

**POLÍTICAS INSTITUCIONALES DIRIGIDAS A PERSONAS CON
DISCAPACIDAD EN MÉXICO: ENTRE LA ASISTENCIA Y EL
ESTADO DE EXCEPCIÓN**

***INSTITUTIONAL POLICIES MANAGED TO PEOPLE WITH
DISABILITY IN MEXICO: BETWEEN ASSISTANCE AND THE
STATE OF EXCEPTION***

Berenice Pérez-Ramírez¹

TRABAJO SOCIAL GLOBAL – GLOBAL SOCIAL WORK, 7 (13) Julio-diciembre 2017

¹ Universidad Nacional Autónoma de México.

Correspondencia: Escuela Nacional de Trabajo Social. Avenida Universidad 3000. Ciudad Universitaria. 04350 Ciudad de México. CDMX, México. E-mail: bereberes8791@gmail.com

Recibido: **01-03-2017** Revisado: **11-07-2017** Aceptado: **04-09-2017** Publicado: **20-12-2017**

Identificador permanente: <http://hdl.handle.net/10481/48683>

Pérez-Ramírez, B. (2017). Políticas institucionales dirigidas a personas con discapacidad en México: entre la asistencia y el estado de excepción. *Trabajo Social Global – Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención social*, 7(13), Julio-diciembre 2017, 73-94.

Resumen

En este artículo se discutirán algunos elementos de las políticas dirigidas a personas con discapacidad en México. Se considera que las políticas institucionales son los marcos instrumentales que derivarán en leyes o programas amplios del Estado y que se aplicarán en una organización institucional concreta (escuelas, hospitales, prisiones, departamentos gubernamentales, etc.). Por lo tanto, las políticas expresan cómo está entendiendo el Estado su labor hacia los sectores sociales y qué espera de la organización social. La propuesta se centra en analizar el marco legal vigente en México en materia de discapacidad. El resultado de este análisis permite afirmar que persiste una mirada asistencialista y, al mismo tiempo, se inscribe un estado de excepción, vía una “laguna” legislativa que mantiene la norma intacta.

Abstract

In this paper will discuss some elements of the policies directed to persons with disabilities in Mexico. Institutional policies are the instrumental frameworks that result in broad laws or State programs and will be applied in a specific institutional organization (schools, hospitals, prisons, government departments, etc.). Therefore, policies express how the State is understanding its work towards social sectors and the impact of these decisions on social organization. The proposal focuses on analyzing the current legal framework in Mexico on disability. The result of analysis allows to affirm that persists a look of assistance and, at the same time, a state of exception is inscribed, via a legislative "loophole", which keeps the norm intact.

PC.- políticas institucionales, personas con discapacidad, estado de excepción, México.

KW.- *Institutional policies, disability people, state of exception, Mexico.*

Introducción

En su acepción más simple, las políticas institucionales son aquellos instrumentos que demarcan la competencia y los alcances de acción de una institución, siempre con base en sus principios constitutivos. Existen textos que las ubican como meros elementos técnicos para la organización de una determinada institución (Wigodsky y Farmelo, 2015), más cercanas al procedimiento que al ordenamiento que legitiman. Las políticas, entendidas como marcos legales, atienden a nociones y fundamentos que pueden no estar literalmente expuestos en papel pero que, en definitiva, le atañen, como son: la institución, las políticas

públicas, el marco económico – político, el Estado, las nociones que tiene el Estado acerca de los distintos grupos sociales y el tipo de intervención que encabeza, entre muchos otros.

Las políticas institucionales son aquellas que permiten la instrumentación de programas, planes y leyes que emanan del Estado, es decir, son los marcos instrumentales que derivarán de esas leyes o programas e impactarán una organización institucional concreta (escuela, hospitales, prisiones, departamentos gubernamentales, etc.) y que, por lo tanto, expresan cómo está entendiendo el Estado su labor y el impacto que esperan en la organización social. La relevancia de las políticas institucionales radica en que las mismas se traducirán en prácticas cotidianas en los sujetos, incluso si las políticas omiten o excluyen algún elemento, esto impactará la cotidianidad de las personas.

Las políticas institucionales se sitúan como la punta del *iceberg* de procesos y discusiones más profundas, por ejemplo: ¿Qué nos dice una política institucional del Estado sobre las tendencias hegemónicas de la política pública? ¿Qué posibilidades se abren para quienes estamos laborando dentro de las instituciones y mejorar nuestra actuación profesional con los sectores poblacionales?

En este artículo se retomarán aspectos de un caso concreto para analizar la situación y posición de las personas con discapacidad (PcD) en el ámbito educativo. La información aportada proviene de documentos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de mi propia experiencia en el ámbito educativo como estudiante y profesora, para analizar las políticas institucionales dirigidas a las personas con discapacidad en el ámbito educativo en México. A través del método deductivo, es decir, de la lectura cuidadosa de instrumentos normativos a nivel federal, que determinan leyes generales aplicadas a casos particulares, deduciremos aspectos específicos que se refieren a contradicciones importantes para el caso de las personas con discapacidad en el ámbito educativo. La base teórica que guía esta discusión es a partir de tres líneas: la crítica a la economía política con Raymond Williams y Gavin Smith, como importantes pensadores marxistas, la filosofía política de Giorgio Agamben y planteamientos posestructuralistas que intentan superar el construccionismo social con Judith Butler. A través de sus aportes, en este escrito se apunta cómo las políticas institucionales impactan en la vida de los sujetos porque se materializan en las prácticas cotidianas. En el caso concreto de las personas con discapacidad, las políticas educativas apuntan a segregarlos, pues se refuerza la idea de que la discapacidad se contrapone a lo normal, por tanto, se legisla para sostener una norma que de antemano sitúa como contraria (y negativa) a la discapacidad.

