

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LA VARIACIÓN DE LAS LEYES DE DISCAPACIDAD ESTATALES EN MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

GONZALO GERARDO CARREÑO AGUADO

DIRECTORA DE LA TESINA:
DRA. MARÍA AMPARO CASAR

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2017

Índice

I Introducción	1
II Breve historia de la legislación sobre discapacidad.....	4
III Las discusiones en torno a la legislación vigente de discapacidad.....	7
3.1 <i>La definición de discapacidad</i>	7
3.2 <i>Ajustes razonables</i>	9
3.3 <i>Acceso a otros bienes y servicios</i>	10
IV Estándares para proteger los derechos de las personas con discapacidad.....	11
V El sistema de clasificación de leyes.....	15
VI Calificaciones de las leyes estatales	21
VII Explicaciones posibles	34
VIII Conclusión	39
Bibliografía.....	46
Legislación	48

I Introducción

En el último siglo, la situación de las personas con discapacidad ha mejorado drásticamente. Los prejuicios más dañinos que las estigmatizaban como completamente inútiles desaparecen rápidamente y en los países más desarrollados los Estados han ayudado a facilitar sus condiciones de vida. En 2012, en México había 6.6% personas con alguna discapacidad (INEGI 2013) y hasta ahora la forma más notoria en la que instituciones gubernamentales las han ayudado ha sido con grandes donaciones a instituciones privadas. Durante los últimos doce años, diez gobiernos estatales han donado al Teletón 1464 millones de pesos. Además, cuatro de ellos (Sonora, Michoacán, Estado de México y Baja California Sur) han aprobado leyes que obligan al estado a hacer donaciones anuales (Cabrera 2012; Murillo 2014).

Dejando de lado las razones por las que puede ser problemático que se usen recursos públicos para financiar instituciones privadas, las personas con discapacidad enfrentan muchos otros problemas además del acceso a la rehabilitación que el Estado puede resolver más eficazmente que instituciones privadas. Sin embargo, a pesar de varios esfuerzos legislativos, las leyes mexicanas federales y estatales sobre discapacidad son notablemente débiles para defender los intereses de las personas discapacitadas. A nivel federal, se han aprobado cinco leyes relacionadas con discapacidad: la ley que creó la Oficina de representación para la promoción e integración social de las personas con discapacidad en 2000, la ley que creó el Consejo nacional consultivo para la integración de las personas con discapacidad en 2001, la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación (con la cual se creó el CONAPRED) de 2003, la Ley general de las personas

con discapacidad de 2005, y la Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad de 2011.

Casi todos los estados aprobaron sus primeras leyes de discapacidad antes que la federación, entre 1993 y 2003. En un segundo periodo, los estados siguieron al gobierno federal y aprobaron legislación renovada entre 2000 y 2012.

Sin embargo, al igual que las leyes federales, el contenido y la protección que ofrecen la mayoría de las leyes estatales son bastante vagos. Sólo se concentran en establecer que los discapacitados deben gozar de los mismos de derechos que las demás personas y que el Estado debe promover la creación de políticas públicas (la ley de discapacidad de Michoacán es un ejemplo del tono típico en el que están redactadas: “Son derechos que esta Ley reconoce y protege a favor de las personas con discapacidad los siguientes: la Igualdad de derechos en oportunidades y a su incorporación a la sociedad en todos los aspectos”). Muy pocas exigen que actores públicos y privados inviertan en acciones que puedan tener beneficios directos e inmediatos para los discapacitados.

En esta tesina se documenta y examina la variación del nivel de empoderamiento, es decir, el acceso legal a derechos, oportunidades y posiciones que las personas con discapacidad tradicionalmente no podrían haber tenido, de la legislación estatal de discapacidad en México. Para documentar sistemáticamente la variación de los derechos otorgados a los discapacitados en los estados se propone un sistema de clasificación basado en las características de la *Americans with Disabilities Act* y de la Directiva de igualdad en el empleo, publicadas por Estados Unidos y la Unión Europea respectivamente. Específicamente, se identifican cuatro criterios que han sido efectivos para igualar las oportunidades de las personas con discapacidad: la igualdad de derechos, la definición de

discapacidad, el acceso que ofrecen a bienes y servicios, y la protección contra la discriminación laboral.

Gracias al proceso de clasificación, se descubrió que hay una gran variación en el nivel de empoderamiento de las leyes de discapacidad de los estados, pero que en general no son muy fuertes. Las leyes más empoderantes obtuvieron 62% de los puntos posibles, la calificación promedio corresponde a 43% de los puntos y la ley más débil sólo obtuvo 16% de los puntos. Las bajas calificaciones se deben sobre todo a que la mayoría de las legislaciones no garantizan la igualdad de derechos y a la falta de protección contra la discriminación laboral.

La tesina se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, describe brevemente la historia de la legislación sobre discapacidad en el mundo y en México. En segundo lugar, presenta los estándares mínimos que debe tener una ley para ser considerada empoderante basándose en las discusiones que generaron las leyes recientes de discapacidad europeas y estadounidense. En tercer lugar, desarrolla el sistema de clasificación de leyes y lo usa para calificar la legislación mexicana. Finalmente, analiza la variación de las leyes de discapacidad y presenta la hipótesis de aprendizaje en políticas públicas como una explicación plausible.

II Breve historia de la legislación sobre discapacidad

Durante la mayor parte del siglo XX, prevaleció el modelo médico de discapacidad, la visión según la cual los individuos eran responsables de superar su discapacidad para adaptarse a la sociedad. Así, las políticas dirigidas a los discapacitados en todo el mundo se limitaban a ofrecer rehabilitación médica y entrenamiento laboral. Sin embargo, a partir de los setenta, en Estados Unidos se empezaron a formar grupos inspirados por el movimiento de derechos civiles que veían la discapacidad como un producto de las barreras que la sociedad imponía a las personas con dificultades físicas o mentales, por lo que debían exigir derechos para igualar sus condiciones. En este contexto, el Congreso estadounidense redactó la *Rehabilitation Act* de 1973, que proponía el aumento de transferencias federales a programas de entrenamiento laboral. Aunque originalmente no era muy ambiciosa, un grupo de *staffmembers* legislativos le agregó la sección 504, que prohibía la discriminación por discapacidad. Antes de que fuera aprobada, el presidente Richard Nixon vetó dos veces la *Rehabilitation Act* porque pensaba que el costo de las transferencias era muy alto, pero ni él, ni el Congreso cambiaron la sección 504. Aunque al principio ésta parecía inofensiva, varios grupos reconocieron su potencial y presionaron al gobierno de Jimmy Carter para que publicara las medidas regulatorias necesarias para implementarla en 1977 (Pelka 2012; Skrentny 2002).

La sección 504 de la *Rehabilitation Act* fue la única protección para los discapacitados en Estados Unidos hasta 1990, cuando el movimiento de personas con discapacidad, junto con el *National Council for the Handicapped*, impulsaron la aprobación de una ley más exhaustiva, la *Americans with Disabilities Act* (ADA) (Pelka 2012). Los objetivos de la ADA estaban dirigidos a crear regulaciones que hicieran accesible para los discapacitados el transporte no urbano, las telecomunicaciones y los servicios disponibles al

público y obligar a los empleadores a hacer ajustes razonables. Incumplir o violar estos estatutos era considerado un acto de discriminación, por lo que los afectados podían exigir judicialmente reparaciones o la aplicación de las medidas de accesibilidad.

En esa época, el único país europeo que aprobó una ley con un enfoque similar al de la *Rehabilitation Act* fue Reino Unido. En 1970, el parlamentario laborista Alf Morris propuso al Parlamento británico la *Chronically Sick and Disabled Persons Act*, que obligaba a las autoridades locales a proveer educación y tratamiento en la comunidad a las personas con discapacidad y establecía regulaciones de accesibilidad para edificios abiertos al público (British Broadcasting Corporation 2010).

La Comunidad Europea no tuvo una verdadera política de discapacidad sino hasta 1996 cuando se creó el Foro Europeo de Discapacidad, una coalición de grupos de discapacitados apoyada por la Comisión Europea que permitía a funcionarios y a miembros de movimientos de discapacitados intercambiar información y planear políticas de discapacidad. Desafortunadamente, no tenía la facultad de vigilar su cumplimiento entre los países de la comunidad y los Estados miembros bloqueaban todas las iniciativas que significaran costos. No obstante, un año después, el Foro logró que la cláusula contra la discriminación del Tratado de Ámsterdam, que le daba a la Unión Europea el poder de obligar a los países a seguir sus políticas, incluyera la discriminación por discapacidad (Perju 2011; Granick 2010).

En 2000, la Unión Europea adoptó la Directiva de Igualdad en el Empleo (DIE), que exige a los países miembros prohibir varios tipos de discriminación en el empleo, entre ellos la discriminación por discapacidad. La DIE cubre varias áreas del empleo en las que podría haber discriminación como la contratación, los ascensos, el entrenamiento, las

condiciones laborales, los despidos y la pertenencia a organizaciones sindicales. La Directiva fue especialmente innovadora porque obliga a los países miembros a incluir en su legislación cláusulas de ajustes razonables y porque establece que, en los juicios de discriminación, la carga de la prueba recae en los empleadores, es decir, los empleadores deben probar que no discriminaron a un empleado.

La ADA y la DIE son importantes por varias razones. La sección 504 de la *Rehabilitation Act* y la ADA, fueron las primeras leyes de discapacidad en incorporar el enfoque de no discriminación, que otorga a las personas con discapacidad derechos judicialmente exigibles, que son más protectores que las políticas por sí solas. Además, la ADA inspiró fuertemente a los movimientos que fundaron el Foro Europeo de Discapacidad. Por otro lado, la DIE, es importante porque ha establecido estándares efectivos de protección de los derechos de los discapacitados que los países de la Unión Europea están obligados a seguir.

III Las discusiones en torno a la legislación vigente de discapacidad

La ADA y la DIE no son perfectas y han tenido que enfrentar decisiones judiciales¹ que pusieron a prueba su capacidad para proteger los derechos de las personas con discapacidad. Los debates que estos eventos han producido se han centrado en tres cuestiones: la definición de discapacidad, los ajustes razonables y el acceso a otros bienes y servicios.

3.1 La definición de discapacidad

La definición de discapacidad que usan las leyes es importante porque determina el universo de las personas que se consideran legalmente discapacitadas y, por lo tanto, quienes reciben la protección de la ley. La definición de discapacidad de la ADA tiene un enfoque funcional: se consideran discapacitadas a las personas que son incapaces de llevar a cabo funciones que otras personas pueden hacer normalmente:

- El término discapacidad significa, en lo que se refiere a un individuo-
- (A) Una dificultad física o mental que limita substancialmente una o más de las actividades importantes para la vida de ese individuo;
 - (B) Un historial de esa dificultad; o
 - (C) Ser percibido como si se tuviera una dificultad (Americans with Disabilities Act 1990)²

Sin embargo, las interpretaciones de las cortes han restringido el alcance de esta definición, lo que ha impedido que personas discapacitadas demanden exitosamente a sus empleadores por discriminación. Por ejemplo, a causa de varias sentencias dejaron de considerarse discapacitadas las personas cuya discapacidad les impide hacer sólo un tipo de trabajo y aquellas que usan medidas mitigantes (implementos o medicamentos que

¹ En Estados Unidos los casos más importantes resueltos por cortes federales han sido Sutton vs. United Air Lines, Toyota Motor Manufacturing, Kentucky, Inc. vs. Williams y Ferris vs. Bowen. En Europa, la Corte Europea de Justicia ha resuelto Chacón Navas vs. Eurest Colectividades SA y Coleman vs. Attridge Law and Steve Law.

² La traducción es mía.

disminuyan los efectos negativos de la discapacidad). Además, la última parte de la definición se ha vuelto prácticamente inoperante porque los empleadores pueden argumentar que no perciben a una persona como discapacitada, sino que pensaban que no estaba calificada para un trabajo (Long 2004).

La DIE no tiene una definición de discapacidad, pero la mayoría de las leyes nacionales han seguido tres enfoques. Algunos países han usado definiciones tomadas de legislación sobre seguridad social. Éstas tienen requerimientos muy altos para considerar a una persona como discapacitada porque están diseñadas para dar beneficios a personas con condiciones tan graves que son incapaces de trabajar, lo que ha limitado el número de personas que pueden ser consideradas discapacitadas (Waddington y Lawson 2009). También hay definiciones con un enfoque funcional que fueron desarrolladas para usarse en leyes de discapacidad. Entre ellas, algunas definen la discapacidad sólo como el conjunto de problemas físicos o mentales que dificultan que las personas trabajen. Estas leyes normalmente sólo se basan en estándares médicos para determinar si una dificultad física o mental es lo suficientemente grave y duradera como para considerarse discapacidad (Waddington y Lawson 2009). En el segundo grupo están las que toman en cuenta otras actividades. Suelen parecerse a la ADA, pero no incluyen la cláusula sobre la percepción de los empleadores. Finalmente, hay legislación que usa una definición de discapacidad general y una más específica para la regulación de ajustes razonables (Waddington y Lawson 2009).

