



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2015  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional\*\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Derechos de las personas con discapacidad

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Catalina Devandas-Aguilar, de conformidad con la resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* Publicado nuevamente por tercera vez por razones técnicas (2 de diciembre de 2015).

\*\* A/70/150.



## **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad**

### *Resumen*

La recién nombrada Relatora Especial presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos. El informe se centra en el derecho de las personas con discapacidad a la protección social.

La Relatora Especial pretende formular orientaciones destinadas a los Estados y a otros agentes sobre los requisitos necesarios para establecer sistemas de protección social inclusivos de las personas con discapacidad que promuevan la ciudadanía activa, la inclusión social y la participación de las personas con discapacidad en sus comunidades, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aunque reconoce las dificultades existentes para su aplicación.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Protección social y personas con discapacidad . . . . .	4
A. Importancia de la protección social . . . . .	4
B. Pisos de protección social . . . . .	6
C. Objetivos de desarrollo sostenible . . . . .	6
D. Hacia la universalización . . . . .	7
E. Derecho a la protección social: de los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad a la inclusión social . . . . .	8
III. Protección social inclusiva de las personas con discapacidad . . . . .	10
A. Pobreza y discapacidad . . . . .	10
B. Gastos adicionales relacionados con la discapacidad . . . . .	11
C. Enfoque basado en el ciclo vital . . . . .	13
D. Las mujeres y las niñas . . . . .	14
E. Formas múltiples y agravadas de discriminación . . . . .	15
IV. Elementos fundamentales para crear sistemas de protección social inclusivos de las personas con discapacidad . . . . .	16
A. Marco jurídico e institucional . . . . .	16
B. Diseño del sistema . . . . .	17
C. Prestaciones de discapacidad . . . . .	18
D. Focalización y elegibilidad . . . . .	20
E. Pertinencia de los paquetes de prestaciones . . . . .	21
F. No discriminación . . . . .	23
G. Accesibilidad . . . . .	23
H. Participación . . . . .	24
I. Consecuencias en materia de recursos . . . . .	25
V. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	27

## I. Introducción

1. En su resolución 26/20, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad que informase anualmente a la Asamblea General.

2. En este informe, la Relatora Especial, Catalina Devandas-Aguilar, presenta un estudio centrado en la idea de que la protección social inclusiva de las personas con discapacidad es un requisito para lograr la universalización de la protección social. La Relatora Especial destaca que la protección social es fundamental para alcanzar la inclusión social y la participación activa de las personas con discapacidad, y para promover su ciudadanía activa. Asimismo, afirma que, para lograr una protección social que tenga en cuenta a las personas con discapacidad, los Estados deben dejar atrás los enfoques tradicionales de asistencia social para esas personas y adoptar el innovador modelo basado en los derechos propuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3. Para preparar el presente informe, la Relatora Especial ha examinado la doctrina y la jurisprudencia pertinentes sobre el tema, ha celebrado consultas con organizaciones de personas con discapacidad, el mundo académico, funcionarios gubernamentales, la sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas, y ha analizado las respuestas a un cuestionario enviado a los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. Al 22 de julio de 2015, ha recibido 123 respuestas<sup>1</sup>. Dada la limitada disponibilidad de datos e investigaciones sobre el derecho de las personas con discapacidad a la protección social, estas respuestas proporcionan un valioso panorama general de las iniciativas en materia de protección social y los desafíos en todo el mundo a este respecto, cuyas principales tendencias se reflejan en el presente informe.

## II. Protección social y personas con discapacidad

### A. Importancia de la protección social

4. La protección social constituye una condición indispensable para lograr el desarrollo social y económico para todos. De hecho, los sistemas nacionales de protección social eficaces pueden contribuir a crear sociedades inclusivas y a fomentar la cohesión social, protegiendo a las personas del riesgo social y las privaciones. No solo constituyen un valioso instrumento para garantizar la seguridad de los ingresos y reducir la pobreza y la desigualdad, sino que desempeñan un papel importante a la hora de promover el potencial humano, al permitir el acceso de las personas a los alimentos, la atención médica, la educación, el empleo y los medios económicos.

5. Aunque no hay ninguna definición convenida internacionalmente de protección social, el término se utiliza muy comúnmente para aludir a una diversidad de intervenciones públicas y privadas encaminadas a velar por el bienestar de las personas en casos de riesgo social y necesidad, por ejemplo: a) falta de ingresos relacionados con el trabajo; b) acceso inasequible a la atención médica;

---

<sup>1</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SocialProtection.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SocialProtection.aspx).

y c) apoyo insuficiente a la familia y los hijos<sup>2</sup>. En el presente informe, se entiende en general que la protección social abarca una diversidad de intervenciones destinadas a garantizar una seguridad básica de los ingresos y el acceso a servicios sociales esenciales, con el objetivo último de lograr la inclusión social y la ciudadanía social<sup>3</sup>.

6. La mayoría de los sistemas de protección social comprenden programas contributivos y no contributivos, que pueden abarcar planes de prestaciones universales, programas de seguro social, asistencia social y empleo público. Las prestaciones pueden incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención médica, prestaciones de discapacidad, prestaciones de vejez y sobrevivientes, prestaciones en caso de accidentes del trabajo, prestaciones de desempleo y garantías laborales, prestaciones de maternidad, ayudas a los ingresos y otras prestaciones en efectivo y en especie. La protección social puede proporcionarse de muchas maneras; los Estados establecen los programas de acuerdo con su contexto particular y sus antecedentes históricos.

7. Los programas de protección social pueden afectar directamente a las vidas de las personas con discapacidad. De hecho, pueden desempeñar un papel crucial a la hora de reducir las consecuencias de las experiencias repentinas que cambian una vida (por ejemplo, la pérdida de empleo o un cambio en la estructura familiar) y de responder a una crisis, contribuyendo a mitigar los efectos económicos y sociales de las crisis económicas<sup>4</sup>. También pueden desempeñar un papel crucial a la hora de mitigar y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad, promover el acceso efectivo a la atención sanitaria y otros servicios y fomentar la participación y la inclusión social.

8. Además, los programas de protección social pueden mejorar la productividad, la empleabilidad y el desarrollo económico de las personas con discapacidad y, por consiguiente, contribuir a la seguridad de sus ingresos<sup>5</sup>. Los programas bien diseñados pueden ayudar a eliminar los obstáculos sociales y económicos que impiden el acceso al empleo y garantizar el acceso al capital y a los programas de desarrollo de aptitudes, creando mejores oportunidades de obtener ingresos para las personas con discapacidad.

9. La protección social también puede constituir una poderosa estrategia para desarrollar la capacidad humana y fomentar la participación plena y efectiva. Al facilitar el acceso a los alimentos, la atención sanitaria y la educación, así como a los servicios de apoyo, la protección social puede promover la independencia, la inclusión y la participación activa de las personas con discapacidad, dado que las libera de la lucha diaria por la supervivencia.

---

<sup>2</sup> Véase la observación general núm. 19 (2008), párr. 2, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>3</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/69/297, párr. 21.

<sup>4</sup> *The Global Social Crisis: Report on the World Social Situation* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.10.IV.12).

<sup>5</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo. Seguridad Social para todos: Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social* (Ginebra, 2012).

## B. Pisos de protección social

10. La aplicación de pisos (niveles mínimos) de protección social definidos en el plano nacional es una estrategia basada en los derechos humanos muy adecuada para promover la participación y la inclusión social de las personas con discapacidad. La recomendación núm. 202 (2012) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a los pisos de protección social, representa un importante compromiso de los Estados con el establecimiento de pisos de protección social que proporcionen garantías básicas de seguridad social, entre las que cabe señalar, como mínimo, un nivel básico de seguridad de los ingresos y acceso a los servicios sociales esenciales para todos, incluidas las personas con discapacidad, a lo largo del ciclo vital.