El objetivo de este trabajo es analizar los supuestos que subyacen a dos textos legislativos de gran importancia en materia de discapacidad en México, para mostrar que el marco normativo está fuertemente influenciado por el contexto (particularmente político y económico) en el que está inserto, así como visibilizar los mecanismos legales a través de los cuales se incorpora al sujeto con discapacidad en estatus de excluido dentro del marco normativo, todo ello atendiendo al plano del capitalismo global en el que nos ubicamos.

En el primer apartado, situaremos los instrumentos que el Estado mexicano dirige a la población con discapacidad en el presente sexenio (2012 – 2018), especialmente en lo referido al ámbito educativo. En el segundo apartado, argumentaremos por qué las contradicciones entre las políticas y el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad permiten pensar el estado de excepción. El significado etimológico de excepción *–ex-capere–* es, capturado fuera, es decir, para establecer una excepción se requiere aludir en todo momento a la norma, lo excluido se incluye. Por ejemplo, en el texto legislativo lo que está por fuera se incluye pero en su estatus de excluido. Por último, me centraré en algunas consideraciones sobre las posibilidades que abre el concepto de praxis para trabajo social, pensado ante todo como una crítica del “sentido común” y que implica atender las cuestiones fuera de este sentido común, para avanzar hacia la responsabilidad política en todos los ámbitos, especialmente en nuestras prácticas profesionales.

1. Políticas sobre discapacidad en México

Existen dos instrumentos oficiales que buscan amparar los derechos de las personas con discapacidad (PcD) en México. Por un lado, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (en adelante LGIPD) expedida el 30 de mayo de 2011 y que en su artículo 1º manifiesta que esta ley es de orden público y de interés social, para reglamentar lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo objeto es establecer:

...las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades (LGIPD, 2011, art.1º).

La LGIPD, también en su art. 1º, proclama que “esta Ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos [y] mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio”. En el capítulo III, que versa sobre el campo educativo, se establece que a través de la Secretaría de Educación Pública

...se promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional, [impulsando] la inclusión de las PcD en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con el personal capacitado (LGIPD, 2011, art. 12).

Por otro lado, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) recoge las disposiciones internacionales y nacionales acerca de los derechos humanos de las personas con discapacidad a través del Programa Nacional para el Desarrollo y la inclusión de las Personas con Discapacidad 2014 – 2018 (en adelante Programa). Se considera que la implementación del Programa es la vía para que las personas con discapacidad “cuenten con apoyos y servicios indispensables, generados por las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno” (CONADIS, 2014, p. 28). En su alineación con el objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social, el programa debe:

garantizar el derecho de las personas con discapacidad a la educación [y] representa su incorporación a todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, sin discriminación e implementando los elementos y ajustes razonables [...] conforme a su tipo y grado de discapacidad (CONADIS, 2014, p. 43).

La LGIPD es el instrumento que establece las atribuciones del Programa, así como del Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, siendo este último el órgano encargado de coordinar y dar seguimiento a los programas, las acciones y los mecanismos interinstitucionales públicos y privados, que permitan la ejecución de las políticas públicas dirigidas a la inclusión de las PcD (art. 36). Por su parte, el CONADIS tiene por objeto el establecimiento de la política pública para este sector, mediante la coordinación institucional e interinstitucional, además de promover, fomentar y

evaluar las acciones, estrategias, políticas y programas que despliegue el sector público y el privado (LGIPD, 2011, art. 39).

Tanto la LGIPD como el Programa reflejan un panorama general sobre las problemáticas que enfrenta la población con alguna discapacidad y se disponen un mínimo de normas – constantemente reiteradas— para promover su inclusión en los espacios sociales. Parece que ambos instrumentos, el Sistema y el Consejo, trazan el camino a seguir. Pero veamos, para el ámbito educativo, cuál es la problemática que se deberá revertir.

La población total en México en 2015 era de 119.938.473 personas (INEGI, 2015). El INEGI en 2014 hacía el siguiente pronóstico: la prevalencia de la discapacidad en México para ese año era de 6% y significaba que 7.1 millones de habitantes del país tenían una discapacidad o limitación (INEGI, 2014, p. 22). En la Tabla 1, mostramos algunos datos con relación al ámbito educativo:

Tabla 1. Datos en materia educativa, personas con discapacidad y sin discapacidad

	Personas con discapacidad	Personas sin discapacidad
Personas entre 3 y 29 años que asisten a la escuela	46.5%	60.6%
Población de 15 años y más, analfabeta	22.7%	3.8%
Población de 15 años y más, en: Kinder o preescolar	23.4%	3.4%
Población de 15 años y más, en: Primaria (completa o incompleta)	44.7%	21.6%
Población de 15 años y más, en: Secundaria (completa o incompleta)	15.4%	29.6%
Población de 15 años y más, en: Medio superior (incluye: preparatoria, bachillerato, carreras técnicas y comerciales, normal básica)	9.8%	24.4%
Población de 15 años y más, en: Superior (incluye: estudios técnicos superiores, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado)	6.7%	21%
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más	5.3 años	9.8 años

Fuente: INEGI, 2014. Considerando los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2014).

Los datos muestran un rezago de la población con discapacidad en el ámbito educativo. Es un problema histórico que involucra prejuicios y nociones fuertemente arraigadas, pero principalmente hablamos de obstáculos de infraestructura, de capacitación, aspectos técnicos y materiales dentro de las instituciones educativas. En mi experiencia como estudiante y profesora–investigadora, es palpable la ausencia de acciones y estrategias claramente estipuladas en las instituciones educativas, así como los insumos necesarios para hablar de inclusión; por tanto, podemos afirmar que la LGIPD y el Programa no se proyectan en los espacios concretos. Situación que se ha previsto con anterioridad, por ejemplo, en el “Diagnóstico sobre el estado que guarda la atención a la temática de la discapacidad en la Universidad Nacional Autónoma de México desde la perspectiva de derechos humanos”, realizado en 2013, se señala claramente el rezago en la atención y conocimiento sobre la discapacidad, debido a la escasez y dispersión de las acciones desarrolladas por las diferentes entidades académicas, la falta de información sobre el tema y la necesidad de mayor fortalecimiento institucional en materia de discapacidad (Brogna y Rosales, 2016).