Muchas de las propuestas para reformar la ADA y las leyes europeas han sido formuladas por especialistas en derecho tomando en cuenta las interpretaciones de las cortes. Algunos argumentan que se podrían resolver algunos problemas eliminando las

palabras “sustancialmente” e “importante” para permitir que más personas cuenten como discapacitadas (Anderson 2000). Para otros, el problema de fondo de la mayoría de las definiciones vigentes es que la persona discapacitada debe probar que su condición es lo suficientemente grave como para ser considerada discapacidad, lo que suele ser difícil. La solución adoptada en Irlanda y los estados de Nueva Jersey y Connecticut es incluir una lista de condiciones que automáticamente son consideradas discapacidades. Esto disminuye la carga de la prueba para los discapacitados con alguna de estas condiciones porque sólo requieren diagnósticos médicos sencillos para demostrarlo (Long 2004; Waddington y Lawson 2000). Finalmente, las propuestas más radicales se centran en simplificar la definición, de tal forma que una persona con discapacidad sea la que tiene una dificultad física o mental. Con esta definición, las personas acusadas de discriminación son quienes deben probar que las dificultades de un discapacitado no le permiten realizar un trabajo, en lugar de que el discapacitado deba probar su discapacidad (Eichhorn 1999; Feldblum 2000; Woodhams y Corby 2003).

3.2 Ajustes razonables

La provisión de ajustes razonables (cambios arquitectónicos, organizacionales o de equipo que permiten a una persona con discapacidad realizar un trabajo para el cual está calificada) es especialmente importante para los discapacitados porque tener un trabajo les permite volverse independientes. Las definiciones de ajustes razonables y de cargas excesivas de la ADA son más bien vagas, pero las cortes han descartado que transferir a un empleado discapacitado a otro puesto cuente como ajuste razonable (Long 2004). Para los países europeos que se adhieren a la DIE los ajustes razonables no deben implicar costos o

cambios excesivos ni deben provocar violaciones a las reglas de seguridad que las empresas deben seguir (Waddington y Lawson 2009).

En las discusiones en torno a la ADA se han propuesto dos especificaciones más empoderantes. La primera es establecer la cantidad máxima de dinero que una empresa está obligada a gastar en ajustes antes de que éstos se vuelvan cargas excesivas (Epstein 1995). La segunda es incluir en la lista de ajustes razonables el traslado de una persona discapacitada a otro puesto, siempre y cuando esté lo suficientemente calificada (Long 2004).

3.3 Acceso a otros bienes y servicios

Además de facilitar la contratación de los discapacitados, una ley de discapacidad debe permitir que las personas con discapacidad puedan utilizar bienes y servicios a los que tradicionalmente no tenían acceso. Esto implica eliminar barreras arquitectónicas en los edificios y las calles, acomodar las instituciones educativas, el transporte público y las telecomunicaciones.

La ADA trata cuestiones de transporte, accesibilidad arquitectónica y telecomunicaciones. Las regulaciones de accesibilidad en el transporte son exhaustivas, pero sólo aplican a transporte no urbano, mientras que las de accesibilidad arquitectónica no son exhaustivas. La ADA también exige que algunos servicios de telefonía puedan ser usados por sordos y mudos. El incumplimiento de cualquiera de estas normas se considera discriminación.

La DIE sólo protege a las personas con discapacidad contra la discriminación laboral y la Unión Europea no tiene directivas sobre accesibilidad, por lo que las políticas que cada Estado miembro ha adoptado varían mucho en calidad y exhaustividad. Sin

embargo, basándose en la prohibición por discapacidad del artículo 13 del tratado de Ámsterdam, en varios países hay tres estrategias legales (discriminación indirecta, ajustes razonables reactivos, ajustes razonables anticipatorios) que permiten interponer demandas para hacer un servicio accesible (Waddington y Lawson 2009).

IV Estándares para proteger los derechos de las personas con discapacidad

Aunque los debates en Europa y Estados Unidos se han centrado en cuestiones prácticas para resolver problemas muy específicos (¿el síndrome de túnel carpiano es una discapacidad?, ¿los autobuses que usan ciertos sistemas de pago discriminan indirectamente a las personas que usan sillas de ruedas? etc.) para facilitar la vida de las personas con discapacidad, tomándolos en conjunto su objetivo más abstracto ha sido crear leyes que permitan a las personas con discapacidad tener acceso legal a derechos, oportunidades y posiciones que tradicionalmente, bajo el modelo médico de discapacidad, no podrían haber tenido. Se llamará a esto el nivel de empoderamiento de una ley y es lo que se pretende medir en las leyes estatales de México.

Los tres debates principales corresponden a tres condiciones que una ley necesita para ser empoderante: la definición corresponde al acceso a los beneficios de la ley para el mayor número de personas con discapacidad, la protección contra la discriminación laboral corresponde al acceso efectivo al trabajo y las regulaciones de accesibilidad corresponden a facilitar la vida de las personas con discapacidad a través del acceso a bienes y servicios. Además, el conjunto de los debates se basan en otra condición implícita: la igualdad de derechos para las personas discapacitadas. Las legislaciones europeas y estadounidenses se inspiraron directamente del movimiento de derechos civiles, por lo que la no

discriminación era el principio en el que se basaban. La legislación mexicana es menos avanzada, por lo que es pertinente observar explícitamente si cada ley fortalece los derechos de las personas con discapacidad.

A continuación se explica detalladamente en qué grado las características que puede tener una cumplen cada condición y cuál es el estándar mínimo de cada condición, es decir, las características que la ley debe tener para cumplirla mínimamente. El criterio que uso para clasificar las características de la ley es que hayan sido útiles para ayudar a las personas con discapacidad en Europa y Estados Unidos.

La primera condición es que la ley asegure que el mayor número de personas con discapacidad pueda tener acceso a sus beneficios. Para cumplir esta condición, la definición de discapacidad debe estar redactada de tal manera que un espectro amplio de dificultades físicas o mentales puedan ser consideradas discapacidades. El estándar mínimo que una ley necesita para cumplir la primera condición es que tenga una definición de discapacidad.

Aunque, como se explicó antes, la definición de discapacidad puede influir mucho en la restricción al acceso a beneficios especiales, hay dos razones por las que el estándar mínimo que se usa es tan poco demandante. En primer lugar, la importancia de la definición para otorgar o no beneficios a ciertas personas con discapacidad ha dependido en gran parte del contexto legal de cada país. Por ejemplo, la ADA conservó la definición funcional usada en la *Rehabilitation Act*, pero a partir de 1990 las cortes la diluyeron interpretándola de forma más restringida, de tal forma que personas que podrían haber sido declaradas legalmente discapacitadas antes de ese año, fueron consideradas no discapacitadas. En segundo lugar, para saber cuáles son las posibilidades de que una definición se interprete de la forma más amplia posible es necesario hacer un análisis

jurídico detallado, lo que está más allá de lo que corresponde a esta tesina. Por el momento sólo registraré si los diferentes elementos de las definiciones aparecen en las leyes estatales o no. Hay tres tipos de definiciones. El primer tipo es el de definiciones funcionales. Entre ellas, las más restringidas sólo toman en cuenta la dificultad de las personas para trabajar, otras incluyen en la definición la dificultad para hacer actividades importantes para la vida y no sólo el trabajo y las más amplias incluyen en la definición de discapacidad el hecho de ser percibido por otros como discapacitado. Esto permite proteger a las personas cuya discapacidad no les dificulta un trabajo, pero que son discriminadas por estereotipos sobre la discapacidad. El segundo tipo de definiciones tienen una lista de condiciones médicas que automáticamente son consideradas discapacidades. Según el tercer tipo, una persona discapacitada es simplemente aquella con una dificultad física o mental o que es percibida por los demás como discapacitada.

La segunda condición es la igualdad de derechos, es decir, que la ley tenga mecanismos que garanticen que la discapacidad de una persona no sea usada como excusa para no respetar los derechos que comparte con el resto de las personas. Hay dos características que una ley debe tener para garantizarla: el principio de no discriminación y el reconocimiento de capacidad jurídica para los discapacitados. Las leyes de discapacidad suelen reafirmar que los discapacitados tienen cada uno de los otros derechos que el resto de las personas tiene (como el derecho a la educación o a la libertad de expresión), pero el respeto de éstos depende de que estén protegidos de la discriminación y de que su voluntad pueda ser reconocida legalmente (Waddington y Lawson 2009).

La tercera condición es el acceso efectivo al trabajo a través de la protección contra la discriminación laboral, es decir, que en el ámbito laboral las personas con discapacidad

reciban el mismo trato que otros empleados. El estándar mínimo que una ley necesita para cumplirla es incluir cualquier tipo de protección contra la discriminación laboral. Las que permiten un mejor acceso son las que incluyen una cláusula de ajustes razonables. A través de ella las personas con discapacidad deben poder demandar a empleadores por discriminación en tres situaciones: cuando un empleador se niega a hacer ajustes razonables para un empleado discapacitado, cuando un empleador despide a un empleado discapacitado sin haber contemplado la posibilidad de hacer ajustes razonables y cuando un empleador no contrata a una personas con discapacidad para no tener que hacer ajustes razonables. Una ley aún más fuerte debe tener una definición de ajustes razonables y de cargas excesivas lo más específicas posible.

La cuarta condición es la provisión de bienes y servicios que faciliten la vida de las personas con discapacidad a través de regulaciones que obliguen al Estado o a actores privados, según sea el caso, a proveer cuatro servicios: la educación integrada al sistema tradicional (cuando la discapacidad de una persona se lo permita), al transporte público, a la movilidad arquitectónica y a la movilidad urbana. Mientras más servicios provea la ley y mientras más extensa sea la cobertura mejor es la ley. Además, las leyes más empoderantes garantizan el acceso con alguna de las tres estrategias legales que la DIE contempla: prohibición de la discriminación, ajustes razonables reactivos y prohibición de la discriminación indirecta (Waddington y Lawson 2009).

V El sistema de clasificación de leyes

Para saber qué tan empoderantes son las leyes estatales es necesario saber qué tan satisfactoriamente cumplen las cuatro condiciones anteriores observando cuales de las características de las legislaciones europeas y estadounidenses tienen. A continuación se desarrolla un sistema de indicadores que servirá para este propósito. Al sistema de indicadores le corresponde un sistema de puntuación para tener una representación cuantitativa del nivel de empoderamiento de cada ley.

El indicador del acceso a los beneficios de la ley para el mayor número de personas es el *tipo de definición de discapacidad*. Los tipos de definiciones que cumplen el estándar mínimo se presentan en la tabla 1. No se registra que tanta protección ofrece cada una porque, como se explicó antes, es necesario tener conocimientos sobre el contexto judicial para saberlo.

Tabla 1: Tipos de definición
Funcional: dificultades para trabajar
Funcional: dificultad para realizar actividades importante para la vida
Percepción de discapacidad
Lista de condiciones médicas
Definición mínima: personas con cualquier dificultad

Una ley cuyo nivel de protección en este rubro es inexistente no tiene una definición, una cuyo nivel de protección es insatisfactorio tiene una definición restrictiva hecha para una ley de seguridad social y una ley cuyo nivel de protección es satisfactorio tiene una definición hecha para una ley de discapacidad que podría interpretarse de forma mínimamente amplia. Estos criterios se resumen en la tabla 2.

Tabla 2: Definición de discapacidad	
Clasificación	Criterios
Inexistente	Ninguna definición
Insatisfactorio	Definición para ley de seguridad social
Satisfactorio	Definición hecha para ley de discapacidad

Los indicadores de la igualdad de derechos, son *el principio de no discriminación y el reconocimiento de la capacidad jurídica*. Una ley que no protege la igualdad de derechos en absoluto no incluye el principio de no discriminación ni el reconocimiento de la capacidad jurídica. Una ley cuyo nivel de protección es insatisfactorio sólo reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Una ley con un nivel de protección satisfactorio prohíbe la discriminación y una ley bastante satisfactoria incluye ambos principios. Estos criterios se resumen en la tabla 3.