11. Como base de todo sistema nacional de protección social, estos pisos deben garantizar, al menos, el acceso a la atención sanitaria esencial (incluida la atención de la maternidad) y a un nivel básico de seguridad de los ingresos para: a) los hijos, incluido el acceso a los alimentos, la educación, la atención y otros bienes y servicios necesarios; b) las personas en edad activa que no pueden obtener ingresos suficientes, incluidas las personas con discapacidad; y c) las personas de edad. La recomendación núm. 202 (2012) de la OIT, relativa a los pisos de protección social, define, como esferas prioritarias de atención, la prevención y mitigación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y establece directrices para aplicar estrategias nacionales de carácter participativo, lideradas por los países, sostenibles y revisadas periódicamente, y supervisar su aplicación. También ofrece orientaciones a los Estados sobre la prestación progresiva de niveles de protección más elevados al mayor número posible de personas y en el menor plazo posible, en función de las capacidades económicas y fiscales de los Estados. La recomendación reconoce asimismo los principios de no discriminación, igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales, y hace hincapié en que todas las iniciativas deberían prestar apoyo a las personas con necesidades especiales y a otros grupos potencialmente desfavorecidos.

12. En consecuencia, según se refleja en el documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre discapacidad y desarrollo<sup>6</sup>, una interpretación adecuada de la recomendación de la OIT debería dar lugar al examen de la situación de las personas con discapacidad como una cuestión transversal. Deben examinarse atentamente las necesidades y los derechos de todas las personas con discapacidad, con miras a alcanzar la cobertura universal y la inclusión social, reducir la pobreza y la marginación, evitar la discriminación y lograr la igualdad como una cuestión de principio y a lo largo del ciclo vital.

## C. Objetivos de desarrollo sostenible

13. En el momento en el que la Relatora Especial presente este informe, la Asamblea General ya habrá adoptado los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El

---

<sup>6</sup> Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: *El camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año* (resolución 68/3), párr. 4 f).

proyecto de documento final<sup>7</sup> y la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en julio de 2015<sup>8</sup>, incluyen referencias importantes a las personas con discapacidad. Esto refleja un consenso cada vez mayor entre los Estados y una promoción satisfactoria por parte de la comunidad de personas con discapacidad de un mensaje fundamental: una de las razones por las que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no han alcanzado las metas fijadas es porque las personas con discapacidad estuvieron totalmente ausentes de dicho marco.

14. La protección social es un instrumento fundamental para alcanzar las metas y objetivos propuestos, como se menciona en los objetivos 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo), 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) y 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos). En relación con las personas con discapacidad, el objetivo 1 debe acometerse a corto plazo incorporando la discapacidad en todos los programas de protección social y reducción de la pobreza, tarea que sigue constituyendo, a día de hoy, un desafío mundial. La protección social debe utilizarse, asimismo, como un instrumento importante para alcanzar otros objetivos propuestos en el contexto de la discapacidad, entre ellos, asegurar una vida sana y el bienestar, garantizar una educación inclusiva, y equitativa de calidad, fomentar el aprendizaje permanente y las oportunidades para todos y promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. La Agenda de Acción de Addis Abeba pone de relieve la importancia de financiar sistemas de protección social sostenibles y apropiados para cada país, que tengan en cuenta a las personas con discapacidad<sup>9</sup>.

#### **D. Hacia la universalización**

15. La protección social debe aspirar a lograr la universalidad y, de este modo, contribuir al objetivo de que todas las personas disfruten de un nivel de vida adecuado. La protección social universal implica la existencia de sistemas integrales que garanticen la seguridad de los ingresos y los servicios de apoyo para todas las personas a lo largo del ciclo vital, prestando especial atención a quienes experimentan pobreza, exclusión o marginación. Al mismo tiempo, la protección social universal debe conllevar la inclusividad, es decir, debe tener en cuenta las circunstancias particulares de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad.

16. El objetivo de la protección social universal, que ya se reflejaba en la recomendación núm. 202 de la OIT, ha sido respaldado recientemente por una iniciativa conjunta del Banco Mundial y la OIT. Como copresidentes de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social, y conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo representados en la Junta, ambas instituciones pueden desempeñar un papel relevante a la hora de promover respuestas en materia de protección social que sean inclusivas de las personas con discapacidad y de ofrecer orientaciones a los Estados

---

<sup>7</sup> *Transforming our world: The 2030 agenda for global action*, proyecto definitivo del documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la Aprobación de la Agenda para el Desarrollo Después de 2015. Puede consultarse en la dirección

<sup>8</sup> Agenda de Acción de Addis Abeba, de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo).

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 12.

sobre la manera de incluir una perspectiva que tenga en cuenta las cuestiones de discapacidad en sus sistemas nacionales de protección social.

### **E. Derecho a la protección social: de los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad a la inclusión social**

17. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho a la seguridad social para todos (art. 22) y afirma que toda persona tiene “derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”, así como “derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (art. 25). Posteriormente, este derecho ha sido codificado en diversos instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales<sup>10</sup>, que también incluyen cláusulas de no discriminación, reafirmando de este modo que el derecho a la seguridad social conlleva la obligación de los Estados de prohibir cualquier forma de discriminación relacionada con el disfrute de este derecho.

18. Aunque, en principio, el derecho a la protección social se aplica a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, en la práctica se ha producido un desaprovechamiento significativo del marco jurídico internacional a la hora de promover este y otros derechos humanos para las personas con discapacidad.

19. En este contexto, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad representa un paso importante para lograr una protección social inclusiva de las personas con discapacidad. El artículo 28 menciona, por primera vez en un instrumento internacional, el derecho a la protección social y lo vincula con el derecho a un nivel de vida adecuado, haciendo referencia a una alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas y a la mejora continua de las condiciones de vida. Asimismo, adapta el derecho a la protección social a las personas con discapacidad, reconociendo que deben disfrutar de este derecho sin discriminación por razón de discapacidad, y define una vía para su inclusión en todas las iniciativas relacionadas con la realización de este derecho.

20. Más concretamente, el artículo 28 impone a los Estados Partes la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad disfruten de igualdad de acceso a los programas y servicios generales de protección social (entre los que cabe señalar los servicios básicos, los programas de reducción de la pobreza, los programas de vivienda y los programas y prestaciones de

---

<sup>10</sup> A nivel internacional, el derecho a la seguridad social se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (art. 9), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 e) iv)), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11, párr. 1 e)), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 26) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 27). Entre los instrumentos regionales, se incluyen la Carta Social Europea (revisada) (art. 12), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 17).



jubilación), así como a los programas y servicios específicos para cubrir las necesidades y los gastos relacionados con la discapacidad.

21. La protección social también está presente en otras disposiciones de la Convención, por ejemplo, en relación con el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19); el respeto del hogar y de la familia (art. 23); la educación (art. 24); la salud (art. 25); la habilitación y rehabilitación (art. 26); y el trabajo y empleo (art. 27). Es importante señalar que las intervenciones en materia de protección social deberían evaluarse a la luz de los principios de la Convención de no discriminación, participación e inclusión, igualdad de oportunidades, accesibilidad e igualdad entre el hombre y la mujer (art. 3)

22. La Convención va más allá de las consideraciones de los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad y promueve un modelo complejo de igualdad que pone de relieve la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, destacando que las personas con discapacidad deben disfrutar de estos derechos en igualdad de condiciones con las demás.

23. Los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad han sido fundamentales para crear y difundir el modelo médico de la discapacidad en todo el mundo<sup>11</sup>, puesto que formaban parte de una estructura social que consideraba que la discapacidad era un problema médico y que las personas con discapacidad no podían trabajar, sobrevivir de manera independiente ni participar en la sociedad. Como era de esperar, estos enfoques dieron lugar a una mayor segregación y pérdida de la libre determinación. Los niños con discapacidad eran enviados a escuelas especiales y las personas con discapacidad recibían asistencia médica y servicios de rehabilitación en entornos segregados, con el objetivo de “sanarlas” o “curarlas” al tiempo que se ignoraba su voluntad. Cuando las personas con discapacidad recibían prestaciones de discapacidad, dichas prestaciones se basaban a menudo en la premisa de que estas personas no podían trabajar.