Por ejemplo, actualmente curso una clase del idioma inglés. El grupo está conformado por 25 personas, una de ellas tiene una discapacidad visual y usa un bastón blanco. Al llegar al centro educativo se enfrenta con una construcción del siglo XIX, que tuvo sus primeras funciones en 1850. Si bien a lo largo del tiempo se han realizado adaptaciones al inmueble, todavía resulta una infraestructura poco accesible al público en general. Al ingresar al salón hay desconcierto en el grupo pero especialmente en la docente, porque se debate entre dictarle lo que escribe en el pizarrón o sólo enfatizar su participación oral. Como no existe material didáctico en braille, la compañera centra su aprendizaje en la habilidad auditiva. Esto no es un problema para ella, pero sí demuestra que la institución y, en particular, las y los docentes, no tienen un “camino a seguir”, así que todas y todos acudimos a nuestro “sentido común” y ello reduce una problemática social a la resolución individual y por caso de la supuesta inclusión educativa. Esto no es exclusivo de un centro educativo sino de las instituciones educativas en general. Frente a esta problemática, hay varias contradicciones en y entre los instrumentos legislativos y lo que ocurre en las instituciones educativas. A continuación señalaré las que considero más importantes:

1. La elaboración y promulgación de la LGIPD y el Programa devienen, sin duda, de la movilización de ciertos sectores de personas con discapacidad que exigen su instauración como parte de la política pública. No obstante, la acogida estatal de sus

demandas se plasma en instrumentos rígidos que aluden a una población homogénea con discapacidad y a su vez con absoluta especificidad. En estos instrumentos, la atención está centrada en la población con discapacidad pero sabemos poco sobre el perfil social de las personas, sobre su contexto familiar, comunitario y social. Pareciera que la ley impactará únicamente a las personas con discapacidad sin atender a sus contextos económicos, políticos y sociales. Por tanto, en los instrumentos no se observa su interrelación con otros sectores y otras problemáticas que sin duda les competen y afectan y, quizá, pueden potenciar la mejora de sus condiciones y su posición social. Una muestra es lo que observamos en el artículo 12: “Establecer un programa nacional de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional” (LGIPD, 2011, art. 12).

2. En ambos instrumentos se hace hincapié en desplegar medidas contra la discriminación (artículo 2°, 4°, 5° de la Ley), acciones afirmativas focales (artículo 2°, 5° de la Ley) y promover la sensibilidad (artículo 37° de la Ley y objetivo 4 del Programa); poco se habla de reconfigurar los ordenamientos referidos al derecho de la educación y a la transformación de las condiciones materiales para su acceso real.
3. Una contradicción importante en ambos instrumentos se produce cuando definen asistencia social como:

Conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en *estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental*, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva [las cursivas son mías] (LGIPD, 2011, art. 2).

Primero, se bosqueja a un sujeto en la necesidad, la indefensión y en desventaja; segundo, estas acciones le competen al Estado y no en su carácter de asistente sino como garante de derecho. La mirada asistencialista y la concepción de la discapacidad como un problema de salud es latente en todo momento, incluso se asigna un capítulo para desarrollar sólo ese enfoque: “Capítulo I. Salud y Asistencia Social” (LGIPD, 2011, art. 7).

4. Especialmente en la Ley, iniciamos su lectura con referencia a la Constitución como ordenamiento base y la afirmación de que su aplicación corresponde a las

dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal. Conforme avanzamos en la lectura, estas instituciones se difuminan y se observan con mayor preeminencia artículos que refieren a las acciones de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, que coincide con la privatización de servicios públicos y bienes, delegando en el tercer sector los programas que antes eran principal o exclusivamente públicos. A continuación un ejemplo:

Conceder, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, estímulos fiscales a personas físicas o morales que realicen acciones a favor de las personas con discapacidad, adecuen sus instalaciones en términos de accesibilidad o de cualquier otra forma se adhieran a las políticas públicas en la materia (LGIPD, 2001, art. 6).

Una afirmación como ésta no ayuda a enfatizar el carácter obligatorio de las acciones que se estipulan, sino que se promueve la idea de obtener beneficios a cambio de acciones asistencialistas. Podemos sostener que el problema está en la correcta aplicación de las políticas en los espacios sociales concretos, sin embargo, las contradicciones revelan que el problema reside en las políticas mismas. En el siguiente apartado exploraremos esta afirmación.

2. Estado de excepción: cuando la excepción sostiene la norma y su inclusión potencia las contradicciones sociales.

Primero habrá que definir qué es una contradicción. Harvey (2014) la define como dos fuerzas aparentemente opuestas y que están presentes al mismo tiempo en una situación, una entidad, un proceso o un acontecimiento. Las contradicciones se manifiestan en tirones y tensiones. El autor afirma que cuando la contradicción se agudiza y se vuelve insostenible, podemos hablar de una crisis y ésta no puede ser resuelta sino solo desplazada:

Marx nos advirtió [que] para poder actuar coherentemente en el mundo tenemos que indagar bajo las apariencias superficiales, ya que estas suelen inducir a una actuación con resultados desastrosos (...) reconocer la posibilidad general de que a menudo atendamos a los síntomas más que a las causas subyacentes y de tener

que desenmascarar [la contradicción,] lo que sucede verdaderamente bajo múltiples capas de apariencias superficiales a menudo engañosas (Harvey, 2014, p. 20).