Tabla 3: Igualdad de derechos	
Clasificación	Criterios
Inexistente	Ausencia de principio de discriminación y de reconocimiento de capacidad jurídica
Insatisfactorio	Reconocimiento de capacidad jurídica
Satisfactorio	Principio de no discriminación
Bastante satisfactorio	Principio de no discriminación y reconocimiento de capacidad jurídica

El indicador de la tercera condición es la presencia de artículos que protejan contra la discriminación laboral. Una ley con un nivel de protección inexistente no tiene ningún artículo que proteja contra la discriminación y la única política laboral que contempla es la

rehabilitación laboral.³ Una ley que sólo prohíbe la discriminación en el empleo tiene un nivel de protección muy insatisfactorio porque la redacción de la ley no especifica las situaciones discriminatorias que una persona discapacitada podría sufrir en el trabajo, por lo cual su efectividad depende mucho de la interpretación que le den los empleadores. Una ley que prohíba la discriminación en el entrenamiento tiene un nivel de protección bastante insatisfactorio porque solamente regula una condición laboral. Una ley que prohíbe la discriminación en la contratación tiene un nivel de protección insatisfactorio porque, sin la obligación de hacer ajustes razonables, suele ser difícil de probar que un empleador se negó a contratar a una persona por su discapacidad. Una ley que obligue a los empleadores a hacer ajustes retroactivos (es decir, ajustes para acomodar a empleados con discapacidad después de que fueron contratados) tiene un nivel de protección satisfactorio porque puede tener potencial real para mejorar las condiciones de trabajo de personas que ya estén contratadas. Una ley que contemple la no discriminación en contratación y los ajustes retroactivos tiene un nivel de protección bastante satisfactorio. Finalmente, una ley con una cláusula de ajustes razonables, como se entiende en la DIE y la ADA (cambios arquitectónicos, organizacionales o de equipo que permiten a una persona con discapacidad realizar un trabajo para el cual está calificada), tiene un nivel de protección muy satisfactorio. Estos criterios se resumen en la tabla 4.

³ La rehabilitación laboral son las acciones (como capacitación, acreditación de habilidades, bolsas de trabajo) que intentan ayudar a las personas con discapacidad a adaptarse al mercado de trabajo y cumplir con las expectativas de los empleadores.

Tabla 4: Discriminación laboral	
Clasificación	Criterios
Inexistente	Ninguna protección contra discriminación
Muy insatisfactorio	No discriminación en el empleo
Bastante insatisfactorio	No discriminación en entrenamiento
Insatisfactorio	No discriminación en contratación
Satisfactorio	Ajustes retroactivos
Bastante satisfactorio	No discriminación en contratación y ajustes retroactivos
Muy satisfactorio	Ajustes razonables

El indicador de la cuarta condición es que la ley permita el acceso a los cuatro bienes y servicios mencionados en el apartado 3.3: la educación integrada, el transporte público, la accesibilidad urbana y la arquitectónica.⁴ Para calificar las regulaciones de transporte, de accesibilidad arquitectónica y urbana es necesario observar tres elementos que pueden aparecer en la ley. El primer elemento es la obligatoriedad, es decir, que la ley pueda ser usada para obligar legalmente a actores a hacer las políticas en lugar de simplemente alentarlos a promover políticas. El segundo elemento es la inclusión de regulaciones exhaustivas directamente en la ley que detallen como debe implementarse. Por ejemplo, una regulación exhaustiva de accesibilidad arquitectónica debe explicar cuántas rampas debe tener un edificio, el número de elevadores, las características de los barandales en las escaleras etc. El tercer elemento es si la ley obliga a las instituciones competentes a expedir normas en un plazo de tiempo determinado. Esto es importante porque la forma en la que se implementan y, por lo tanto, los efectos reales que pueden tener en la vida de los discapacitados dependen en gran parte de los reglamentos creados por el ejecutivo.

⁴ Es importante recordar que esta tesina sólo se ocupa de las leyes creadas por el poder legislativo, no de la calidad de las normas que emite el poder ejecutivo ni de su implementación.

Las leyes que se limitan a establecer que una política debe ser promovida no son efectivas porque no obligan a ningún actor, público o privado, a llevar a cabo acciones concretas para incurrir en costos para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Los artículos que *sólo* indican que un actor está obligado a apearse a normas tampoco son lo suficientemente efectivos porque no incluyen las normas que deben cumplirse y, por lo tanto, tampoco tienen un verdadero efecto en las condiciones de vida de los discapacitados. Las leyes que además de ser obligatorias establecen un plazo en el que la secretaría competente debe emitir normas tienen el potencial para ser efectivas porque aseguran que haya normas que se deben cumplir y que, probablemente, tengan un efecto real en la vida de los discapacitados. Las leyes que contienen regulaciones exhaustivas y obligatorias que deben cumplirse son aún más efectivas porque no es necesario esperar a que se emitan normas (ni esperar que las normas sean buenas) para que haya actores obligados a incurrir en costos. Las leyes que tienen los tres elementos son las más efectivas porque las regulaciones que tiene la ley pueden expandirse con la emisión de normas. Estos criterios se resumen en la tabla 5.

Tabla 5: Regulaciones de accesibilidad urbana, arquitectónica y de transporte público	
Clasificación	Criterios
Inexistente	Promoción de políticas
Bastante insatisfactorio	Obligatorio
Insatisfactorio	Obligatorio y plazo/poco exhaustiva
Satisfactorio	Obligatorio y exhaustiva
Bastante satisfactorio	Obligatorio, plazo, exhaustiva
Muy satisfactorio	Obligatorio, plazo, exhaustiva, estrategias legales contempladas en la DIE

La clasificación de educación es diferente de los otros tres servicios porque el objetivo de las regulaciones es simplemente lograr que los alumnos puedan tener acceso a educación de

la misma calidad que los otros alumnos integrándolos al sistema convencional siempre que sea posible. Las leyes menos empoderantes no permiten la educación integrada. Las leyes que cumplen bastante insatisfactoriamente establecen que las autoridades educativas sólo deben promover la integración. En las leyes clasificadas como insatisfactorias, la integración depende del consentimiento de la Secretaría de Educación del estado. Finalmente, las leyes que cumplen satisfactoriamente establecen claramente que el estado debe impartir educación integrada. Estos criterios se resumen en la tabla 6.

Tabla 6: Educación	
Clasificación	Criterios
Inexistente	Educación no integrada
Bastante insatisfactorio	Promoción de integración
Insatisfactorio	Integración condicionada
Satisfactorio	Educación integrada

A cada categoría de la clasificación le corresponde una cantidad de puntos. El sistema de puntuación se resume en la tabla 7.

Tabla 7: Puntuación	
Cumplimiento de la condición	Puntos
Inexistente	0
Muy insatisfactorio	1
Bastante insatisfactorio	2
Insatisfactorio	3
Satisfactorio	4
Bastante satisfactorio	5
Muy satisfactorio	6

La tabla 8 muestra todas las áreas por las que una ley puede recibir puntos y la puntuación máxima posible en cada área. En total, la puntuación máxima que una ley puede llegar a tener es 37 y la mínima 0.

Tabla 8: Puntuaciones máximas posibles por área	
Área	Puntuación máxima posible
Definición	4
Igualdad de derechos	5
Protección contra discriminación laboral	6
Accesibilidad al transporte público	6
Accesibilidad urbana	6
Accesibilidad arquitectónica	6
Educación	4

VI Calificaciones de las leyes estatales

A continuación se presentan las calificaciones que obtuvieron las leyes estatales. La clasificación detallada y desagregada puede consultarse en el anexo 1.

La tabla 8 muestra las calificaciones que obtuvieron las leyes estatales y el porcentaje de puntos que obtuvieron. Las tablas 9, 10 y 11 muestran las calificaciones en cada una de las condiciones analizadas.

Tabla 9: Calificaciones de las leyes estatales		
Estados	Calificación	Porcentaje
Campeche, Chiapas, Yucatán	23	62
Distrito Federal, Tamaulipas	21	56
Querétaro, San Luis Potosí	20	54
Baja California, Hidalgo, Jalisco, Tlaxcala	19	51
Chihuahua, Colima, Nuevo León, Tabasco	18	48
Oaxaca, Sinaloa	17	45
Guerrero, Quintana Roo	16	43
Nayarit, Veracruz	15	40
Coahuila, Durango, Michoacán, Morelos, Sonora	14	37
Zacatecas	13	35
Estado de México	12	32
Puebla	10	27
Aguascalientes	8	21
Baja California Sur	7	18
Guanajuato	6	16

Tabla 10: Calificación en igualdad derechos	
Estado	Calificación
Baja California, Hidalgo, Yucatán	5
Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz	4
Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Zacatecas	0

Tabla 11: Calificación en discriminación laboral	
Estado	Calificación
Oaxaca	5
Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Yucatán	4
Chiapas, Jalisco	3
Guerrero, Tlaxcala, Zacatecas	1
Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas	0

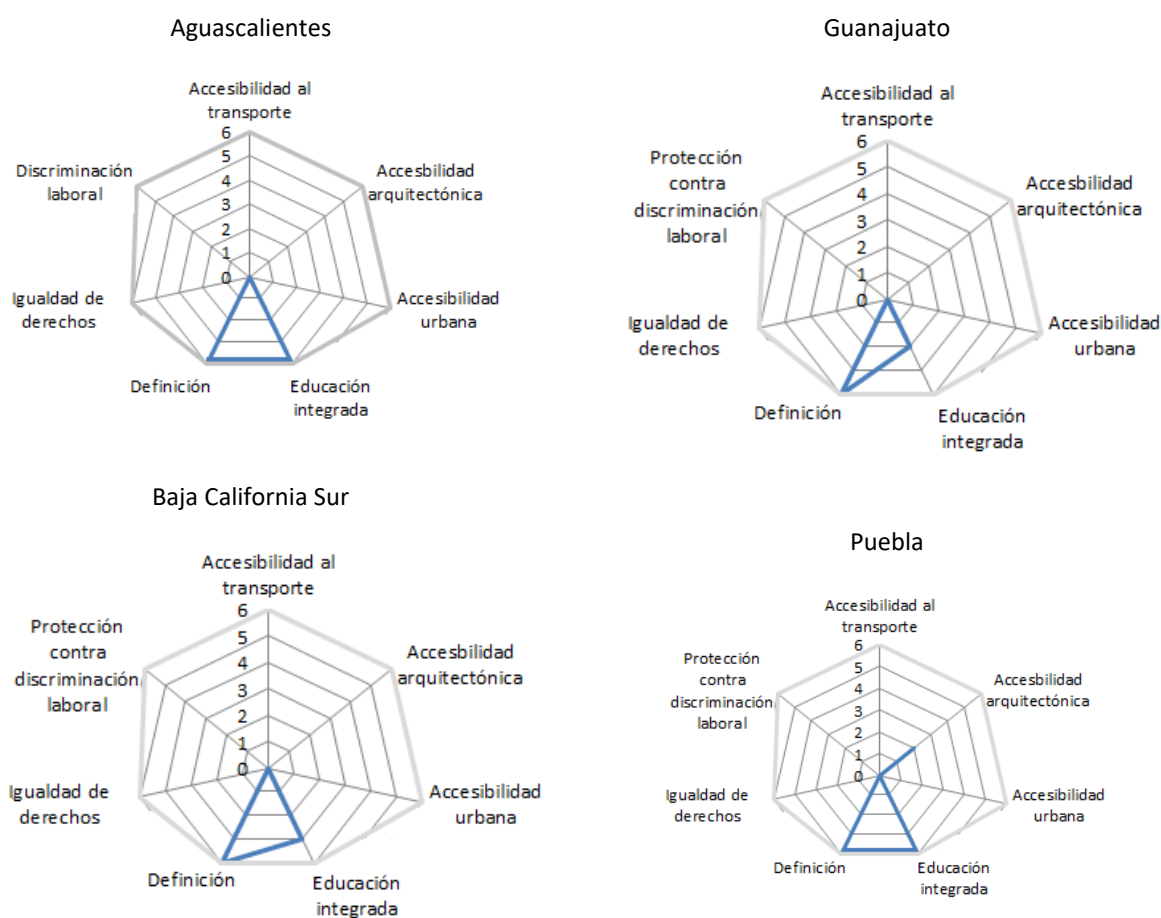
Tabla 12: Calificación en provisión de transporte, accesibilidad arquitectónica y urbana	
Estado	Calificación
Campeche	11
Chihuahua, Colima	10
Sinaloa, Tamaulipas	9
Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí	8
Guerrero, Nayarit	7
Baja California, Coahuila, Durango, Hidalgo, Michoacán, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán	6
Distrito Federal	5
Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Zacatecas	4
Veracruz	3
Nuevo León, Puebla	2
Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato	0

Las calificaciones que obtuvieron las leyes estatales varían mucho, hay 17 puntos porcentuales de diferencia entre la más alta y la más baja, pero en general son poco empoderantes. Los estados con la calificación más alta (Chiapas, Yucatán y Campeche) sólo obtuvieron 62% de los puntos posibles y la calificación promedio es 16, 43% de los puntos. Además, a 53% de las leyes les faltan cláusulas de igualdad de derechos, y 75% no ofrecen ninguna protección contra la discriminación laboral, elementos fundamentales para que tengan un nivel de empoderamiento alto. La definición de discapacidad y la educación integrada fueron las únicas áreas en las que todas las leyes obtuvieron calificaciones buenas: todos los estados tienen una definición satisfactoria y prácticamente todos (excepto Guanajuato y Baja California Sur) garantizan la educación integrada.