24. Por consiguiente, la protección social para las personas con discapacidad necesita avanzar hacia sistemas de intervención que promuevan la ciudadanía activa, la inclusión social y la participación en la comunidad, evitando al mismo tiempo el paternalismo, la dependencia y la segregación. El objetivo último es lograr el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, de conformidad con el artículo 19 de la Convención, que impone a los Estados la obligación de garantizar que las personas con discapacidad puedan decidir en igualdad de condiciones con las demás sobre las cuestiones que conforman la vida (por ejemplo, sobre dónde y con quién desean vivir) y, por ende, tener control sobre sus propias vidas; tengan acceso a los servicios de apoyo necesarios como condición para la libre elección en igualdad de condiciones con las demás (incluida la prestación de asistencia personal); y tengan acceso a todos los servicios comunitarios disponibles para los demás, por ejemplo, en el contexto del mercado de trabajo, la vivienda, el transporte, la atención sanitaria y la educación.

---

<sup>11</sup> Theresia Deneger y Gerard Quinn, *A Survey of international, comparative and regional disability law reform*, en “Disability Rights Law and Policy: International and National Perspectives”, Mary Lou Breslin and Silvia Lee (eds), (Transnational Publishers, 2002).

### III. Protección social inclusiva de las personas con discapacidad

#### A. Pobreza y discapacidad

25. La pobreza afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad, que están excesivamente representadas entre los más pobres del mundo<sup>12</sup>, experimentan tasas de pobreza y privación más elevadas y niveles de ingresos más bajos que los de la población en general<sup>13</sup>. Un estudio que utilizó datos y métodos comparables de 15 países en desarrollo de África, Asia y América Latina y el Caribe detectó una correlación significativa entre la discapacidad y la pobreza multidimensional en al menos 11 de los países estudiados<sup>14</sup>. Asimismo, las personas con discapacidad corren un riesgo considerablemente más elevado de experimentar pobreza económica relativa en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en algunos de los cuales las tasas de pobreza dentro de este grupo de personas superan el 30%<sup>15</sup>. Del mismo modo, las aportaciones realizadas al presente informe demuestran la existencia de tasas de pobreza elevadas entre las personas con discapacidad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

26. La exclusión de las personas con discapacidad del mercado de trabajo contribuye de manera significativa a explicar estos niveles de pobreza. Los adultos con discapacidad en edad de trabajar registran tasas de empleo bajas y reciben salarios bajos en todo el mundo<sup>16</sup>. Un estudio realizado en 10 países en desarrollo muestra que el desempleo y la inactividad laboral dentro de este grupo de personas varían entre el 32% y el 100%, dependiendo del grado de deficiencia<sup>17</sup>. Aquellos que trabajan lo hacen principalmente en el sector informal, lo cual incrementa la probabilidad de que reciban un salario por debajo de la tasa mínima y no estén cubiertos por los regímenes de seguro social. Las personas con discapacidad intelectual y psicosocial tienen menos probabilidades de encontrar empleo que otras personas con discapacidad<sup>18</sup>. En los países de la OCDE, la tasa de empleo de las personas con discapacidad es, como promedio, un 40% inferior que el nivel total,

<sup>12</sup> N. Groce y otros, *Poverty and disability – A Critical Review of the Literature in Low and Middle-income Countries* (L. Cheshire Disability and Inclusive Development Centre, 2011); A. Elwan, *Poverty and disability: Survey of the literature* (Banco Mundial, 1999); CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2012 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.G.6).

<sup>13</sup> S. Mitra, A. Posarac y B. Vick, *Disability and Poverty in Developing Countries: a snapshot from the World Health Survey* (Banco Mundial, 2011); Eurostat, *Disability statistics: poverty and income inequalities*. Puede consultarse en la dirección [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability\\_statistics\\_-\\_poverty\\_and\\_income\\_inequalities](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities).

<sup>14</sup> S. Mitra, S., A. Posarac y B. Vick.

<sup>15</sup> OCDE, *Sickness, disability and work: keeping on track in the economic downturn* (2009).

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (2011).

<sup>17</sup> S. Backup, *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Employment Working Paper núm. 43 (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009).

<sup>18</sup> B. Vick, K. Jones y S. Mitra, *Poverty and Psychiatric Diagnosis in the U.S.: Evidence from the Medical Expenditure Panel Survey* (2012), *Journal of Mental Health Policy and Economics*, vol. 15 2).

mientras que la tasa de desempleo es dos veces superior<sup>19</sup>. Según la OIT, las pérdidas económicas relacionadas con la exclusión de las personas con discapacidad del mercado de trabajo en los países de ingresos bajos y medianos equivalen a un porcentaje entre el 3% y el 7% del producto interno bruto<sup>20</sup>.

27. La discriminación y el estigma, la desigualdad de oportunidades y las barreras físicas y actitudinales también son causas que explican la exclusión social y la pobreza de las personas con discapacidad. La falta de educación, en concreto, tiene importantes repercusiones sobre la pobreza en la edad adulta entre dichas personas. Como muestran las investigaciones, las personas con discapacidad que tienen mayor nivel educativo también gozan de tasas de empleo y de ingresos considerablemente más elevadas<sup>21</sup>. No obstante, los niños y los jóvenes con discapacidad tienen menos probabilidades de asistir a la escuela y avanzar en sus estudios, lo cual afecta a sus oportunidades de obtener empleo en el futuro<sup>22</sup>. Asimismo, medidas como la detención de las personas sin hogar tienen efectos desproporcionados sobre las personas con discapacidad psicosocial y pueden criminalizar a personas que necesitan apoyo.

28. Los programas de reducción de la pobreza no incluyen de manera adecuada a las personas con discapacidad. Las investigaciones existentes sugieren que los programas de protección social no satisfacen las necesidades de este grupo de personas<sup>23</sup>. Por ejemplo, un estudio reciente realizado en dos países en desarrollo revela que, a pesar de la significativa brecha de pobreza que existe entre las personas con discapacidad y la población en general, los programas de protección social a menudo no incluyen de manera específica a las personas con discapacidad ni responden a sus necesidades concretas<sup>24</sup>. Esto supone una oportunidad perdida, puesto que, en el pasado decenio, la mayor parte de los países en desarrollo pusieron en marcha nuevos programas de reducción de la pobreza (incluidos transferencias de efectivo y planes de empleo público) que podrían haber beneficiado a las personas con discapacidad y haberlas ayudado a salir de la pobreza.

## B. Gastos adicionales relacionados con la discapacidad

29. Las personas con discapacidad deben hacer frente a una serie de gastos cotidianos comunes en los que no incurren las personas sin discapacidad. Esto incluye gastos adicionales para la persona y la familia a la hora de adquirir bienes y servicios, como atención sanitaria, transporte, ayudas técnicas, asistencia personal y adaptación de la vivienda. Por un lado, algunos de estos bienes y servicios están totalmente relacionados con la discapacidad, como las ayudas para la movilidad, los dispositivos y las tecnologías de apoyo adaptados y apropiados (incluidos los sistemas de información y comunicaciones), y diversas formas de asistencia humana

<sup>19</sup> OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers - A Synthesis of Findings across OECD Countries* (2010).

<sup>20</sup> S. Backup.

<sup>21</sup> OCDE, *Sickness, disability and work: keeping on track in the economic downturn* (2009).

<sup>22</sup> OMS y Banco Mundial.

<sup>23</sup> OIT, *World Social Protection Report 2014/2015: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*; UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia de 2013 – Niñas y Niños con Discapacidad*; D. Mont, *Social protection and disability*, T. Barron y J. M. Ncube (eds.), *Poverty and Disability*, Leonard Cheshire Disability, Londres, 2010.