A continuación profundizaremos con dos ejemplos. El término ciudadanía puede definirse como “toda actitud cívica y política que contribuya a la participación activa en la vida pública de naturaleza democrática” (Arzate, Arriaga y Trejo, 2014, p. 63). Desde este punto de vista, es un concepto conveniente para posicionar a una sociedad civil indiferenciada en la vida pública con una supuesta participación activa. Sin embargo, si acudimos al contexto, una definición como la anterior necesariamente debe ser puesta en duda. Por ejemplo, en la India, un contexto donde yació un imperio, el concepto de ciudadanía es “implausible, dudoso legalmente y anacrónico históricamente (...) es un artefacto conceptual para capturar la anomalía de la ciudadanía en la colonia” (Gopal, 2013, p. 28). La India no es muy distante del caso mexicano, en términos de la marca colonial que nos caracteriza y de la dificultad para transitar por procesos históricos característicos de los países del norte. México tampoco llegó a tener un Estado benefactor que garantizara el mínimo grado de seguridad para sus ciudadanas/os. En países del sur, como México o India, más que hablar de una ciudadanía, es hablar de una ciudadanía colonial, una ciudadanía con barreras. Esta es una situación contradictoria que se manifiesta en los sujetos a los que se denomina ciudadanos pero que no pueden ejercer lo que se supone le es conferido, como es el caso de las personas con discapacidad.

La ciudadanía aparece como un Jano enfrentado o internamente conflictivo al desempeñar estos dos roles fundamentalmente opuestos: por un lado, para socavar la desigualdad y, por el otro, presentando la desigualdad como legítima. Esta es la contradicción central que se encuentra en el corazón de la teoría de la ciudadanía y su práctica, generalmente aprehendida como igualdad política y cívica formal. La plena inclusión -cívica, política, social, económica y cultural- es la condición de plena ciudadanía (Gopal, 2013, p. 163).

El concepto de ciudadanía está sostenido en tres aspectos: los derechos sociales, los derechos civiles y los derechos políticos, que, en conjunto, comprenden la protección de las libertades individuales y garantizan que los ciudadanos participen en la vida política en condiciones de igualdad. Entendido así el concepto, en México la ciudadanía no se expresa con amplitud, debido a que no todas las personas pueden ejercer sus derechos en las tres vertientes. Si bien la política social garantiza un mínimo de bienestar de las personas y de

los grupos sociales (vía las políticas redistributivas), esto genera que el Estado no diseñe e implemente una arquitectura institucional adecuada para brindar condiciones materiales que sean la base de la ciudadanía (Gopal, 2013, pp. 163–164), sino que a través de las políticas se busca cerrar las brechas entre el ideal ciudadano y los grupos que “no alcanzan a llegar”, como son las personas con discapacidad. En resumen, no es posible hablar de ciudadanía si no existe provisión social para los sujetos y cuando se intenta subsanar a través de políticas focalizadas, se corre el riesgo de dividir “tipos de derechos” entre “grupos sociales”. Esto lo podemos identificar en las contradicciones de la LGIPD y el Programa arriba mencionados.

Existen propuestas para enfrentar esta contradicción. Una de ellas es la iniciativa de la renta básica (Van Parijs, 2014), que intenta ir más allá con el principio de justicia redistributiva. La intención es favorecer no sólo un ingreso básico, sino que éste fortalezca los poderes y las bases sociales del respeto entre las personas. Un concepto como este, intenta evitar la estigmatización que genera la focalización de recursos a los sectores vulnerables. Existen distintos conceptos que aluden a esta renta básica, pueden ser: ingreso básico, subsidio universal, dividendo social, salario de ciudadanía e ingreso social, entre otras (Lo Vuolo, 2016, p. 50). El objetivo de este concepto es garantizar un ingreso incondicional a todas las personas, un ingreso que no es exclusivo de un empleo mercantil, ni por ser declarado “incapaz”, ni por contar con una prima de seguro (por ejemplo, la jubilación), o por ser declarado pobre (mediante programas asistenciales). Esta propuesta surge a partir de la inestabilidad y precariedad del empleo remunerado, se sostiene la necesidad de brindar seguridad al ingreso de las personas para que no lleguen a estar por debajo de un cierto nivel. Se presenta como una alternativa frente a las transferencias de ingresos a las personas y familias “vulnerables”, la principal crítica que se hace a estas transferencias es que están condicionadas a requisitos certificados por la autoridad y que no se integran a un sistema tributario.

El segundo ejemplo está en el *Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política* de Marx (1989). El autor anticipó que la economía no es una relación entre hombres y mercancías, como se manifiesta en apariencia, sino que es una relación entre los sujetos de una formación social determinada. Con ello comienza el abordaje del capitalismo como un sistema social desde una crítica de la economía política. El capitalismo se puede definir como un sistema social en el que predominan de forma hegemónica los procesos de circulación y acumulación del capital que configuran las bases materiales, sociales e intelectuales de la vida en sociedad (Harvey, 2014, p. 22). La vigencia de los

descubrimientos de Marx reside en que podemos retomar sus argumentos para contestar fenómenos que observamos en la actualidad, por ejemplo: contestar la premisa de que el sistema de propiedad privada junto con la igualdad de derechos garantiza un crecimiento económico a largo plazo. Que el sistema capitalista, si es eficiente económicamente, beneficiará en automático a los sujetos, es una premisa que no se sostiene porque existe un antagonismo entre las clases sociales con intereses, por definición, irreconciliables. Y que la igualdad jurídica y la libertad, asentada en papel y que proclamaba (y aún lo hace) el liberalismo suelen ser maniobras que no se cumplen para la mayoría de la población (Seguí, 2010). En el mismo sentido, Marx subrayó la importancia de indagar bajo las apariencias superficiales para desentrañar aquello que está latente pero quizá oculto (como el trabajo dentro de la mercancía) y mostró el carácter «ontológicamente injusto» del capitalismo.