Además de estas conclusiones sobre la variación general, es posible clasificar las leyes según sus fortalezas y debilidades si se analizan de cerca las calificaciones que obtuvieron en las distintas áreas. Para esto se crearon gráficas de telaraña que muestran visualmente ocho patrones de variación y que se presentan a continuación.

Las leyes en la primera categoría son las menos empoderantes. Salvo Puebla, no tienen ninguna regulación de accesibilidad, no ofrecen protección contra la discriminación laboral y tampoco garantizan la igualdad de derechos. Sólo tienen una definición satisfactoria y garantizan la educación integrada. Por lo tanto, su calificación promedio es muy baja: 7.75. En esta categoría se encuentran Aguascalientes, Guanajuato, Baja California Sur y Puebla.

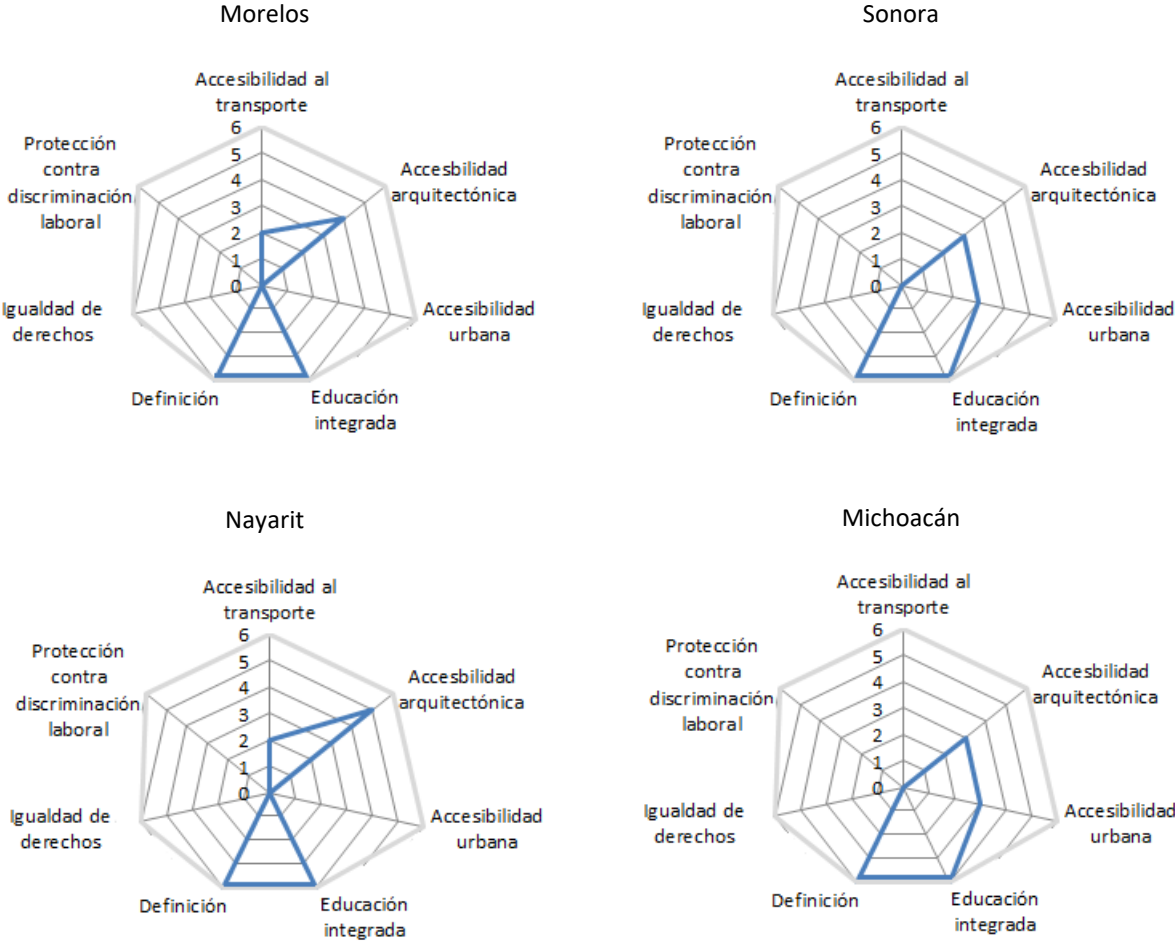
Gráfica 1: Categoría 1



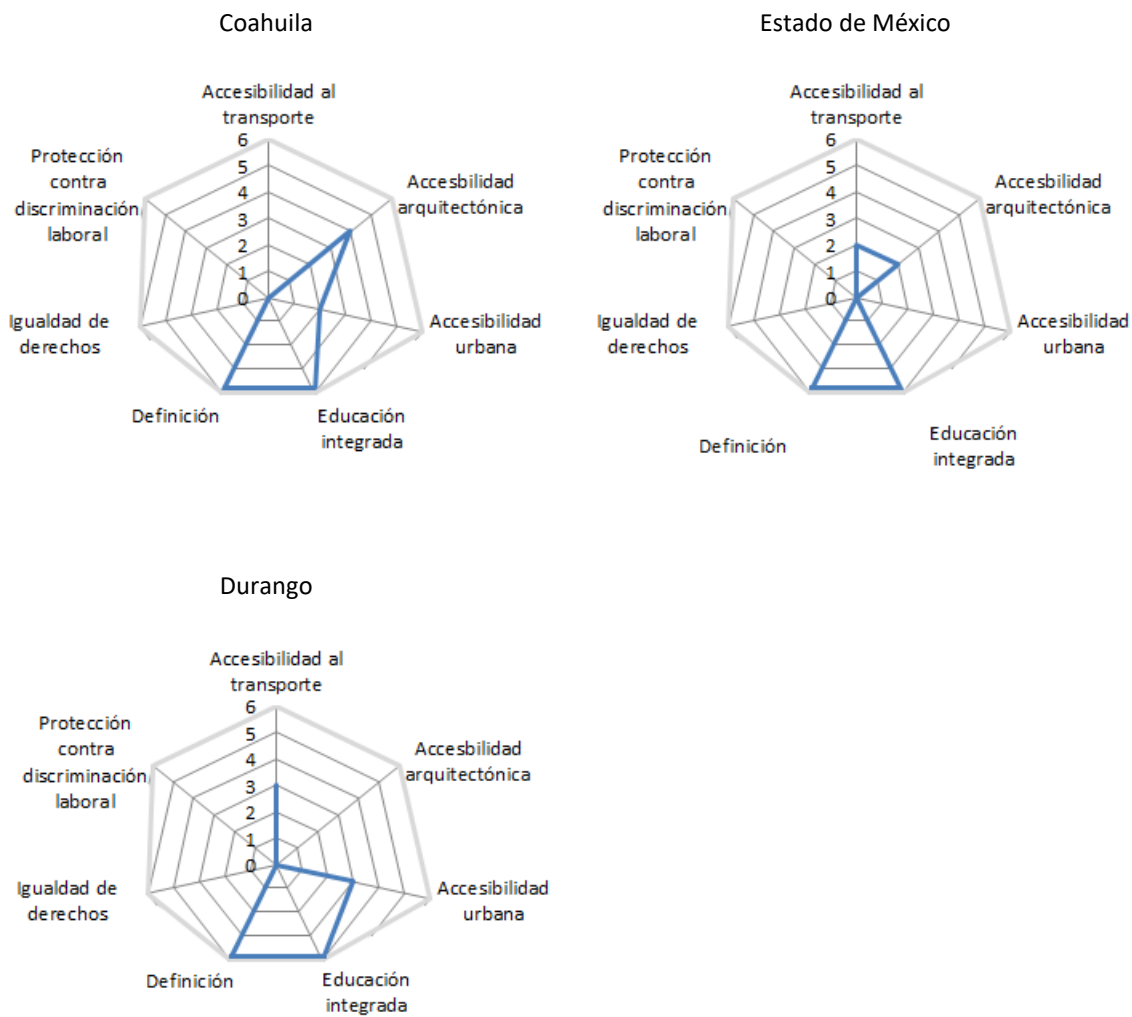
Las leyes en la segunda categoría tienen dos regulaciones de accesibilidad, por las que recibieron entre cuatro y siete puntos, pero tampoco ofrecen protección contra la

discriminación laboral ni garantizan la igualdad de derechos. Su calificación promedio es baja: 13.8. En esta categoría se encuentran Estado de México, Morelos, Michoacán, Nayarit, Coahuila, Sonora y Durango.