<sup>24</sup> Véase [www.giz.de/expertise/html/16762.html](http://www.giz.de/expertise/html/16762.html).

o animal e intermediarios (por ejemplo, servicios de asistencia personal y animales de asistencia). Sin embargo, los sistemas nacionales de protección social no ofrecen ni cubren muchos de estos bienes y servicios<sup>25</sup>. Por otro lado, las personas con discapacidad a veces pagan precios más elevados por acceder a los mismos bienes y servicios que las demás personas (por ejemplo, seguros médicos y de vida privados, si están disponibles) y consumen mayores cantidades de determinados bienes y servicios no especializados, incurriendo en un gasto adicional considerable, por ejemplo en alimentos, calefacción, cuidado personal, lavandería, teléfono y servicios de Internet<sup>26</sup>.

30. Es importante resaltar que muchos de estos gastos adicionales están relacionados directamente con la falta de accesibilidad. Un ejemplo obvio es el transporte, ya que una persona con discapacidad puede verse obligada a utilizar taxis a diario debido a la falta de accesibilidad del sistema de transporte público. La falta de accesibilidad reduce asimismo las opciones de acceder a otros bienes y servicios. Por ejemplo, las personas con discapacidad incurren a menudo en gastos considerablemente más elevados al adquirir artículos básicos, como alimentos o prendas de vestir, dado que no tienen otra alternativa que recurrir al comercio local o a otras personas, lo que les impide beneficiarse de descuentos<sup>27</sup>. Los servicios accesibles también pueden resultar más costosos que sus equivalentes no accesibles.

31. Aunque los gastos adicionales relacionados con la discapacidad varían considerablemente según la disponibilidad y la accesibilidad financiera de los bienes y servicios<sup>28</sup>, los investigadores han calculado que puede ascender a casi el 50% de los ingresos de una persona<sup>29</sup>. Un estudio reciente sobre las personas de edad con discapacidad estima que, como promedio, los gastos relacionados con la discapacidad son aproximadamente un 65% superiores a los ingresos netos semanales del hogar antes de que se produjese la discapacidad<sup>30</sup>. Además, en el costo económico de vivir con una discapacidad se incluyen los beneficios que se dejan de percibir o los costos de oportunidad (por ejemplo, los ingresos que pierden las personas con discapacidad o los miembros de la familia que no pueden trabajar o que trabajan menos si en el hogar viven una o más personas con discapacidad)<sup>31</sup>, cuya repercusión depende de numerosos factores, entre ellos, el tipo de deficiencia,

<sup>25</sup> OMS y Banco Mundial.

<sup>26</sup> D. Stapleton, A. Protik y C. Stone, *Review of International Evidence on the Cost of Disability*, Research Report núm. 542, Departamento de Trabajo y Pensiones (Londres, 2008); A. Zaidi y T. Burchardt, *Comparing incomes when needs differ: equalization for the extra costs of disability in the U.K.*, Review of Income and Wealth, núm. 51 (2005).

<sup>27</sup> Extra Costs Commission, *Driving down the extra costs disabled people face: interim report*, (2015).

<sup>28</sup> S. Mitra, A. Posarac y B. Vick (véase la nota 13).

<sup>29</sup> J. Cullinan, B. Gannon y S. Lyons, *Estimating the Extra Cost of Living for People with Disabilities*, Health Economics, núm. 20 5 (2011); P. Saunders, *The cost of disability and the incidence of poverty*, documento de debate núm. 147, Social Policy Research Centre, Universidad de Nueva Gales del Sur, 2006; Prashant Loyalka y otros, *The costs of disability in China*, Demography, 51 1 (2014).

<sup>30</sup> M. Morciano, R. Hancock y S. Pudney, *Disability costs and equivalence scales in the older population*, ISER Working Paper Series, núm. 2010-09 (Universidad de Essex, Instituto de Investigación Social y Económica, abril de 2012).

<sup>31</sup> M. Palmer y otros, *The Economic Lives of People with Disabilities in Vietnam* (2015). Puede consultarse en la dirección <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0133623>.

la situación socioeconómica del hogar, la situación laboral de la persona y el contexto normativo (por ejemplo, la existencia de prestaciones de discapacidad).

32. Por consiguiente, los costos adicionales de la discapacidad acarrear consecuencias importantes para las personas con discapacidad y pueden dar lugar a un nivel de vida más bajo y a la pobreza, cuando los hogares no pueden permitirse estos gastos. Las aportaciones realizadas al presente informe demuestran que muchas personas con discapacidad no pueden permitirse pagar la educación y los servicios de salud debido a los gastos adicionales en los que incurren a causa de su discapacidad, al tiempo que se enfrentan a obstáculos importantes para acceder a la atención sanitaria, por ejemplo, servicios de salud inasequibles o inadecuados, discriminación en los seguros médicos públicos y privados y cobertura insuficiente de los seguros. Los gastos catastróficos en salud predominan entre las personas con discapacidad de todos los grupos de género y edad<sup>32</sup>. En consecuencia, la carga de los gastos adicionales relacionados con la discapacidad puede anular fácilmente el disfrute de otros derechos humanos, incluido el derecho a vivir de forma independiente y con libertad de elección en cualquier sociedad.

33. Así pues, los Estados deben proporcionar programas de protección social que cubran los gastos relacionados con la discapacidad<sup>33</sup> para impedir un grave deterioro del nivel de vida y evitar la pobreza. Aunque los datos sugieren que las prestaciones sociales contribuyen positivamente a reducir las tasas de riesgo de pobreza entre las personas con discapacidad<sup>34</sup>, en la práctica muy pocos Estados han establecido sistemas flexibles que cubran los gastos relacionados con la discapacidad. En la mayoría de los casos, las prestaciones son invariables y se proporcionan en sumas fijas sin tener en cuenta la situación particular de la persona y sus necesidades.

### C. Enfoque basado en el ciclo vital

34. Los sistemas y programas de protección social únicamente pueden resultar eficaces si abordan las necesidades específicas de las personas con discapacidad a lo largo de todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, edad de trabajar y vejez. Este enfoque tiene por objeto eliminar los obstáculos existentes que dificultan el acceso a las prestaciones basadas en la edad y crear intervenciones ininterrumpidas y una transición gradual de un grupo de edad a otro en relación con la percepción de las prestaciones.

35. Los Estados deben dar prioridad a las políticas de protección social para garantizar el bienestar de los niños y los adolescentes con discapacidad y de sus familias, para que puedan desarrollar plenamente su potencial mediante servicios inclusivos y adecuados y medidas de apoyo (especialmente en los sectores de la educación y la salud), y para combatir la pobreza. En efecto, las familias con niños con discapacidad tienen unas probabilidades desproporcionadamente más elevadas

<sup>32</sup> OMS y Banco Mundial, véase la nota 1.

<sup>33</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el apoyo a las personas con discapacidad debe prestarse de una manera digna y debe reflejar las necesidades y los gastos específicos relacionados con la discapacidad; véase la observación general núm. 19, párr. 20.

<sup>34</sup> Eurostat, *Disability statistics: poverty and income inequalities*. Puede consultarse en la dirección [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability\\_statistics\\_-\\_poverty\\_and\\_income\\_inequalities](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities).

de caer por debajo del umbral de pobreza<sup>35</sup>, dado que la discapacidad en la infancia suele desencadenar la pobreza debido a los gastos adicionales que conlleva, las rupturas familiares y el desempleo a raíz del inicio de la discapacidad<sup>36</sup>. La pobreza, por su parte, continúa siendo la principal causa de la malnutrición, la deserción escolar, el abandono y el internamiento en instituciones de los niños con discapacidad<sup>37</sup>. Los Estados deben adoptar sistemas de protección social inclusivos y libres de obstáculos, ya que estos pueden cambiar la vida de los niños y adolescentes con discapacidad.