Traído a nuestro tema, es importante discutir las políticas mismas y no sólo abocarnos a su aplicación porque “políticas erróneas basadas en una teorización errónea agravan las dificultades económicas y exacerbaban los trastornos sociales y la miseria resultante” (Harvey, 2014, p. 25). La apuesta es que el análisis debe dirigirse en ambos sentidos, tanto hacia las políticas como a su aplicación, por ejemplo, con relación a las políticas de empleo, si en su aplicación no se considera la discapacidad como una condición y exaltan el objetivo de incrementar ganancias dentro un sistema económico bajo su lógica y valores, las personas con discapacidad se verán aún más excluidas del mercado laboral.

Si las políticas públicas, como políticas redistributivas intentan “corregir” o brindar el mínimo necesario para la reproducción social de los grupos en desventaja, para grupos conformados por personas con discapacidad no serán medidas suficientes. Si la ciudadanía es un derecho que “vale más” para quien es económicamente activo, al estar las PcD en situación precaria, con bajos niveles educativos y de cualificación y, por tanto, sin posibilidades de inserción laboral, estas políticas solo resaltarán su desventaja más que atacarla. Incluso aún cuando cuentan con inserción laboral, se ubican segmentados en el mercado de trabajo y buena parte de ellas/os en situación de pobreza o de exclusión (*working poor*).

Volviendo a la LGIPD y al Programa que inicialmente tomamos, encontramos que en su elaboración subyace una tradición selectiva en los términos utilizados. Lo interesante es observar cómo dichos términos apuntan a ciertas discusiones y nublan otras, por ejemplo, el hecho de evitar términos como trabajo, condiciones materiales y derechos sociales, hacen que la discusión se encamine hacia los derechos humanos, promover la inclusión, fomentar

acciones y disminuir las discapacidades (CONADIS, 2014, p. 31-52). Las evaluaciones que se hacen sobre la realidad social surgen de propósitos políticos:

El proceso de selección de la realidad [acentúa] lo que es o no es relevante para la discusión, en función de los propósitos de los protagonistas –sus objetivos personales, sociales y políticos—. Cuando este tipo de selección está estrechamente vinculada a la política, a los programas de gobernanza y al ordenamiento del desarrollo, esta selección del reino de las ideas se traduce en el orden material de las cosas (Smith, 2002, p. 253).

El concepto de tradición selectiva es útil para entender los mecanismos que permiten preservar discursos y prácticas, al mismo tiempo que se excluyen u omiten otros discursos y otras prácticas. Williams (1997) define la tradición selectiva como el proceso mediante el cual la cultura dominante puede hacerse pasar por tradición o elemento del pasado poderoso y pertinente para un momento histórico. Este proceso –afirma el autor— implica una selección que enfatiza significaciones, discursos y prácticas sobre otras. Por tanto, más que comprender la tradición en abstracto, Williams nos acerca a la tradición selectiva como la expresión última de las presiones y límites del proceso hegemónico, es “una versión intencionalmente selectiva de un pasado configurativo y un presente preconfigurado, que resulta entonces poderosamente operativo dentro del proceso de definición e identificación cultural y social” (Williams, 1997, p. 137). Entonces, si no es obvia la tradición, es un aspecto de la organización social y cultural que ratificará el orden contemporáneo y proyectará hacia el futuro.

A través de esta selección podemos observar la función de las políticas en la reproducción social de grupos y sectores y, al mismo tiempo, lo que Agamben (2006) denomina como “estado de excepción”. Excepción es una especie de exclusión, nos dice el autor, y lo que le caracteriza es que “lo excluido no queda por ello absolutamente privado de la conexión con la norma. Por el contrario, se mantiene en relación con ella en la forma de la suspensión” (Agamben, 2006, p. 30). Los instrumentos revisados, en lo referente a la inclusión de las personas con discapacidad, están entrampados en esta contradicción. Por un lado, sostienen la importancia de incluirles, pero sus derechos están suspendidos siempre con referencia a la norma que, para este caso, sería la “educación regular”; quien no puede incluirse a la norma tiene como opción “la educación especial”. Es así que la relación de los diferentes grupos con el Estado es paradójica porque se basa simultáneamente en inclusión y cuidado, con arbitrariedad y violencia.

Por ejemplo, cuando en la LGIPD, en su capítulo III, define educación inclusiva como “la educación que propicia la integración de personas con discapacidad a los planteles de *educación básica regular*, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos” [las cursivas son mías] (LGIPD, 2011, art. 2). Observamos un obstáculo importante. El Estado mexicano entiende por educación inclusiva, la integración de las personas con discapacidad a las escuelas de educación básica regular, es decir, educación primaria. Si las personas quieren estudiar, el Estado amparará su derecho sólo en dos direcciones: la educación básica o la educación especial. Si bien, posteriormente en el documento se menciona que el Programa deberá contribuir a la inclusión de las PcD en todos los niveles educativos, es importante su definición porque deja ver que la educación básica se concibe como el espacio educativo primordial para ellas y ellos. El estado de excepción –dice Agamben– “es el espacio donde se funda el nexo entre la violencia y el derecho” (2005, p. 15), “porque a través de éste se permite la eliminación física de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón resultan no integrables en el sistema político” (2005, p. 25).

La laguna no concierne aquí a una carencia en el texto legislativo (...), concierne sobre todo a una suspensión del ordenamiento vigente para garantizar su existencia (...) el estado de excepción se presenta como la apertura en el ordenamiento de una laguna ficticia con el objetivo de salvaguardar la existencia de la norma y su aplicabilidad a la situación normal (Agamben, 2005, p. 70).