Gráfica 2: Categoría 2

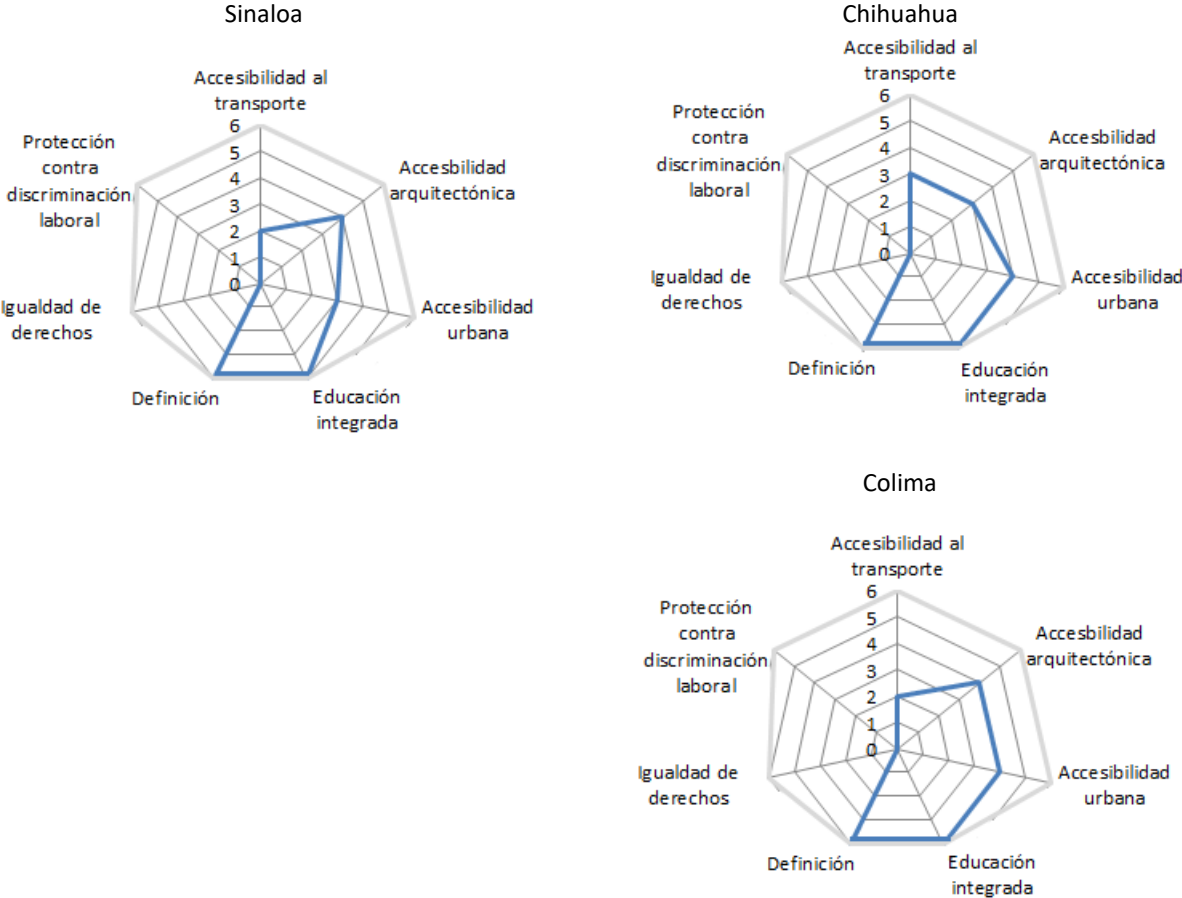


Gráfica 2, continuación: Categoría 2



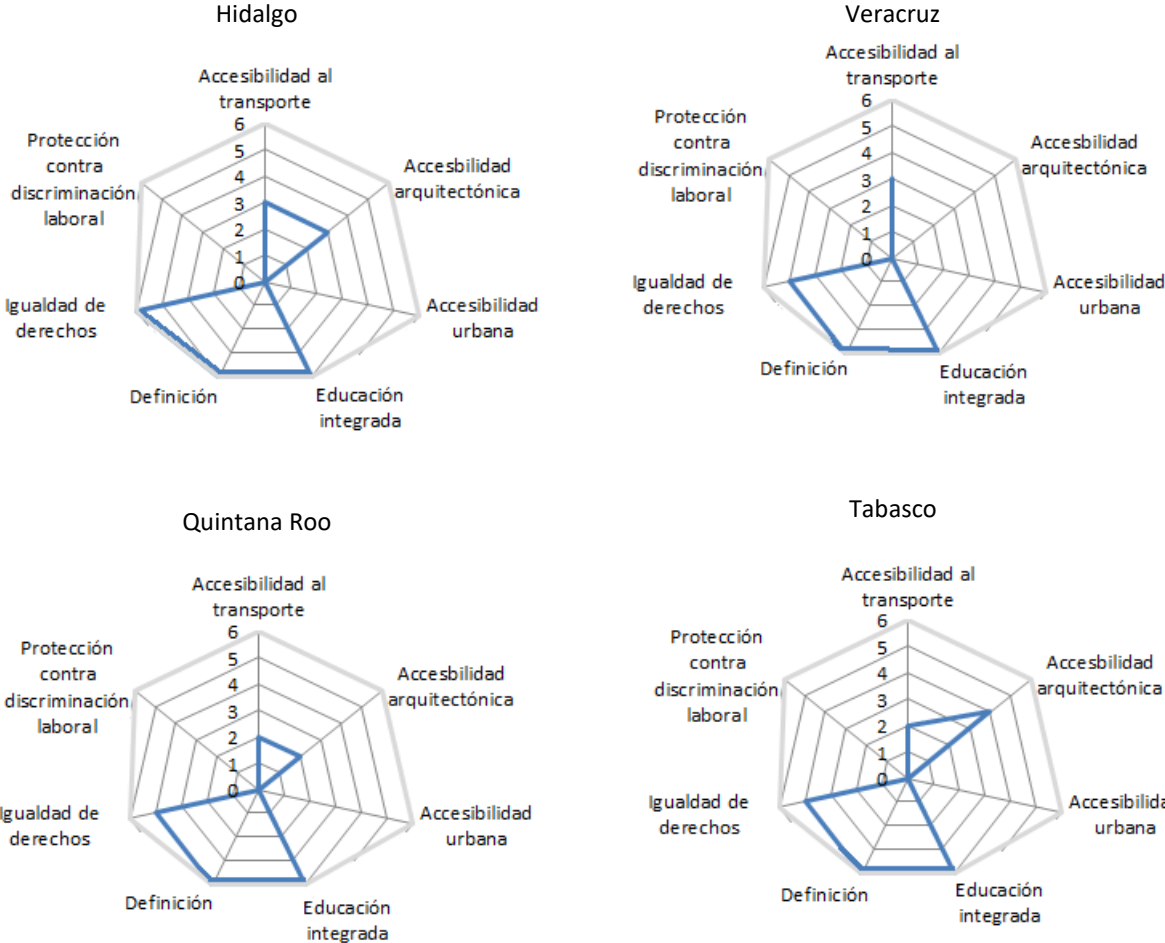
Las leyes en la tercera categoría tienen regulaciones de accesibilidad más bien fuertes en las tres áreas, que les otorgan diez u once puntos puntos, pero tampoco ofrecen protección contra la discriminación laboral ni garantizan la igualdad de derechos. Su calificación promedio es 17.6. En esta categoría se encuentran Sinaloa, Chihuahua y Colima.

Gráfica 3: Categoría 3

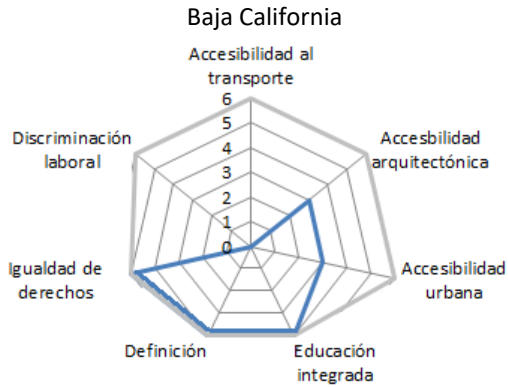


Las leyes en la cuarta categoría tienen una o dos regulaciones de accesibilidad, que suman entre tres y seis puntos, pero garantizan la igualdad de derechos. Su calificación promedio es 17.4. En esta categoría se encuentran Hidalgo, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco y Baja California.

Gráfica 4: Categoría 4

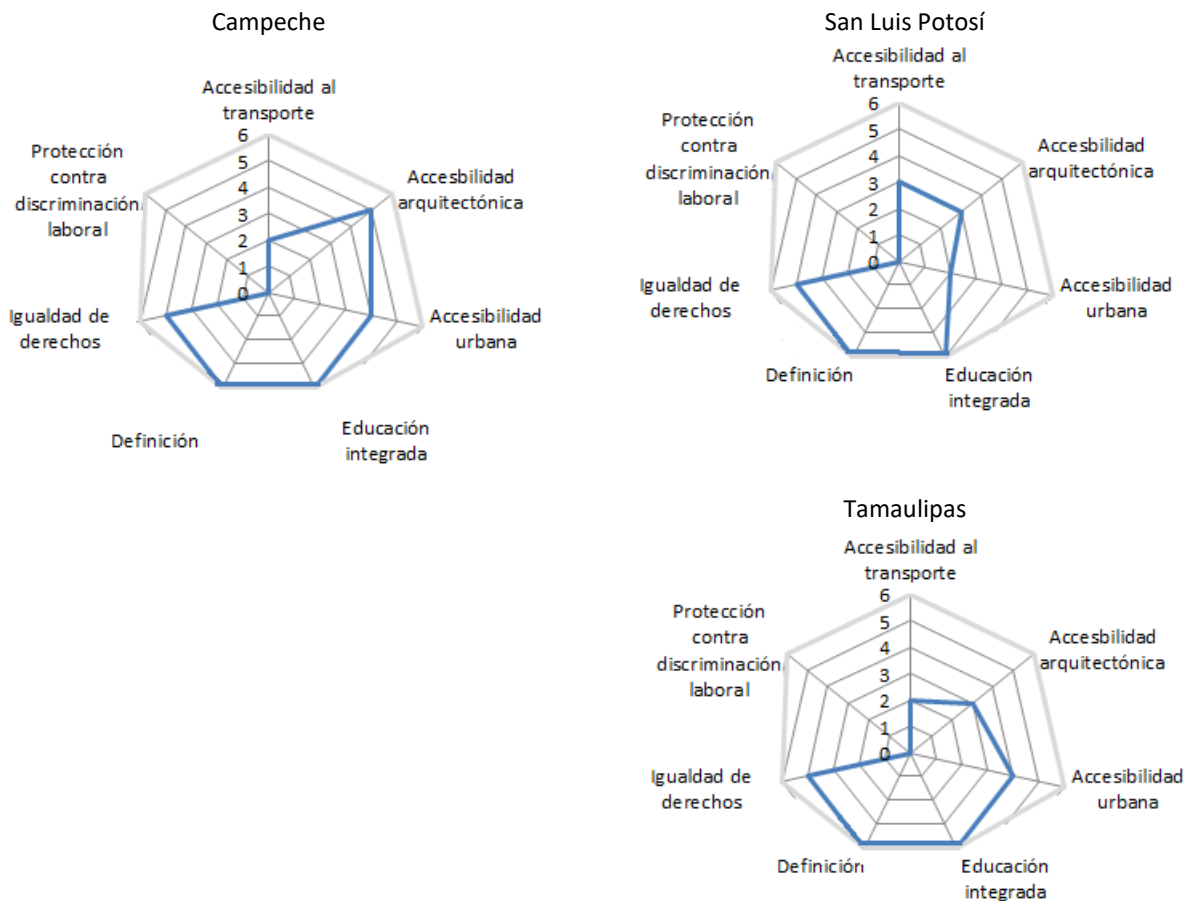


Gráfica 4, continuación: Categoría 4



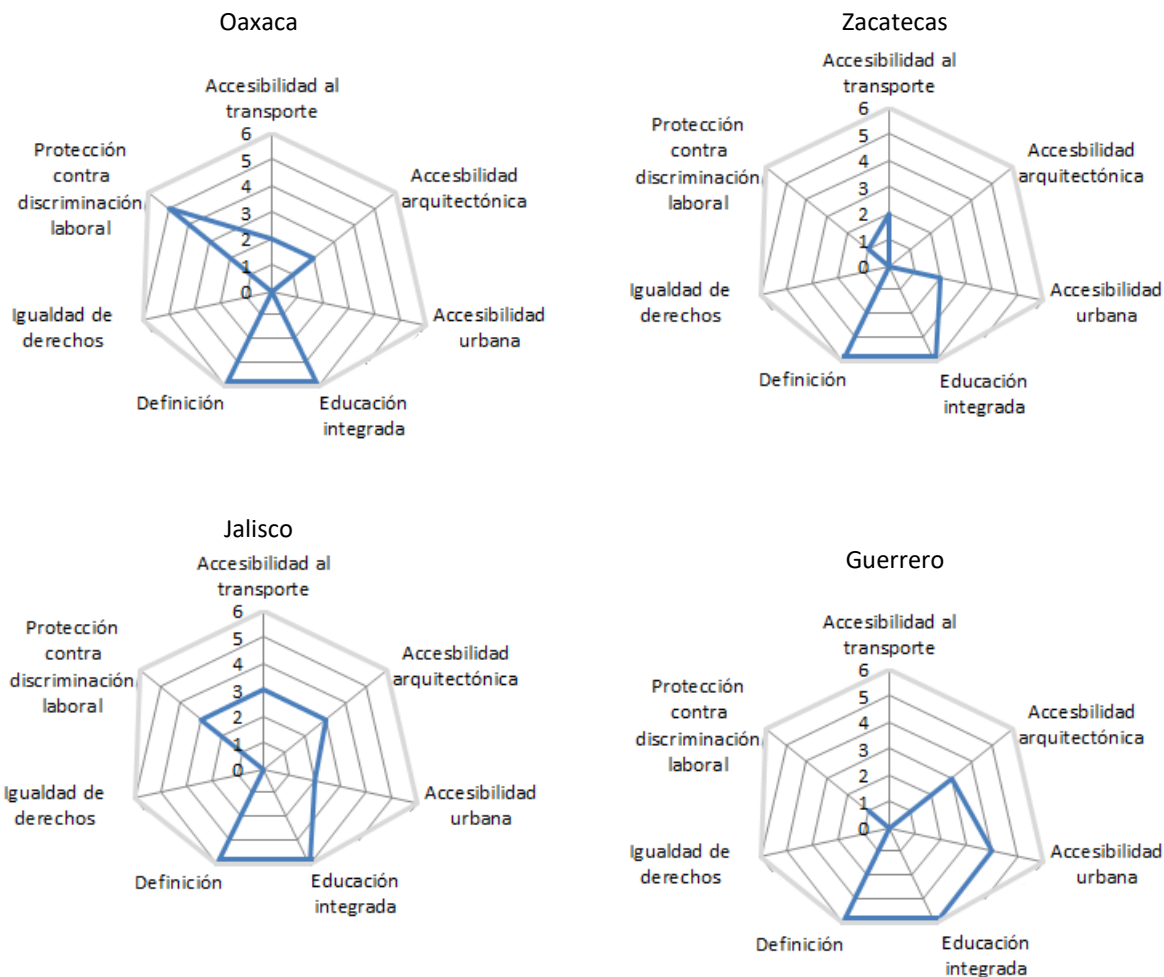
Las leyes en la quinta categoría tienen regulaciones de accesibilidad más bien fuertes en todas las áreas, que suman entre ocho y once puntos. Además, garantizan la igualdad de derechos. Su calificación promedio es alta: 21.3. En esta categoría se encuentran Campeche, San Luis Potosí y Tamaulipas.