36. La protección social desempeña un papel importante para las mujeres y los hombres con discapacidad en edad de trabajar, ya que estabiliza y protege sus ingresos en caso de desempleo, enfermedad o inactividad, y garantiza al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos. Las medidas eficaces para ayudar a las personas con discapacidad a encontrar un empleo de calidad y conservarlo constituyen un elemento fundamental de las políticas inclusivas y no discriminatorias que ayudan a las personas con discapacidad a realizar sus derechos y aspiraciones como miembros productivos de la sociedad<sup>38</sup>. La protección social contribuye asimismo a satisfacer sus necesidades en materia de atención sanitaria, protección de la maternidad y participación social.

37. Las personas con discapacidad que, durante su vida laboral, no han adquirido el derecho a percibir una pensión contributiva se enfrentan a dificultades considerables para mantener un nivel adecuado de seguridad de los ingresos hacia el final de sus vidas, cuando no disponen de pensiones del régimen no contributivo. Además, dado que a menudo tienen menos probabilidades de tener pareja o de casarse<sup>39</sup>, el apoyo intrafamiliar como fuente adicional de seguridad de los ingresos suele ser insuficiente o poco fiable. Por consiguiente, los programas de protección social son necesarios para garantizar la seguridad de los ingresos a las personas de edad con discapacidad y para acceder a los servicios de apoyo. Habida cuenta de que las tasas de discapacidad son considerablemente más elevadas entre las personas de edad, existe una demanda cada vez mayor de servicios de atención sanitaria y social y de servicios de apoyo que les permitan continuar viviendo de forma independiente y con dignidad.

#### D. Mujeres y niñas

38. Las mujeres y las niñas con discapacidad se enfrentan a numerosas dificultades para tener acceso a una vivienda adecuada, a la atención sanitaria, la educación, la formación profesional y el empleo y tienen mayores probabilidades de ser internadas en instituciones y de vivir en la pobreza. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce que las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y establece que deben disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo, exige a los Estados que garanticen

<sup>35</sup> UNICEF, véase la nota 23.

<sup>36</sup> Council for Disabled Children, *Disabled children and child poverty*, documento informativo para la campaña “Every Disabled Child Matters”, 2007.

<sup>37</sup> OMS y UNICEF, *El desarrollo del niño en la primera infancia y la discapacidad: Un documento de debate* (OMS, 2012).

<sup>38</sup> OIT, *World Social Protection Report*, pág. 53.

<sup>39</sup> Informe mundial sobre la discapacidad, pág. 7.

a las mujeres y las niñas con discapacidad la igualdad de acceso a los programas de protección social y reducción de la pobreza.

39. En consecuencia, los Estados deben garantizar que los programas de protección social aborden los desequilibrios de poder y las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres y las niñas con discapacidad. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos que impiden a estas mujeres y niñas acceder a los programas de protección social y velar por que los sistemas tengan en cuenta los factores relacionados tanto con la discapacidad como con el género en el diseño y la aplicación de dichos programas. Los regímenes no contributivos, en concreto, desempeñan un papel importante, puesto que las mujeres con discapacidad quedan excluidas a menudo del mercado de trabajo formal. Los Estados deben reconocer también el papel de estas mujeres como cuidadoras, incluidas las mujeres de edad con discapacidad, facilitándoles la asistencia necesaria para que puedan desempeñar sus responsabilidades como cuidadoras sin reforzar los patrones de discriminación ni los estereotipos negativos<sup>40</sup>.

## **E. Formas múltiples y agravadas de discriminación**

40. Existen personas con discapacidad en todos los grupos de población, incluidos aquellos grupos que históricamente se han visto discriminados o desfavorecidos, por ejemplo, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y las minorías. Por lo tanto, en el diseño y la aplicación de los programas de protección social, los Estados deben reconocer las formas múltiples y agravadas de discriminación a las que se enfrentan las personas con discapacidad que pertenecen a estos grupos.

41. Los sistemas de protección social deben responder asimismo a las necesidades de los grupos heterogéneos existentes dentro de la comunidad de personas con discapacidad, incluidos aquellos grupos a los que se olvida fácilmente en la formulación de políticas, como las personas sordas<sup>41</sup>, las personas autistas y las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. Las consideraciones sobre el tipo de deficiencia pueden resultar pertinentes a la hora de facilitar servicios de apoyo específicos, por ejemplo, para las personas ciegas, sordas o sordociegas. No obstante, conviene señalar que los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad con arreglo al modelo médico promovían de facto la desigualdad entre la diversidad de personas con discapacidad, aprobando legislación que beneficiaba a determinados grupos y excluía a otros. La privación de la capacidad jurídica que enfrentan numerosas personas con discapacidad también ha dado lugar a una discriminación sistemática en el acceso al derecho a la protección social y el control sobre el apoyo facilitado.

---

<sup>40</sup> M. Sepulveda y C. Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, 2012).

<sup>41</sup> Una aportación al presente informe ilustró una medida interesante para prestar asistencia a las personas sordas mediante intérpretes remotos del lenguaje de señas, a través de una conexión de vídeo, cuando una persona sorda visita un centro de salud.

## **IV. Elementos fundamentales para crear sistemas de protección social inclusivos de las personas con discapacidad**

42. Para garantizar un sistema integral de protección social, los Estados tienen la obligación de aprobar estrategias y planes de acción nacionales<sup>42</sup> que tengan en cuenta la igualdad de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, el diseño, la aplicación y la supervisión de estas estrategias y planes de acción deben cumplir con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Del mismo modo, las metas u objetivos tienen que incluir elementos de referencia e indicadores relacionados específicamente con la discapacidad, a fin de supervisar y evaluar si los sistemas de protección social benefician a las personas con discapacidad o no.

### **A. Marco jurídico e institucional**

43. Los Estados tienen que incluir en su marco jurídico nacional el derecho de las personas con discapacidad a la protección social. Allí donde los marcos jurídicos nacionales definen los derechos a las prestaciones de protección social, los titulares de derechos tienen fundamentos jurídicos para reclamar dichos derechos y el sistema en su conjunto tiende a ser más estable y sostenible<sup>43</sup>. Aunque las aportaciones realizadas al presente informe reflejan diversos enfoques, la legislación existente está, por lo general, lejos de garantizar este derecho en todo su alcance a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. No obstante, resulta alentador observar que los Estados, de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Convención<sup>44</sup>, han emprendido un análisis para evaluar en qué situación se encuentran e identificar lagunas legislativas. Este análisis constituye un paso importante de los Estados hacia un proceso de armonización integral, en el que la legislación, las políticas, las costumbres y las prácticas nacionales se evalúan a la luz de los principios, derechos y obligaciones de la Convención.

44. Los Estados deben garantizar la inclusión de disposiciones relativas al acceso de las personas con discapacidad a la protección social en la legislación específica sobre la discapacidad y en la legislación y las políticas generales sobre protección social. De hecho, el proceso de examen debe abarcar esferas legislativas que vayan más allá del ámbito tradicional de los regímenes de seguro social y las leyes específicas sobre la discapacidad, a fin de incluir, por ejemplo, legislación en materia de educación, salud, empleo, vivienda e inclusión social.

45. Asimismo, los Estados deben examinar sus marcos institucionales para garantizar que las personas con discapacidad sean debidamente incluidas en los sistemas de protección social. En principio, estos marcos deben aportar coherencia y coordinación, en lugar de fragmentación, entre los programas, agentes y niveles de gobierno responsables de aplicar las políticas de protección social<sup>45</sup>. Sin embargo,

<sup>42</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19, párr. 68.

<sup>43</sup> M. Sepulveda y C. Nyst.

<sup>44</sup> La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece obligaciones generales en relación con la armonización legislativa en su artículo 4, párrafos 1 a) y b).