Aunque existe un texto legislativo favorable a la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito educativo, siguen existiendo barreras, ocasionando que sean pocas/os quienes llegan a los espacios educativos considerados “no habituales” para quien tiene una discapacidad. Esto nos lleva a pensar que, por un lado, la llegada de alguien –como es el caso de mi compañera en la clase de inglés– se lea como el mérito de esa persona, omitiendo principalmente su condición de clase aunque no únicamente, pues también debemos considerar categorías como el género, la generación, su procedencia étnica, las redes de apoyo cercanas o creadas, entre muchos otros factores. Por otro lado, la no llegada de las personas no se asume como una responsabilidad política, sino como la falta de mérito o un problema familiar, que naturaliza la condición de discapacidad en las personas. Por último, la norma queda intacta (aquella que alude a “lo normal” y que, al mismo tiempo, se instaura como norma jurídica), porque en el texto, la educación es un derecho para todas y todos en apariencia y es para quien “naturalmente” no tiene una discapacidad.

Al enfocar y aislar la discriminación que recae en las PcD, sólo estamos aludiendo al síntoma, que si bien se acentúa en el capitalismo no corresponde “específicamente a la forma de circulación y acumulación que constituye el motor económico del mismo” (Harvey, 2014, p. 23). Con ello quiero decir que, lejos de hacer una crítica enérgica a las causas que subyacen a su exclusión, sólo enfatizamos que este grupo de personas requiere la atención del Estado y veladamente (o al contrario) se afirma su prioridad frente a otros sectores:

Mientras más específicas se vuelven las identidades, más totalizada se vuelve cada una de ellas por esa misma especificidad (...) podríamos ver este fenómeno contemporáneo como el movimiento por el cual un aparato jurídico produce el campo de sujetos políticos posibles (Butler, 2001, p. 113).

Este fenómeno contemporáneo, como lo define Butler, se inscribe en el neoliberalismo, entendido como estrategia hegemónica de reestructuración general del capital, es decir, cuando el poder es usado para organizar el consenso y cuando el consenso es usado para facilitar la seguridad del proyecto o proyectos políticos (Smith, 2004, p. 100), que brinda un marco legal e institucional para fomentar una actividad gubernamental predecible a través de un conjunto de reglas y con el fin de producir un orden competitivo efectivo (Ganti, 2014, p. 92). Este marco se asienta sobre un proyecto de clase que posiciona la creencia de que el bien social se alcanza a través de esfuerzo político y de organización, haciendo comparables los mecanismos que afectan al mercado y las funciones del Estado.

En la medida en que los grupos se fragmenten, las demandas serán respondidas con políticas públicas igualmente fragmentadas. Este tratamiento de los derechos civiles de las personas ha permeado las políticas. Si bien el discurso ha cambiado desde la década de los años 80 (cuando se creó el Programa de Asistencia a Minusválidos dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, en 1988) a la fecha, la mirada sigue resaltando a las PcD como sujetos de asistencia, con el propósito de que puedan integrarse (o incluirse) a la sociedad y esto ha pesado en la subjetivación alrededor de la condición de discapacidad, formando parte de la “identidad” que se ha construido en y sobre las personas con alguna discapacidad; cabe agregar que este proceso aplica para todas y todos:

Se trata de un tipo de poder que no sólo *actúa* unilateralmente sobre un individuo determinado como forma de dominación, sino que también *activa* o forma al sujeto. De ahí que la sujeción no sea simplemente la dominación del sujeto ni su producción, sino que designe cierta restricción *en* la producción [de otras

subjetivaciones], una restricción sin la cual no puede tener lugar la producción del sujeto (Butler, 2001, p. 96).

Habremos de enfatizar que restringe la subjetivación pero no la eclipsa de manera total. De ahí que encontremos discursos y prácticas que subviertan esa “identidad” de excepción sobre la discapacidad, in–corporando nuevas maneras de vivirla y representarla, porque como diría Butler (2001) siempre existe el riesgo de cierto desconocimiento al llamado de la norma.

Por eso, no partimos de la premisa de que existe una identidad de la discapacidad que deba ser exaltada a través de políticas compensatorias, menos aún que en el problema de identidad reside la contestación a la excepción con referencia a la norma (“sin discapacidad”). Por el contrario, es importante mostrar cuatro cuestiones: las condiciones materiales de existencia de las personas con discapacidad, su ubicación en el espacio social, la organización de significaciones alrededor de los sujetos que tienen una marca que alude a la “discapacidad” y las ansiedades y temores en aquellos que se distancian de esa categoría. En su conjunto es que podemos señalar el nudo problemático de exclusión y establecer un horizonte de acción que no le reproduzca. A continuación exponemos las posibilidades para trabajo social desde el concepto de praxis.

3. Praxis y Trabajo Social

Cabe hacer la diferenciación entre praxis y práctica. Si bien son conceptos cercanos, praxis apunta a una práctica que abre condiciones de posibilidad, movilización y acción estratégica. Aquí queremos dirigir el concepto de praxis a los programas políticos con los que nos enfrentemos en nuestra práctica profesional dentro de las instituciones, porque si bien hemos visto los elementos que facilitan la reproducción de condiciones, también es cierto que a lo largo del tiempo se producen contrafuerzas (Smith, 2014, pp. 19–20).

Gramsci (1970), establece que la filosofía de la praxis es ante todo una crítica del “sentido común”, se puede considerar como la «punta» del progreso del sentido común para abordar los problemas del conocimiento, de la historia, de la sociedad y del ser mismo, así como para fijar nuevos problemas. En su acepción marxista, la praxis implica una superación del materialismo tradicional y del idealismo. Por ello, la relevancia y el hecho de que la praxis sea una categoría central para los pensadores marxistas, es que abre posibilidades de construir un bloque intelectual-moral que haga políticamente posible un progreso intelectual

de masa y no quede reducido a limitados grupos intelectuales (Gramsci, 1970). La razón por la que le traemos a cuento es porque nos parece que en el campo de la discapacidad, es urgente atender las cuestiones fuera del sentido común, aludir a la responsabilidad política y que esto no sea exclusivo de un sector social.