Gráfica 5: Categoría 5



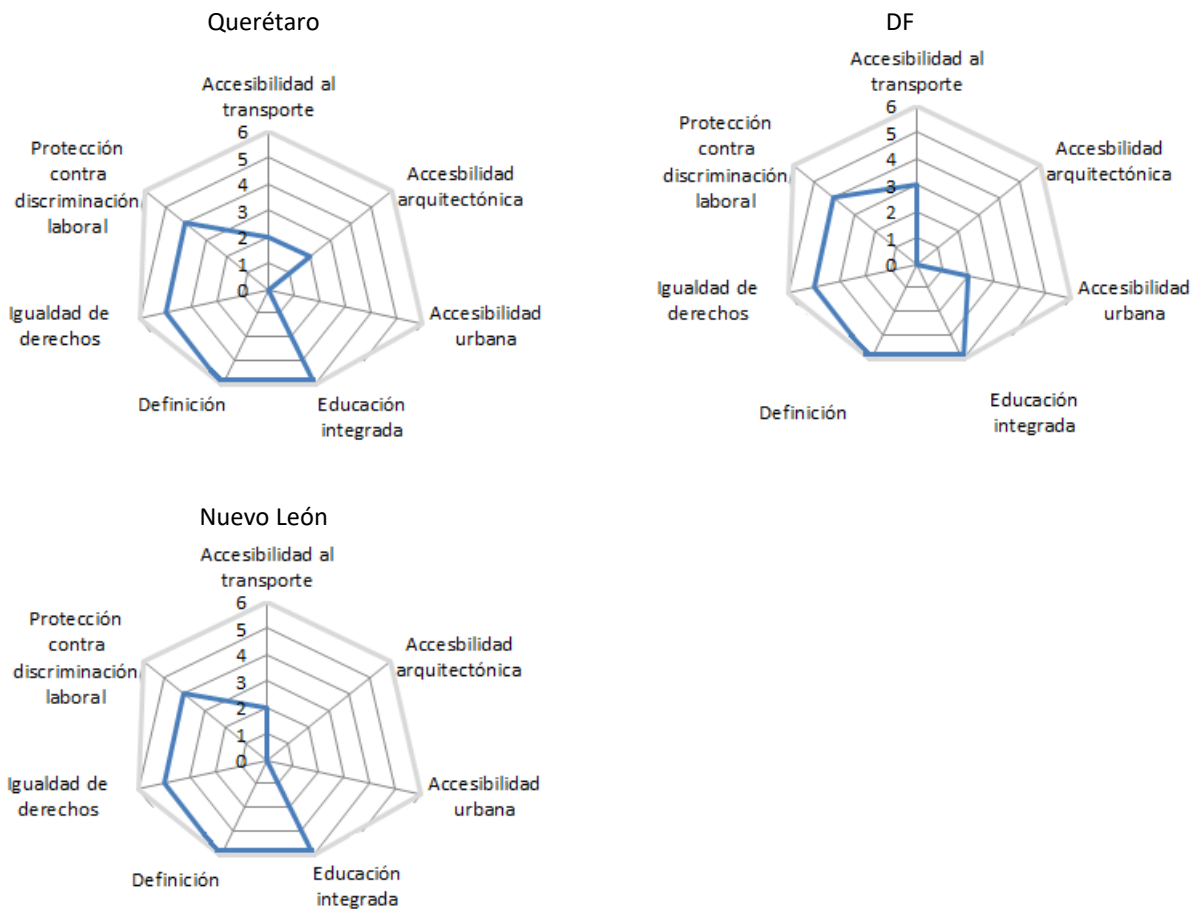
Las leyes en la sexta categoría tienen dos o tres regulaciones de accesibilidad que les dan entre cuatro y ocho puntos, y prohíben la discriminación laboral. En esta categoría se encuentran Oaxaca, Jalisco, Zacatecas y Guerrero y su calificación promedio es 16.2.

Gráfica 6: Categoría 6



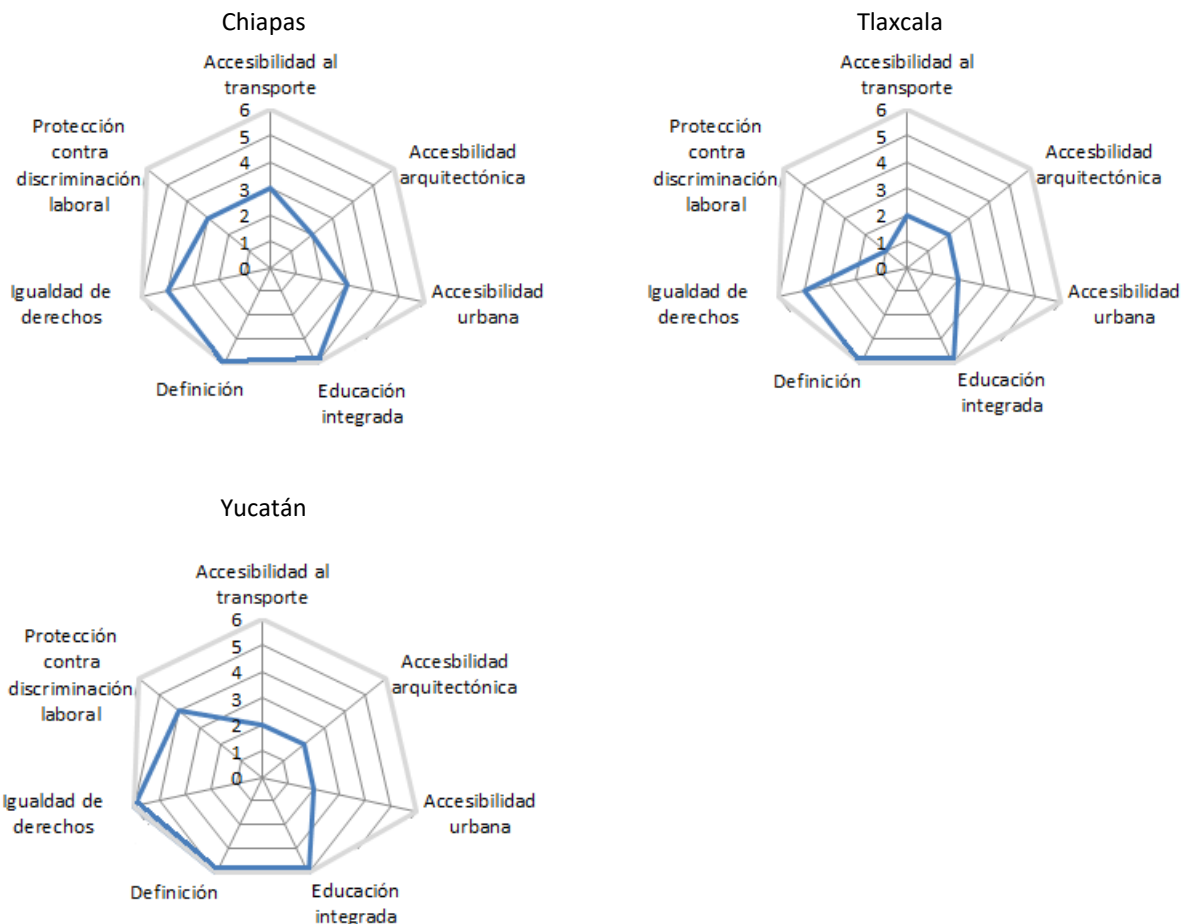
Las leyes en la séptima categoría tienen una o dos regulaciones de accesibilidad débiles, que suman entre dos y cinco puntos, pero prohíben la discriminación laboral y garantizan igualdad de derechos. La calificación promedio en esta categoría es más bien alta 19.6. En esta categoría se encuentran Querétaro, Distrito Federal y Nuevo León.

Gráfica 7: Categoría 7



Finalmente, las leyes en la octava categoría cumplen todas las condiciones: tienen las tres regulaciones de accesibilidad, que suman ocho o seis puntos, aunque son más bien débiles, prohíben la discriminación laboral y garantizan la igualdad de derechos. Gracias a su cobertura extensa tienen la calificación promedio más alta: 21.6, En esta categoría se encuentran Yucatán, Chiapas y Tlaxcala.

Gráfica 8: Categoría 8



Antes de explorar las explicaciones posibles de la variación en la fortaleza de las leyes estatales, conviene hacer una reflexión general sobre las dos leyes federales vigentes en materia de discapacidad, la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación y la Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad. Evaluándolas con los mismos criterios, obtienen las siguientes calificaciones.

Tabla 13: Calificaciones de la legislación federal	
Área	Calificación
Definición	4
Igualdad de derechos	4
Discriminación laboral	4
Regulaciones de accesibilidad	3
Total	15

La calificación de la legislación estatal es 15, al igual que Nayarit y Veracruz. Aunque su definición, su protección de la igualdad de derechos y contra la discriminación laboral son satisfactorias, la integración educativa está condicionada y no tiene ninguna regulación de accesibilidad.

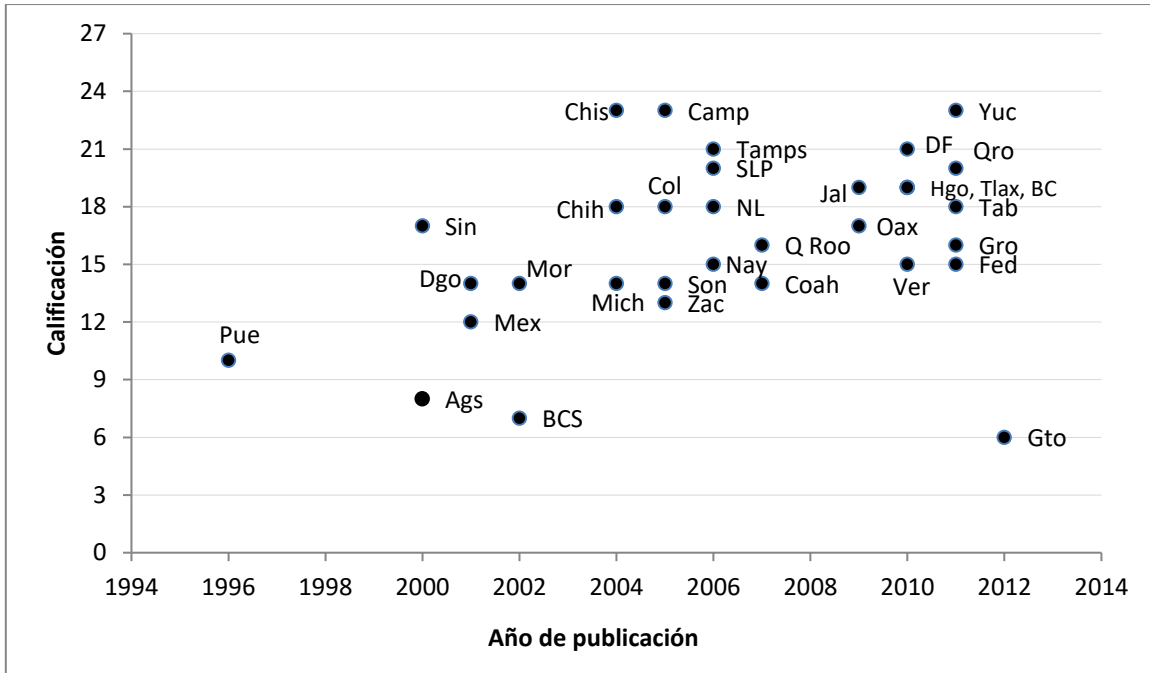
VII Explicaciones posibles

El objetivo principal de esta tesina es examinar la variación del nivel de empoderamiento de las leyes de discapacidad, pero la información que ha recolectado permite comenzar a buscar explicaciones a la variación. La hipótesis más plausible es que el nivel de empoderamiento de las leyes depende del aprendizaje en políticas públicas y su difusión. El aprendizaje en políticas públicas (*policy learning*, en inglés) es un proceso en el cual los actores involucrados en la creación de políticas, como legisladores, burócratas y grupos de la sociedad civil, adquieren conocimiento sobre cuales medidas funcionan y cuales no para resolver los problemas que les interesan. A partir de este aprendizaje, los actores involucrados cambian y perfeccionan las leyes y políticas públicas para que sean más efectivas (May 1992). Además, en los sistemas federales el proceso de aprendizaje usualmente es impulsado por la difusión de las políticas, es decir que cuando una entidad

federativa adopta una política pública exitosa o popular, sus vecinos suelen copiarla (Gray 1973; Stokes Berry y Berry 1990), pero también aprenden de sus experiencias para mejorarlas (Painter 1991). En este sentido, la difusión de políticas públicas puede pensarse como una forma de aprendizaje porque aunque el grupo de actores involucrados en la creación de una política en una entidad federativa no aprende de sus propios errores y aciertos, sí aprende de las experiencias de sus vecinos. Esto puede llamarse aprendizaje por difusión.

Si la variación del nivel de empoderamiento de las leyes de discapacidad estatales en México se debe a la difusión y al aprendizaje en políticas públicas, lo primero que se puede esperar es que las leyes con las calificaciones más altas sean más recientes. Esto indicaría que los actores que hacen las leyes nuevas en los diferentes estados se fijan en las medidas que aplican sus vecinos para después hacer leyes de discapacidad igual de buenas o mejores. Si esto no ocurriera, es decir, si leyes muy empoderantes aparecieran al mismo tiempo que las poco empoderantes, entonces significaría que los estados hacen sus leyes sin fijarse en las innovaciones que son benéficas para las personas con discapacidad de los demás. Como se puede observar en la gráfica 9, y si se considera a Guanajuato un valor atípico, conforme pasa el tiempo las leyes nuevas que aparecen tienden a ser ligeramente más empoderantes que las anteriores.