<sup>45</sup> M. Sepulveda y C. Nyst.



en la práctica, las iniciativas de protección social relacionadas con la discapacidad están, con demasiada frecuencia, desconectadas del sistema general de coordinación de la protección social y suelen ser puestas en marcha de forma aislada por parte de los organismos gubernamentales encargados de la discapacidad, en lugar de formar parte de la estrategia principal de protección social. Estos organismos encargados de la discapacidad suelen actuar sin el compromiso y el apoyo técnico necesario de los principales organismos responsables de los programas nacionales. También es motivo de preocupación la falta de respuestas coordinadas entre las autoridades nacionales y subnacionales, que puede poner en peligro la disponibilidad y la calidad de las prestaciones y los servicios dentro de un país.

46. Esta fragmentación incrementa la probabilidad de que se excluya a las personas con discapacidad de los programas generales de protección social, limitando el alcance, la calidad y la idoneidad de los servicios y las prestaciones que reciben. Para evitarlo, los Estados deben garantizar que todos los programas relacionados con la discapacidad sean parte integral de sus estrategias nacionales de protección social y que esta responsabilidad no recaiga únicamente en el organismo gubernamental encargado de la discapacidad. Asimismo, los Estados deben esforzarse por tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad en sus programas generales de protección social y mejorar sus mecanismos de coordinación interna para atender estas necesidades de manera integral. Además, los Estados deben invertir en el fomento de la capacidad interministerial e intersectorial a fin de reforzar el marco institucional.

## **B. Diseño del sistema**

47. Los Estados deben evaluar cómo afecta el diseño de su sistema de protección social a la situación de las personas con discapacidad, y en particular: a) el equilibrio entre los regímenes contributivos y no contributivos; y b) el equilibrio entre los programas generales y específicos.

48. A pesar de que las personas con discapacidad pueden estar cubiertas por regímenes contributivos (por ejemplo, los programas de seguro social), sus oportunidades de contribuir a dichos programas son considerablemente inferiores que las de las personas sin discapacidad, principalmente debido a las tasas de desempleo más elevadas, la inactividad económica y el empleo informal. Los regímenes contributivos no cubren, por lo general, a los niños y jóvenes adultos con discapacidad, si estos no han podido contribuir a un régimen de seguro social o no están cubiertos a través de sus padres. A pesar de estas limitaciones, los regímenes contributivos desempeñan un papel importante a la hora de proporcionar protección social a las personas con discapacidad y, a menudo, aportan prestaciones más elevadas en comparación con los programas no contributivos. Prever una contribución financiada por los gobiernos para determinadas categorías de personas que no pueden contribuir directamente o que solo pueden hacerlo de manera limitada, puede reforzar la protección universal de los programas contributivos.

49. Los sistemas contributivos y no contributivos, así como los programas de generación de ingresos, pueden complementarse entre sí de diferentes maneras para reducir la brecha en la cobertura de las personas con discapacidad. No obstante, los Estados deben garantizar un nivel adecuado de calidad e idoneidad de los servicios tanto en los regímenes contributivos como en los no contributivos, así como su

sostenibilidad. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para velar por que los sistemas de protección social cubran a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Por último, los Estados deben garantizar la continuidad de las prestaciones y los servicios cuando una persona pasa de un régimen contributivo a un régimen no contributivo, y viceversa.

50. Para lograr la universalización y la inclusividad, la protección social debe ser tan general como sea posible y tan específica como sea necesario. Mientras que los programas generales apoyan el acceso de las personas con discapacidad a las prestaciones y servicios generales en igualdad de condiciones con las demás (por ejemplo, introduciendo ajustes razonables), los programas específicos les proporcionan acceso a ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos, tecnologías de apoyo y otras formas de asistencia humana o animal de calidad, así como a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad (incluida la asistencia personal para vivir de forma independiente y participar activamente en la comunidad). Conjuntamente, estos programas deben abarcar servicios, dispositivos y otros tipos de asistencia para atender las necesidades relacionadas con la discapacidad y los costos adicionales asociados. En general, el equilibrio entre las estrategias generales y el apoyo específico debe adaptarse a las necesidades de los determinados grupos de personas con discapacidad, al tiempo que se mantiene el objetivo global de incluir a las personas con discapacidad en todos los aspectos de los sistemas de protección social<sup>46</sup>.

### C. Prestaciones de discapacidad

51. Las prestaciones de discapacidad desempeñan un papel importante para garantizar la seguridad de los ingresos de las personas con discapacidad y, por consiguiente, para que estas personas puedan realizar sus derechos y aspiraciones como miembros productivos de la sociedad. Aunque estas prestaciones pueden adoptar diversas formas, incluidas transferencias en especie o subvenciones, la mayoría se realizan en forma de transferencias de efectivo<sup>47</sup>, como por ejemplo, las pensiones de discapacidad. Las prestaciones en efectivo son la opción preferida, dado que reducen los gastos de administración y ofrecen a las personas capacidad de decisión y control a la hora de seleccionar servicios y proveedores<sup>48</sup>. Según la OIT<sup>49</sup>, casi todos los países disponen de un régimen establecido en la legislación para proporcionar prestaciones en efectivo a las personas con discapacidad. La mayoría de dichos planes tienen carácter contributivo y constituyen una alternativa de sustitución de los ingresos en caso de discapacidad total o parcial. A pesar de que las prestaciones no contributivas revisten suma importancia para las personas con discapacidad, existen en menos de la mitad de los países del mundo. Además, en la mayoría de estos casos, las subvenciones proporcionadas a través del mencionado

<sup>46</sup> E/CN.5/2012/6, párr. 12.

<sup>47</sup> Las transferencias o subvenciones en especie para las personas con discapacidad incluyen, por ejemplo, transporte público gratuito, acceso gratuito a los servicios públicos, alimentos gratuitos o subvencionados y ayudas técnicas gratuitas o subvencionadas.

<sup>48</sup> D. Mont, *Social protection and Disability*, T. Barron y J. M. Ncube (eds.); *Poverty and Disability*, Leonard Cheshire Disability, Londres, 2010.

<sup>49</sup> OIT, *World Social Protection Report*.

régimen resultan insuficientes para garantizar un nivel de vida adecuado o incluso para cubrir los gastos adicionales relacionados con la discapacidad.

52. Las prestaciones de discapacidad son fundamentales para promover la inclusión y la participación activa de las personas con discapacidad; sin embargo, si se conciben de forma errónea, pueden desincentivar dicha participación. Cuando dichas prestaciones unifican la asistencia para cubrir los gastos adicionales relacionados con la discapacidad o el acceso a la atención sanitaria conjuntamente con las ayudas a los ingresos encaminadas a reducir la pobreza, las personas con discapacidad pueden perder todo el paquete de prestaciones si obtienen ingresos superiores al umbral de pobreza o al umbral mínimo de ingresos. Esto sitúa a las personas con discapacidad en una encrucijada, dado que deben elegir entre asegurarse unos ingresos mínimos pero estables o buscar un empleo y una mayor participación y contribución socioeconómicas; la segunda opción conlleva el riesgo de inseguridad en el trabajo o de que los ingresos resulten insuficientes para cubrir todos los gastos. Por consiguiente, si no están bien diseñadas, estas prestaciones por sí mismas pueden convertirse en una “trampa” que reduzca la participación en la fuerza de trabajo<sup>50</sup>. Este problema se complica todavía más cuando uno de los requisitos necesarios para recibir las prestaciones de discapacidad es “la incapacidad para trabajar” (a diferencia de tener ingresos bajos o una posibilidad reducida de percibir ingresos), lo cual no solo refuerza los estereotipos sobre las personas con discapacidad, sino que también perpetúa su dependencia de las prestaciones, eliminando cualquier expectativa de entrar en el mercado de trabajo.