En este apartado, quiero señalar cuatro puntos que sugiero son aportes para una buena praxis como trabajadoras y trabajadores sociales.

Primero, es atender a las tensiones que observamos entre lo instituido que está establecido como norma; lo instituyente, que está latente a nivel de la práctica cotidiana; y las contradicciones que observamos entre las políticas institucionales y las condiciones materiales de existencia de los grupos y sectores a quienes están dirigidas. Hacerlo implica ver esas contradicciones como síntomas y contextualizar ese segmento de realidad que nos interesa abordar.

Segundo, en nuestra práctica podemos interesarnos por diversos temas, grupos/sectores, problemáticas o ámbitos. No obstante, no debemos olvidar el contexto más amplio y enlazarle siempre con el actual régimen de trabajo, “las transformaciones sociales contemporáneas, operadas por la programática neoliberal bajo el comando del capital financiero trae nuevos desafíos (...) al conjunto de hombres y mujeres que viven de la venta de su fuerza de trabajo” (Montaño, 2007, p. 1). Esto nos permite no dejarnos arrastrar por la indiferenciada diversidad y correr el peligro de aquilatar por igual todo aquello que encontremos en nuestro espacio profesional. No significa tomar sólo una categoría analítica, habrá que tomar las que sean necesarias para comprender desde un sentido amplio lo que nos interesa abordar, pero sin olvidar el eje explicativo para ese fenómeno específico y muchos otros. En esa medida, encontraremos fuerzas, relaciones y experiencias que son determinantes de la subjetividad social.

Tercero, el análisis contrapunteado entre teoría y experiencia empírica o tomando distintos puntos de análisis sobre un tema, debe prevenirnos de trabajar bajo el velo salvacionista. Concibo la retórica de salvación como un efecto del fenómeno colonial que, por un lado, cristaliza a los sujetos con ciertas características uniformes o esencialistas (en el caso de las personas con discapacidad como buenos, “ángeles”, o por otro lado, como personas “imposibilitadas”). Esta retórica nos posiciona como aquellas y aquellos profesionales que podemos “rescatar” a grupos en situación de vulnerabilidad. El análisis contrapunteado, nos permite ubicarnos como parte del problema, ver a los sujetos en sus múltiples facetas y

privilegiar el análisis antes que intervenir, para develar qué hay bajo las apariencias superficiales de una problemática.

Cuarto, en los apartados anteriores se puede rastrear un análisis sobre las políticas del Estado, entendiendo a este último como entidad unificada, porque en un primer momento yo lo tomo como punto de partida que me permite hacer un análisis macro. Sin embargo, cabe pensar al Estado como ente dislocado, como una variedad de modalidades y técnicas hacia los grupos sociales que nos obliga a mirar las prácticas rutinarias y los diferentes niveles de ese Estado. Ello nos permitiría contar con un marco analítico sobre las aproximaciones funcionales e institucionales del Estado que articulan construcciones ideológicas y culturales, así como sus representaciones, para comprender sus conexiones constitutivas entre la economía política, la estructura social, el diseño institucional, la práctica diaria y su representación (Gupta, 2012, p. 41–44). En trabajo social, a través de nuestra práctica profesional estamos cerca de los distintos niveles, áreas o departamentos que conforman el Estado. Ello no significa en automático que podemos trasladar esa observación para definir al conjunto, pero sí permite contar con un punto de análisis y construir un conocimiento situado acerca de ese espacio. Esta ubicación analítica, nos permitiría aprovechar las contradicciones y tensiones entre múltiples agencias, departamentos y organizaciones para rastrear sus prácticas de cuidado y protección y aquellas que son violentas y de exclusión bajo el velo de la normalización.

Consideraciones finales

El trabajo social es una disciplina de las ciencias sociales que identificará problemas, presentará propuestas ante necesidades y demandas, realizará estudios diagnósticos y de profundización sobre problemáticas específicas, ejecutará estrategias o modelos de intervención con grupos y sectores de la población en nombre de una institución, etc. Por tanto, se vuelve necesaria la discusión sobre el Estado, sus transformaciones, sus contradicciones y cómo impacta las prácticas cotidianas de los sujetos.

La reflexión sobre las políticas institucionales nos permite preguntarnos ¿cuál es el nudo problemático entre la discontinuidad de leyes, planes y programas con las políticas que configuran a una determinada organización institucional? ¿Qué nos dice una política institucional del Estado sobre las tendencias hegemónicas de la política pública? Y, ¿Qué posibilidades se abren para quienes estamos laborando dentro de las instituciones? En este

artículo proponemos analizar el marco legal sobre discapacidad en el campo de la educación para responder a estas preguntas. Encontramos que a través de las políticas institucionales, el Estado deja entrever una mirada asistencialista que se articula con prácticas de un estado de excepción. Los instrumentos revisados, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de 2011 y el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014–2018, dejan ver una “laguna” que mantiene la norma intacta.

La posición actual de las personas con discapacidad en el campo educativo es marginal y altamente precaria, como efecto de la mirada asistencial y de presentarles como excepción frente a la norma. Cuestionar este hecho es sustancial porque de esa manera damos cuenta de que la negación de ese espacio reduce su movilidad social que impacta su propia identificación, sus relaciones sociales y su posible desempeño en el ámbito laboral. Pero especialmente, es relevante incidir políticamente en esta cuestión porque sería un paso para posicionar su participación en el campo educativo como un derecho político y social de las personas con discapacidad, de manera que deje de ser visto como la imposibilidad del sujeto o la exclusiva responsabilidad del entorno más cercano.