Gráfica 9: Variación de las calificaciones en función del año de publicación

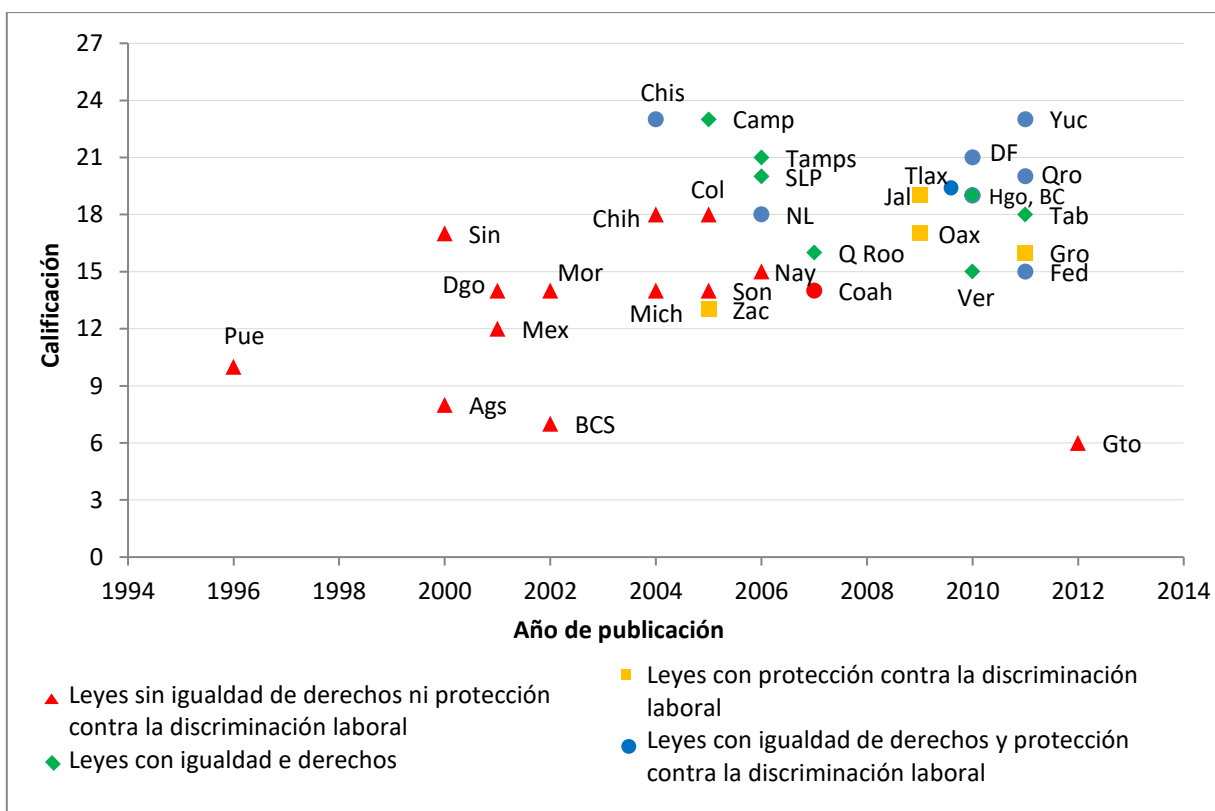


Sin embargo, esto no es suficiente para probar la hipótesis ya que, como se dijo antes, las calificaciones totales de las leyes dependen de que cumplan tres condiciones muy diferentes: la igualdad de derechos, las regulaciones de accesibilidad y la protección contra la discriminación laboral. Esto significa que si dos leyes publicadas el mismo año tuvieran la misma calificación pero una hubiera obtenido la mayoría de sus puntos gracias a las regulaciones de accesibilidad y la otra gracias a la protección contra la discriminación laboral y la igualdad de derechos, sería poco probable que hayan sido creadas siguiendo los mismos estándares y, por lo tanto que esos estándares se hayan difundido del primer estado al segundo. Así, otro patrón que se podría esperar si hubo un aprendizaje por difusión es que con el paso del tiempo las leyes no sólo hayan aumentado su calificación, sino que también lo hayan hecho gracias a que incluían cláusulas y artículos que las leyes de otros estados ya incluían. Así se observará en qué medida las leyes cumplían las tres condiciones a través del tiempo.

La gráfica 10 muestra que las primeras cinco leyes de la segunda generación de legislación de discapacidad (Sinaloa, Morelos, Estado de México Aguascalientes y Baja California Sur, las leyes de Puebla y Durango fueron las primeras que se publicaron en esos estados) no garantizaban la igualdad de derechos ni la protección contra la discriminación laboral. En 2004 apareció la primera ley que garantizaba la igualdad de derechos y la protección contra la discriminación laboral y a partir de entonces las leyes que incluían al menos una de esas dos condiciones se hicieron más comunes, hasta que a partir de 2007 ningún estado volvió a publicar una ley sin al menos una de esas dos condiciones. Además, de las seis leyes estatales que contienen ambas cláusulas, cuatro se han elaborado recientemente entre 2010 y 2011.⁵ Así, se pueden distinguir tres periodos en los que las leyes que fueron apareciendo tenían estándares cada vez más altos que ayudaban más a las personas con discapacidad, lo que es un indicio de que el nivel de empoderamiento depende del aprendizaje por difusión en políticas públicas.

⁵ Este análisis se hizo considerando a Guanajuato como un valor atípico.

Gráfica 10: Variación de las calificaciones y del tipo de ley en función del año de publicación



Aunque este patrón podría considerarse como una simple difusión (después de que Chiapas adoptó la igualdad de derechos y la protección contra la discriminación laboral otros estados comenzaron a hacerlo), es importante considerar las diferencias entre las regulaciones de accesibilidad y las otras dos condiciones para entender en qué sentido la adopción de éstas puede considerarse un aprendizaje. Mientras que las regulaciones de accesibilidad son hasta cierto punto medidas de sentido común que ayudan visiblemente a las personas con discapacidad, la igualdad de derechos y a la protección contra la discriminación laboral son conceptos legales muy alejados del modelo médico de discapacidad que se basan en la compleja tradición jurídica de los derechos humanos. Además, no es posible ver sus efectos hasta que no haya actores que los conviertan en casos judiciales. Por estas razones, el hecho de que los estados las hayan comenzado adoptar es

un indicio importante de que los actores encargados de crear las leyes estaban aprendiendo nuevos conceptos legales sobre discapacidad que convirtieron en leyes después de que otros estados las adoptaran.

VIII Conclusión

El objetivo de esta tesina era clasificar las leyes de discapacidad estatales según su nivel de empoderamiento. Para esto, creé un sistema de clasificación para calificar el empoderamiento que otorgaban las leyes de los estados mexicanos en cuatro áreas: la definición de discapacidad, el acceso a bienes y servicios, la igualdad de derechos y la protección contra la discriminación laboral. La clasificación se basa en las discusiones alrededor de dos de las legislaciones más fuertes e influyentes del mundo: la *Americans with Disabilities Act* estadounidense y la Directiva de Igualdad en el Empleo de la Unión Europea.

Los hallazgos más importantes son que hay una gran variación en la fortaleza de las leyes estatales y que, en general, son débiles. Las más fuertes sólo obtuvieron 62% de los puntos posibles, la calificación promedio equivale al 43% y las peores leyes obtuvieron 16% de los puntos. Las bajas calificaciones se deben sobre todo a que muchos estados no garantizan la igualdad de derechos ni protegen a las personas con discapacidad de la discriminación laboral. La provisión de servicios también es deficiente. El estado con la calificación más alta sólo obtuvo 50% de los puntos posibles en esa área.

La hipótesis más plausible para explicar esta variación es la de aprendizaje en políticas públicas, el proceso en el cual los actores involucrados en la creación de políticas, como legisladores, burócratas y grupos de la sociedad civil, adquieren conocimiento sobre cuales medidas funcionan y cuales no para resolver los problemas que les interesan. Esta es

una explicación plausible porque las leyes más empoderantes son ligeramente más recientes y que las leyes con los estándares más altos de empoderamiento también son más recientes.

Este trabajo explora un tema muy específico, la fortaleza de las leyes de discapacidad, pero abre la posibilidad de desarrollar nuevas líneas de investigación en materia de discapacidad en México. Deliberadamente se dejó fuera la evaluación de la calidad de la aplicación de estas leyes y hay dos áreas que valdrían la pena explorar. La primera es averiguar cómo funcionan las leyes judicialmente. Es decir, cómo interpretan los jueces las definiciones de discapacidad y que tan importantes son esas interpretaciones para determinar quién se considera discapacitado, qué tan efectivas son los diferentes tipos de prohibición de discriminación en los juicios, etc. La segunda área es el análisis de la efectividad de las leyes para convertirse en políticas públicas que tengan efectos importantes en las vidas de las personas con discapacidad. En esta línea se podría investigar qué tan bien se han integrado las escuelas, si los gobiernos locales obligan a que se respeten las regulaciones de accesibilidad, si la existencia de leyes obligatorias ha propiciado que se creen reglamentos estrictos, cuales son las acciones que los gobiernos han tomado para que el transporte público sea accesible, etc.

Además, la acumulación de conocimiento sobre las debilidades y fortalezas de las leyes, así como las futuras líneas de investigación, podrá informar el diseño de políticas públicas cuyo objetivo sea disminuir la discriminación y mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en México.

Anexo 1: Clasificación detallada de las leyes estatales

Tabla 14: Años de publicación, igualdad de derechos, definición y tipo de definición					
Estado	Año de publicación de primera ley	Año de publicación de última ley o reforma importante	Igualdad de derechos	Definición de discapacidad	Tipo de definición
Aguascalientes	1993	2000	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Baja California	2003	2010	Bastante satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Baja California Sur	1996	2002	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Campeche	1993	2005	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Chiapas	1997	Reforma en 2004	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Chihuahua	1996	2004	Inexistente	Satisfactoria	Mínima
Coahuila	1997	Reforma en 2007	Inexistente	Satisfactoria	Mínima
Colima	1997	2005	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Distrito Federal	1995	2010	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Durango	2001	-	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Estado de México	1997	2001	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Guanajuato	2002	2012	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Guerrero	1999	2011	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Hidalgo	1998	2010	Bastante satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Jalisco	1998 ⁶	2009	Inexistente	Satisfactoria	Funcional y condiciones médicas
Michoacán	1997	2004	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Morelos	1998	Reforma en 2002	Inexistente	Satisfactoria	Mínima
Nayarit	1996	Reforma en 2006	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Nuevo León	1992	2006	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Oaxaca	1995	2009	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Puebla	1996	-	Inexistente	Satisfactoria	Funcional
Querétaro	1999 ⁷	2011	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional

⁶ La primera legislación que incluía artículos sobre discapacidad fue el Código de asistencia social del estado de Jalisco.

⁷ En Querétaro han habido tres leyes de discapacidad, la segunda se publicó en 2009.

Tabla 14, continuación: Años de publicación, igualdad de derechos, definición y tipo de definición					
Estado	Año de publicación de primera ley	Año de publicación de última ley o reforma importante	Igualdad de derechos	Definición de discapacidad	Tipo de definición
Quintana Roo	1999	Reforma en 2007	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
San Luís Potosí	1995	2006	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional y condiciones médicas
Sinaloa	1994	2000	Inexistente	Satisfactoria	Mínima, lista de condiciones
Sonora	1999	Reforma en 2005	Inexistente	Satisfactoria	Funcional, lista de condiciones
Tabasco	1997	2011	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional, lista de condiciones
Tamaulipas	1997	Reformas en 2003 y 2006	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional, lista de condiciones
Tlaxcala ⁸	1997	2010	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Veracruz ⁹	2005	2010	Satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Yucatán	1996	2011	Bastante satisfactoria	Satisfactoria	Funcional
Zacatecas	1996	2005	Inexistente	Satisfactoria	Mínima

⁸ En Tlaxcala han habido tres leyes de discapacidad, la segunda se publicó en 2004.

⁹ En Veracruz han habido tres leyes de discapacidad, la segunda fue publicada en 2005.