53. Para evitar este dilema, los Estados deben separar la seguridad de los ingresos y la asistencia relacionada con la discapacidad para encontrar el equilibrio apropiado entre apoyar la inclusión laboral y proporcionar un nivel adecuado de seguridad de los ingresos para las personas con discapacidad. Ambos conjuntos de políticas deben considerarse complementarios, en lugar de contradictorios, a fin de fomentar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad. Las medidas encaminadas a facilitar la inclusión en el mercado de trabajo de los beneficiarios de prestaciones de discapacidad deben prever unos arreglos provisionales o “transitorios” que permitan a las personas con discapacidad conservar al menos una parte de las prestaciones (por ejemplo, la asistencia relacionada con los gastos adicionales de la discapacidad y las prestaciones en especie, como la atención sanitaria) hasta que alcancen un determinado umbral salarial, y para que vuelvan a recibirlas sin demora si pierden su empleo<sup>51</sup>.

54. Es importante que los Estados otorguen a las personas con discapacidad capacidad de decisión y control sobre sus prestaciones. De hecho, si la prestación de discapacidad se proporciona como parte de una prestación dirigida al hogar, no existen garantías de que vaya a contribuir realmente a la inclusión y participación social de la persona con discapacidad. Aunque es posible que muchas personas necesiten asistencia en su vida cotidiana, deben mantener el control sobre su presupuesto personal y sobre la elección de la asistencia que reciben.

---

<sup>50</sup> A/HRC/22/25, párr. 61.

<sup>51</sup> OIT, *World Social Protection Report*.

## D. Focalización y elegibilidad

55. Aunque el objetivo último es lograr un enfoque universal y sistemático de la protección social, en muchos países de ingresos bajos y medianos los programas no contributivos se focalizan en los pobres. Los programas de protección social focalizan a las personas con discapacidad como un grupo independiente a través de programas específicos sobre discapacidad; incorporándolas de forma explícita en los criterios de focalización de los programas generales; o incluyéndolas dentro de los grupos en riesgo de pobreza<sup>52</sup>. Asimismo, los programas pueden ir dirigidos a todas las personas con discapacidad, solo a determinados grupos de edad, o centrarse en un nivel o un tipo concreto de deficiencia.

56. El proceso de focalización de las personas con discapacidad entraña diversas dificultades. En primer lugar, las condiciones de admisión en los programas de protección social pueden depender de la definición de persona con discapacidad contemplada en cada legislación nacional (que a menudo tienen un enfoque médico estricto o excluyen a determinados grupos) o incluir definiciones específicas para cada programa, que pueden limitarse únicamente a la capacidad laboral o a las evaluaciones médicas. Los Estados deben examinar su definición nacional de “persona con discapacidad” para garantizar que sea conforme con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

57. En segundo lugar, incluso con una definición de las personas con discapacidad acorde con los derechos humanos, sigue resultando extremadamente difícil determinar si una persona forma parte de un grupo destinatario o no. Por ejemplo, es posible que algunos países carezcan de la capacidad administrativa necesaria para determinar la discapacidad en zonas urbanas, rurales y remotas. Debido a la heterogeneidad de la comunidad de personas con discapacidad el proceso de focalización resulta sumamente complicado, especialmente en el caso de las deficiencias invisibles o episódicas. En algunos casos, la corrupción o el criterio médico también pueden afectar a las evaluaciones de la discapacidad. Por consiguiente, son muy frecuentes los errores en la determinación de la discapacidad<sup>53</sup>.

58. En tercer lugar, en el caso de los programas supeditados a la comprobación de los medios de vida, los umbrales de ingresos para los hogares suelen determinarse de forma directa o por medio de indicadores. Estos instrumentos de determinación suelen pasar por alto los costos adicionales relacionados con la discapacidad y, cuando los tienen en cuenta, casi nunca se realiza una evaluación individual de los factores personales y del entorno que afectan a dichos gastos. De este modo, suele pasarse por alto a las personas con discapacidad con mayores necesidades de asistencia.

59. En cuarto lugar, los servicios, dispositivos y otros tipos de asistencia relacionados con la discapacidad también pueden depender de la comprobación de los medios de vida, lo cual limita la cobertura de los programas en este ámbito. En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha expresado su preocupación por el hecho de que el acceso a las prestaciones y las

---

<sup>52</sup> M. Palmer, *Social Protection and Disability: A Call for Action*, Oxford Development Studies, 2013.

<sup>53</sup> S. Mitra., *Disability and Social Safety Nets in Developing Countries*, Social Protection Discussion Paper Series (Banco Mundial, 2005).

subvenciones de la protección social se proporcione “bajo el criterio de la pobreza” o según “la evaluación de los activos financieros”<sup>54</sup>. Por consiguiente, aunque los programas de reducción de la pobreza deben incluir los gastos adicionales relacionados con la discapacidad, los programas de protección social específicos para las personas con discapacidad no deben limitar su ámbito de aplicación al umbral de pobreza sin tener en cuenta los gastos adicionales que hacen que las personas con discapacidad sean más propensas a caer en la pobreza.

60. En quinto lugar, los requisitos necesarios para participar en los programas de protección social no deben incluir factores que puedan excluir directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Por ejemplo, en muchos países los programas de nutrición infantil únicamente funcionan en guarderías y escuelas. Dado que los niños con discapacidad tienen menos oportunidades de asistir a la escuela, muchos de ellos no pueden acceder a los programas de nutrición. Asimismo, las personas de edad con discapacidad suelen quedar excluidas de las prestaciones de discapacidad debido a su edad; sin embargo, a veces las pensiones y otras prestaciones disponibles no satisfacen plenamente las necesidades de estas personas. Por consiguiente, los Estados deben tener en cuenta la situación de las personas con discapacidad a la hora de seleccionar a grupos de edad determinados.

61. Por último, los métodos de focalización tienen que tener en cuenta a las personas con discapacidad. Aunque la autofocalización (a saber, cuando las propias personas con discapacidad se inscriben en los programas) puede ser una alternativa interesante a las evaluaciones de la discapacidad, es posible que tenga un efecto limitado si la información y los procedimientos de inscripción son inaccesibles. Del mismo modo, a pesar de que la focalización comunitaria para identificar a los beneficiarios de las prestaciones en efectivo o en especie promueve la participación de los agentes o instituciones locales, existe el riesgo de que los encargados de adoptar decisiones excluyan a las personas con discapacidad.

62. Es preciso redoblar los esfuerzos, entre ellos la investigación y la cooperación internacional, para prestar apoyo a los Estados en el diseño de mecanismos de selección más sencillos, efectivos y holísticos, que también informarían a los Estados sobre los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad y el apoyo que necesitan.

## **E. Pertinencia de los paquetes de prestaciones**

63. Los Estados deben garantizar que los programas de protección social cumplan las normas de calidad, adaptabilidad, aceptabilidad e idoneidad para todas las personas con discapacidad. En consecuencia, los programas de protección social deben adaptarse a las necesidades de las personas con discapacidad en su contexto local; ser aceptables habida cuenta de las múltiples formas de discriminación que enfrentan estas personas; e incluir prestaciones de una cantidad y duración apropiadas para que los beneficiarios puedan disfrutar de un nivel de vida adecuado<sup>55</sup>. En otras palabras, los Estados deben velar por que las prestaciones y servicios que ofrecen los programas de protección social sean pertinentes y

<sup>54</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/HRV/CO/1, párr. 44; CRPD/C/CRI/CO/1, párr. 57.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19, párr. 22.

coherentes con el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado.

64. Las necesidades relacionadas con la discapacidad deben considerarse y abordarse en todas las esferas del sistema de protección social. En muchos países, la falta de disponibilidad de los servicios resulta problemática; por ejemplo, la cobertura sanitaria no siempre incluye los servicios de salud especializados o las ayudas técnicas que pueden necesitar las personas con discapacidad. De esta forma, las personas con discapacidad, junto con los miembros del hogar, deben correr con los gastos asociados al acceso a estos servicios o dispositivos. De manera similar, los programas de empleo público y vivienda no garantizan a menudo las condiciones apropiadas para que las personas con discapacidad puedan beneficiarse realmente de estos programas.

