletín Oficial del Estado de Baja California SUR.

Gobierno del Estado de Baja California Sur. (s.f.). Ley Estatal para la inclusión de las Personas con Discapacidad en Baja California Sur. del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Gobierno del Estado de Baja California. (reforma, 06 de enero de 2012). Ley para las Personas con Discapacidad en el Estado de Baja California. periódico Oficial del Estado de Baja California.

Gobierno del Estado de Chiapas. (Publicada 21 de septiembre de 2015). Ley para la inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

Gobierno del Estado de Chiapas. (Publicado, 05 de noviembre de 2010). Código de atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno del Estado de Chihuahua. (Publicada 12 de mayo de 2018). Ley para la inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza. (publicada, 31 de mayo de 2013). Ley para el Desarrollo e inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza. Estado de Coahuila de Zaragoza.

Gobierno del Estado de Colima. (reforma, 29 de septiembre de 2018). Ley para la integración y Desarrollo Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Colima. periódico Oficial de Gobierno del Estado de Colima.

Gobierno del Estado de Durango. (Publicada 23 de diciembre de 2001). Ley de inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango. Periódico Oficial del Gobierno de Durango.

Gobierno del Estado de Guanajuato (Publicada, 14 de septiembre de 2012). Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato

Gobierno del Estado de Michoacán. (Publicada, 12 de septiembre de 2014). Ley para la inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán.

Gobierno del Estado de Morelos. (Publicada 14 de septiembre de 2018). Ley de atención Integral para Personas con Discapacidad en el Estado de Morelos. periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

- Gobierno del Estado de Nayarit. (Publicado, 7 de marzo de 2017). Ley de atención Integral para Personas con Discapacidad en el Estado de Morelos. Periódico Oficial del Estado de Nayarit.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (publicada, 03 de julio de 2014). Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León. periódico Oficial del Estado de Nuevo León.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí. (publicada, 17 de agosto de 2007). Ley de las Personas Adultas Mayores para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí. periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
- Gobierno del Estado de Sonora. (publicada 14 de enero de 2019). Ley Numero 197 para la inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en situación de Discapacidad del Estado de Sonora. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.
- Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (Publicado 26 de abril de 2006). Reglamento de operación de la Ley Numero 222 de integración para Personas con Capacidades Diferentes del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.
- Gobierno del Estado de Yucatán. (reforma, 11 de diciembre de 2011). Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán.
- Gobierno del Estado de Zacatecas. (publicado 4 de mayo de 2017). Ley para la inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas. Periódico Oficial del Estado de Zacatecas.
- Instituto Nacional de Estadística y geografía. (10 de febrero de 2020). *INEGI*. (INEGI, Ed.) Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2018, tabulados básicos: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/tabulados/enigh2018_ns_basicos_tabulados.xlsx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (10 de febrero de 2020). *INEGI*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de Documentación de la Encuesta nacional de Dinámica Demográfica (ENDADID) 2018, Tabulados: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Tabulados>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2004). *Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1985). *Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo*. Madrid: Boletín oficial del Estado.
- Naciones Unidas. (27 de octubre de 2014). *Naciones Unidas*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1419180.pdf

- Naciones Unidas. (4 de marzo de 1994). *ONU*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/PersonsWithDisabilities.aspx>
- Nussbaum, Martha C. (2007) *Fronteras de la Justicia Social*. Barcelona, Paidós 448 p.
- Nussbaum, Martha C. (2012) *Crear Capacidades: Propuesta para el desarrollo humano* Barcelona, Paidós 272 p.
- OMS. (2011). *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, Versión para la Infancia y la Adolescencia*. Madrid: MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD.
- ONU. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Trabajo decente para personas con discapacidad; promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (20 de junio de 1983). *OIT*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de R168 Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas): https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R168
- Solís, : (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social*. Ciudad de México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.