Tabla 15: Discriminación laboral y educación		
Estado	Discriminación laboral	Educación
Aguascalientes	Inexistente	Educación integrada
Baja California	Inexistente	Educación integrada
Baja California Sur	Inexistente	Integración fuertemente condicionada
Campeche	Inexistente	Educación integrada
Chiapas	Insatisfactorio	Educación integrada
Chihuahua	Inexistente	Educación integrada
Coahuila	Inexistente	Educación integrada
Colima	Inexistente	Educación integrada
Distrito Federal	Satisfactorio	Educación integrada
Durango	Inexistente	Educación integrada
Estado de México	Inexistente	Educación integrada
Guanajuato	Inexistente	Sólo promoción de integración
Guerrero	Muy insatisfactorio	Educación integrada
Hidalgo	Inexistente	Educación integrada
Jalisco	Insatisfactorio	Educación integrada
Michoacán	Inexistente	Educación integrada
Morelos	Inexistente	Educación integrada
Nayarit	Inexistente	Educación integrada
Nuevo León	Satisfactorio	Educación integrada
Oaxaca	Bastante satisfactorio	Educación integrada
Puebla	Inexistente	Educación integrada
Querétaro	Satisfactorio	Educación integrada
Quintana Roo	Inexistente	Educación integrada
San Luis Potosí	Inexistente	Educación integrada
Sinaloa	Inexistente	Educación integrada
Sonora	Inexistente	Educación integrada
Tabasco	Inexistente	Educación integrada
Tamaulipas	Inexistente	Educación integrada
Tlaxcala	Muy insatisfactorio	Educación integrada
Veracruz	Inexistente	Educación integrada
Yucatán	Satisfactorio	Educación integrada
Zacatecas	Muy insatisfactorio	Educación integrada

Tabla 16: Regulaciones de transporte, accesibilidad arquitectónica y urbana			
Estado	Transporte	Accesibilidad arquitectónica	Accesibilidad urbana
Aguascalientes	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Baja California	Inexistente	Insatisfactorio	Insatisfactorio
Baja California Sur	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Campeche	Bastante insatisfactorio	Bastante satisfactorio	Satisfactorio
Chiapas	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Insatisfactorio
Chihuahua	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Satisfactorio
Coahuila	Inexistente	Satisfactorio	Bastante insatisfactorio
Colima	Bastante insatisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Distrito Federal	Insatisfactorio	Inexistente	Bastante insatisfactorio
Durango	Insatisfactorio	Inexistente	Insatisfactorio
Estado de México	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Inexistente
Guanajuato	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Guerrero	Inexistente	Insatisfactorio	Satisfactorio
Hidalgo	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Inexistente
Jalisco	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Bastante insatisfactorio
Michoacán	Inexistente	Insatisfactorio	Insatisfactorio
Morelos	Bastante insatisfactorio	Satisfactorio	Inexistente
Nayarit	Bastante insatisfactorio	Bastante satisfactorio	Inexistente
Nuevo León	Bastante insatisfactorio	Inexistente	Inexistente
Oaxaca	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Inexistente
Puebla	Inexistente	Bastante insatisfactorio	Inexistente
Querétaro	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Inexistente
Quintana Roo	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Inexistente
San Luis Potosí	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Bastante insatisfactorio
Sinaloa	Bastante insatisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio
Sonora	Inexistente	Insatisfactorio	Insatisfactorio
Tabasco	Bastante insatisfactorio	Satisfactorio	Inexistente

Tabla 16: Regulaciones de transporte, accesibilidad arquitectónica y urbana			
Estado	Transporte	Accesibilidad arquitectónica	Accesibilidad urbana
Tamaulipas	Bastante insatisfactorio	Insatisfactorio	Satisfactorio
Tlaxcala	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio
Veracruz	Insatisfactorio	Inexistente	Inexistente
Yucatán	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio	Bastante insatisfactorio
Zacatecas	Bastante insatisfactorio	Inexistente	Bastante insatisfactorio

Bibliografía

Anderson, Cheryl L. 2000. "Deserving Disabilities: Why the Definition under the Americans with Disabilities Act Should Be Revised to Eliminate the Substantial Limitation Requirement." *Missouri Law Review*, 65: 83-150.

British Broadcasting Corporation. 2010. "Four decades since Alf Morris' Landmark Disability Act." Última modificación 21 de mayo 2010.
http://news.bbc.co.uk/local/manchester/hi/people_and_places/newsid_8697000/8697567.stm

Cabrera, Rafael. "Teletón: el monopolio de la atención a la discapacidad." *Emeequis*, núm 295. (diciembre 2012): 36-43.

Eichhorn, Lisa. 1999. "Major Litigation Activities Regarding Major Life Activities: The Failure of the "Disability" Definition in the Americans with Disabilities Act of 1990." *North Carolina Law Review*, 77: 1405-77.

Epstein, Steven B. 1995. "In Search of a Bright Line: Determining When an Employer's Financial Hardship Becomes "Undue" Under the Americans with Disabilities Act." *Vanderblit Law Review*, 48:

Feldblum, Chai R. 2000. "Definition of Disability Under Federal Anti-Discrimination Law: What Happened? Why? And What Can We Do About It?" *Berkley Journal of Employment and Labor Law*, 91: 91-191.

Granick, Jaclyn. 2010. "Enabling Inclusion. The European Disability Forum, Civil Society Activists, and their Campaign for Disability Rights." Trabajo presentado en el ECPR Fifth Pan-European conference on the EU Politics, Porto, Portugal, 20 a 26 de junio 2010.

Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States. A Diffusion Study." *The American Political Science Review*, 4: 1174-85.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. *Panorama sociodemográfico de México*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

_____. 2013. *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas con discapacidad*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Long, Alex. 2004. "State Anti-Discrimination Law as a Model for Amending the Americans with Disabilities Act." *University of Pittsburgh Law Review*, 65: 597-648.
- May, Peter T., 1992. "Policy Learning and Failure." *Journal of Public Policy*, 4: 331-54.
- Murillo, Erik. "Gobierno de Baja California Sur obligado a 'donar' casi 400mdp al Teletón." BCS Noticias, 7 de diciembre de 2014. <http://www.bcsnoticias.mx/gobierno-de-baja-california-sur-obligado-donar-casi-400-mdp-al-teleton/> (Fecha de consulta: 13 de enero de 2015).
- Painter, Martin. 1991. "Policy Diversity and Policy Learning in a Federation. The Case of Australian State Betting Laws." *Publius*, 21: 143-57.
- Pelka, Fred. 2012. *What We Have Done. An Oral History of the Disability Rights Movement*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Perju, Vlad. 2011. "Impairment, Discrimination and, and the Legal Construction of Disability in the European Union and the United States." *Cornell International Law Journal*, 44: 279-384.
- Stokes Berry, Frances y William D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions as Policy Innovations. An Event History Analysis." *The American Political Science Review*, 2: 395-415.
- Waddington, Lisa y Anna Lawson. 2009. *Disability and Non-Discrimination Law in the European Union. An Analysis of Disability Discrimination Law Within and Beyond the Employment Field*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Woodhams, Carol y Susan Corby. 2003. "Defining Disability in Theory and Practice: A Critique of the British Disability Discrimination Act 1995." *Journal of Social Policy*, 32: 159-78.

Legislación

Aguascalientes. Ley de integración social y productiva de personas con discapacidad. *Periódico oficial del estado de Aguascalientes*, 14 de febrero de 2000, núm 7.

Baja California. Ley para las personas con discapacidad en el estado de Baja California. *Periódico Oficial del estado de Baja California*, 15 de octubre de 2010, núm 44.

Baja California Sur. Ley del instituto sudcaliforniano de atención a personas con discapacidad. *Boletín oficial del estado de Baja California Sur*, 7 de enero de 2002, núm 2.

Campeche. Ley para el desarrollo integral de las personas con capacidades diferentes en el estado de Campeche. *Periódico oficial del estado*, 1 de julio de 2005, núm 161.

Chiapas. Ley para las personas con discapacidad del estado de Chiapas. *Periódico oficial del estado de Chiapas*, 5 de noviembre de 2004, núm 267.

Chihuahua. Ley para la atención de las personas con discapacidad en el estado de Chihuahua. *Periódico oficial del estado de Chiapas*, 24 de julio de 2004, núm 59.

Coahuila. Ley para el desarrollo integral de las personas con discapacidad en el estado de Coahuila. *Periódico oficial del estado de Coahuila de Zaragoza*, 13 de noviembre de 2007, núm,

Colima. Ley para la integración y desarrollo social de las personas con discapacidad del estado de Colima 2005. *Periódico oficial del estado de Colima*..

Distrito Federal. Ley para la integración y el desarrollo de las personas con discapacidad del Distrito Federal. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 10 septiembre 2010, núm 924.

Durango. Ley estatal para la integración social de las personas con discapacidad. *Periódico oficial del estado de Durango*, 23 de diciembre 2001, núm 51.

Estado de México. Ley de protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes. 13 de diciembre 2001 *Gaceta de gobierno*.

Estado de México. 17 de enero 2007. *Gaceta de gobierno*. Ley para prevenir, combatir y eliminar actos discriminación en el Estado de México.

Estados Unidos. 1990. Americans with Disabilities Act. *Federal Register*.

Guanajuato. Ley de inclusión de las personas con discapacidad en el estado de Guanajuato. *Periódico oficial del estado de Guanajuato*, 14 de septiembre de 2012, núm 148.

Guerrero. Ley número 817 para las personas con discapacidad del estado de Guerrero. *Periódico oficial del estado de Guerrero*, 20 diciembre 2011, núm 101.

Hidalgo. Ley integral para las personas con discapacidad del estado de Hidalgo. *Periódico oficial del estado de Hidalgo*, 31 de diciembre 2010, núm 53.

Jalisco. Ley para la atención y desarrollo integral de personas con discapacidad. *El estado de Jalisco*, 31 diciembre 2009, núm 27.

México. Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio 2003, núm 8.

_____. Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad. *Diario Oficial de la Federación*, 30 mayo 2011, núm 20.

Michoacán. Ley para personas con discapacidad en el estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo*, 24 diciembre 2004, núm 15.

Morelos. Ley de atención integral para personas con discapacidad en el estado de Morelos. *Tierra y libertad*, 2 noviembre 1998, núm 4543.

_____. Ley de educación del estado de Morelos. *Tierra y libertad*, 26 agosto 1996, núm 4118.

Nayarit. Ley de discapacitados del estado de Nayarit. *Periódico oficial del estado de Nayarit*, 15 mayo 1996, núm 39.

Nuevo León. Ley de personas con discapacidad del estado de Nuevo León. *Periódico oficial del estado de Nuevo León*, 8 marzo 2006, núm 30.

Oaxaca. Ley de atención a personas con discapacidad el estado de Oaxaca. *Periódico oficial del estado de Oaxaca*, 25 abril 2009, núm 17.

Puebla. Ley de integración social de personas con discapacidad del estado de Puebla. *Periódico oficial del estado de Puebla*, 4 de noviembre de 1996,

Querétaro. Ley para la integración al desarrollo social de las personas con discapacidad del estado de Querétaro. *La sombra de Arteaga*, 4 noviembre 2011, núm 58.

Quintana Roo. Ley de protección y desarrollo integral para las personas con discapacidad del estado de Quintana Roo 1999. *Periódico oficial del estado de Quintana Roo*, 15 de febrero de 1999, núm4.

San Luis Potosí. Ley estatal para las personas con discapacidad. *Periódico oficial del estado de San Luis Potosí*, 16 de marzo de 2006,

Sinaloa. Ley de integración social de personas con discapacidad del estado de Sinaloa. *El estado de Sinaloa*, 6 septiembre 2000, núm 107.

Sonora. Ley de integración social para personas con discapacidad. *Boletín oficial del estado de Sonora*, 12 de julio de 1999, núm 4.

Tabasco. Ley sobre los derechos de las personas con discapacidad para el estado de Tabasco. *Periódico oficial del estado de Tabasco*, 1 de junio de 2011, núm, 7172.

Tamaulipas. Ley de integración social de personas con discapacidad. *Periódico oficial del estado de Tamaulipas*, 19 febrero 1997, núm 15.

Tlaxcala. Ley para personas con discapacidad del estado de Tlaxcala. *Periódico oficial del estado de Tlaxcala*, 19 febrero 2010, núm 2.

Unión Europea. Directiva de igualdad en el empleo. *Periódico oficial*, 2 diciembre 2000, L303.

Veracruz. Ley para la integración de las personas con discapacidad del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta oficial del estado de Veracruz*, 11 de marzo de 2010, núm 78.

Yucatán. Ley para la protección de los derechos de las personas con discapacidad del estado de Yucatán. *Diario oficial del estado de Yucatán*, 21 de diciembre de 2011, suplemento del Diario oficial.

Zacatecas. Ley estatal para la integración al desarrollo social de las personas con discapacidad. *Periódico oficial del estado de Zacatecas*, 5 noviembre 2005, núm 89.