Proponemos ir más allá de la discusión inclusión–exclusión de las personas con discapacidad, en el sentido de que puede ser un sitio fácilmente cercado por la negación de ciudadanía que, como vimos para el caso mexicano, es un estado latente para varios sectores sociales. Es decir, el binomio está cercado entre largos ordenamientos legales pero que, en la práctica, son inoperantes porque se produce una exclusión *de facto* en grandes grupos de población que no alcanzan a llegar para ejercer esos derechos. Ante esto, proponemos apuntar un proceso de constante revisión sobre un concepto como el de ciudadanía, porque la ciudadanía no se reduce al reconocimiento de los derechos, sino que tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos.

Finalmente, politizar la práctica profesional significa explicitar las contradicciones de intereses, desarrollar la capacidad de establecer conexiones para romper la relación inmediata de la realidad (Montaño, 2007). En palabras de Krmpotic, Giménez y De Leso (2011) se trata de avanzar hacia la enseñanza de la pregunta, aquella que incomoda y nos distancia de las certezas, donde nos interrogamos constantemente sobre nuestro compromiso y buscamos cierto distanciamiento. Las posibilidades metodológicas pueden ser variadas y esa también es nuestra riqueza para aportar conocimiento sobre la configuración actual del mundo social. Aludir al ejercicio del trabajo social crítico en la búsqueda de praxis, es concebir la crítica como una herramienta de análisis y un horizonte

para la acción sin garantías, en un mundo que asegura que las reglas ya están hechas y solo basta seguirlas u oponerse a ellas. Este trabajo estará inconcluso en tanto no cuestionemos esa figura del *Otro* bajo la norma, que se presenta como contraparte de la persona con discapacidad, esto nos exige inclinarnos hacia la ética del nosotros (Zardel, 2010).

Referencias Bibliográficas

- Agamben, G. (2001). *Medios sin fin. Notas sobre la política*. Valencia: Pre-Textos.
- _____ (2005). *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Argentina: Adriana Hidalgo Editora.
- _____ (2006). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. España. Pre-Textos.
- Arzate, J., Arriaga, E. y Trejo, J. (2014). La evaluación de la política social en México. Un acercamiento desde la ciudadanía. En: J. Arzate y J. M. Morales (Coords.), *Política social y modernización en la administración pública en México y Chile* (pp. 63-80). México: UAEM, Porrúa.
- Brogna, P. y D. Rosales. (2016). *Diagnóstico: La atención a la discapacidad en educación superior desde la perspectiva de derechos humanos. El caso de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México: UNAM.
- Butler, J. (2001). *Mecanismos psíquicos del poder. Teorías sobre la sujeción*. Valencia: Universitat de València e Instituto de la Mujer.
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad – CONADIS- (2014). *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2014. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23604/Programa_Nacional_Desarrollo_Inclusi_n_PD_2014-2018.pdf
- Ganti, T. (2014). Neoliberalism. *Annual Review of Anthropology*, 43, 89 – 104.
- Gramsci, A. (1970). *Introducción a la filosofía de la praxis*. Barcelona: Ediciones Península.

Gopal Jayal, N. (2013). *Citizenship and its discontents: an Indian history*. United States of America: Harvard University Press.

Gupta, A. (2012). *Red tape. Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. United States of America: Duke University Press.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI- (2014). *La discapacidad en México, datos al 2014*. Recuperado de:
http://conadis.gob.mx/gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/La_Discapacidad_en_Mexico_datos_2014.pdf

_____ (2015). Datos Población. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

Krmpotic, C. S., Giménez, A. y De Leso, L. (2011). Preguntas que incomodan y narraciones que inspiran. Sobre vacíos e intersticios en la intervención desde los Servicios Sociales. En: Belén Lorente (Ed.). *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica* (pp. 365 – 380). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2011. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5191516&fecha=30/05/2011

Lo Vuolo, R. (2016). El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo XXI. *Revista Nueva Sociedad*, No. 264, julio-agosto, pp. 50-62.

Marx, K. (1989) [1895]. *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Editorial Progreso.

Montaño, C. (2007). Trabajo social e intervención: la politización de la acción profesional. En: *VII Coloquio Internacional de Estudiantes de Trabajo Social “Desarrollo, Política Social e Intervención Profesional”*. Universidad del Altiplano, Puno, Perú.

- Seguí, L. (2010). Vigencia de Marx (y del marxismo). En: L. Seguí (Comp.), *Triunfo y fracaso del capitalismo. Política y Psicoanálisis* (pp. 17-29). España: Miguel Gómez Ediciones.
- Smith, G. (2002). Out of site: the horizons of collective identity. In: W. Lem and B. Leach (Eds.). *Culture, Economy, Power. Anthropology as Critique, Anthropolgy as Praxis* (pp. 250-266). United States of America: University of New York.
- _____ (2004). Hegemony: critical interpretations in anthropology and beyond. *Focaal – European Journal of Anthropology*, 43, 99-120.
- _____ (2014). *Intellectuals and (Counter-) Politics. Essays in Historial Realism*. New York: Berghahn.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios. Revista de Investigación Social*, 11(25), mayo-agosto, pp. 173-204.
- Wigodzky, V. y Farmelo, M. (2015). *Cómo elaborar un manual de políticas institucionales: Una guía práctica para organizaciones no-gubernamentales en América Latina*. Recuperado de <http://gife.issuelab.org/resources/24153/24153.pdf>
- Williams, R. (1997). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Ediciones Península.
- Zadel, J. (2010). *La discapacidad como una figura de discriminación en la modernidad*. (Tesis doctoral). UNAM. México.

Berenice Pérez Ramírez es Licenciada en Trabajo Social. Maestra y Doctora en Sociología. Profesora Asociada "C" de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del proyecto "Discapacidad, género y prisión".

bereberes8791@gmail.com