65. Los Estados deben garantizar que las prestaciones sean suficientemente elevadas para que las personas con discapacidad puedan sufragar los bienes y servicios necesarios para gozar de un nivel mínimo esencial de derechos económicos, sociales y culturales<sup>56</sup>. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha destacado la importancia de tener en cuenta los gastos relacionados con la discapacidad para asignar prestaciones suficientes, en particular para los niños con discapacidad y sus familias<sup>57</sup>. Asimismo, el Comité ha recomendado calcular las prestaciones sobre la base de las características y circunstancias personales y las necesidades de las personas con discapacidad<sup>58</sup>.

66. Al igual que los demás programas, los programas de transferencia monetaria condicionada<sup>59</sup> deben tener en cuenta las necesidades relacionadas con la discapacidad. Sin embargo, cada vez existen más datos que demuestran que las condicionalidades vinculadas a estos programas tienden a excluir a las personas con discapacidad debido a obstáculos estructurales. Estos obstáculos pueden ser, por ejemplo, la falta de una educación inclusiva, que impide a los niños con discapacidad asistir a la escuela, o la falta de información accesible, que impide a las personas sordas participar en cursos de capacitación o en reuniones con los servicios sociales. Como respuesta, algunos programas de transferencia monetaria condicionada han optado por eximir a las personas con discapacidad de las condicionalidades que no puedan cumplir cuando haya obstáculos externos. Aunque dichas exenciones permiten a las personas con discapacidad combatir la pobreza a corto plazo, contradicen el objetivo general de invertir en las capacidades humanas para promover la inclusión social y la participación activa, y representan una oportunidad perdida de combatir la pobreza a largo plazo.

67. Para que sean inclusivos, los Estados deben ayudar a las personas con discapacidad a cumplir las condicionalidades impuestas por los programas de transferencia monetaria condicionada. Aunque permitir que se beneficien del programa a pesar de que no cumplan los criterios de condicionalidad constituye una medida positiva pero insuficiente, se precisa una intervención intersectorial para asegurar el acceso a los servicios que necesitan las personas con discapacidad y sus

<sup>56</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 10.

<sup>57</sup> CRPD/C/CZE/CO/1, párr. 53; CRPD/C/PRY/CO/1, párr. 67; CRPD/C/NZL/CO/1, párr. 60; CRPD/C/MNG/CO/1, párr. 43.

<sup>58</sup> CRPD/C/HRV/CO/1, párr. 44; CRPD/C/KOR/CO/1, párr. 54; CRPD/C/CHN/CO/1, párr. 80.

<sup>59</sup> Algunos expertos consideran que la transferencia monetaria condicionada no se ajusta al enfoque basado en los derechos humanos. Véase Sepulveda, M. y Nyst, C., págs. 48-53.

familias. Este apoyo debe estar también disponible para los progenitores con discapacidad cuando ellos no son los beneficiarios directos, pero sí son responsables de garantizar que los miembros seleccionados del hogar cumplan las condiciones establecidas.

68. Los Estados deben velar por que la aplicación de los programas no socave los derechos de las personas con discapacidad. En algunos casos, a fin de acceder a las prestaciones, los adultos con discapacidad se ven obligados a renunciar a su capacidad jurídica o a recibir tratamiento y rehabilitación de manera periódica, incluido tratamiento psiquiátrico. En otros casos, los servicios se ofrecen en entornos segregados (por ejemplo, escuelas especiales o empleo protegido) o de algún otro modo que no cumple con las normas de derechos humanos. Dichas prácticas son contrarias a la dignidad intrínseca de las personas con discapacidad y contradicen los principios de no discriminación, participación e inclusión.

## **F. No discriminación**

69. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la protección social a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por consiguiente, los Estados deben reconocer el derecho a la protección social, sin discriminación por motivos de discapacidad (ya sea discriminación de hecho o de derecho y ya sea directa o indirecta) y eliminar la discriminación de las leyes, políticas y prácticas.

70. Debe respetarse el principio de no discriminación en todas las fases del ciclo del programa de protección social, incluidas el diseño, la aplicación y la supervisión. Los Estados deben garantizar que los programas de protección social se diseñen, apliquen y supervisen de manera que tengan en cuenta las experiencias de todos los hombres y mujeres con discapacidad, desde la selección de los beneficiarios hasta la entrega de los servicios y prestaciones. A tal fin, los sistemas de protección social deben abordar los obstáculos estructurales a los que se enfrentan las personas con discapacidad para participar en la sociedad, incluida la falta de accesibilidad.

71. Para promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados deben adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables para las personas con discapacidad<sup>60</sup>, en todos los casos y siempre que sea necesario, en la puesta en marcha de los programas de protección social. No obstante, en muchos países, los ajustes razonables, cuando se reconocen, se limitan al empleo y, por consiguiente, no se aplican a los programas de protección social. Los Estados deben reconocer en su marco jurídico y normativo que la denegación de los ajustes razonables constituye discriminación y que tienen el deber inmediato de respetar este derecho, que no está sujeto a la realización progresiva<sup>61</sup>.

## **G. Accesibilidad**

72. La accesibilidad es una condición previa para que las personas con discapacidad se beneficien de la protección social en igualdad de condiciones con las demás. Si las personas con discapacidad no gozan de acceso al entorno físico, el

<sup>60</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5 3).

<sup>61</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/ESP/CO/1, párr. 44.

transporte, la información y las comunicaciones, se les impide ejercer su derecho a la protección social.

73. La falta de accesibilidad física no solo afecta al acceso a los programas de protección social, sino también a la prestación de servicios y a la entrega de prestaciones. Un análisis de las contribuciones recibidas demuestra que, en muchos países, las infraestructuras públicas y privadas (por ejemplo, escuelas, centros de salud y viviendas) son a menudo inaccesibles para las personas con discapacidad. De manera similar, aunque las prestaciones en efectivo se pagan habitualmente mediante transferencia directa a las cuentas bancarias, la accesibilidad de los servicios bancarios no siempre está garantizada. Lo mismo puede decirse de la distribución de las prestaciones en especie, especialmente en las zonas rurales y remotas<sup>62</sup>.

74. Aun cuando los programas y servicios son físicamente accesibles, la falta de transporte accesible puede impedir que las personas con discapacidad lleguen hasta ellos. Además, puede incrementar el costo del acceso a las prestaciones haciendo que pierdan su pertinencia.

75. La información, los materiales y las comunicaciones relativos a los programas de protección social no deben crear obstáculos para la participación de las personas con discapacidad. Con frecuencia, las personas con deficiencias sensoriales e intelectuales se ven especialmente afectadas. De hecho, cuando la información, los materiales y los procedimientos no son accesibles ni fáciles de entender, las personas con discapacidad carecen de medios para conocer la existencia de los programas y sus requisitos. Esto también es importante porque las personas con discapacidad tienen mayores probabilidades de ser analfabetas a causa de la falta de acceso a la educación.

76. En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha destacado que los Estados deben garantizar que “las medidas y los servicios de protección social [...] se ofrezcan de modo accesible, en edificios accesibles, y que toda la información y comunicación correspondiente esté disponible”<sup>63</sup>. El Comité también ha puesto de relieve la importancia de adoptar medidas para eliminar las barreras de acceso a los servicios básicos así como al agua potable y saneamiento en zonas rurales y remotas, y de incluir a las organizaciones de personas con discapacidad en la supervisión de su aplicación<sup>64</sup>.

## H. Participación

77. Los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas con discapacidad participen activamente en el desarrollo de los sistemas de protección social. El principio de participación se reconoce expresamente en el artículo 3 c) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El artículo 29 b) exige a los Estados que promuevan un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la gestión de los asuntos públicos, en igualdad de condiciones con las demás, y fomenten su participación en

---

<sup>62</sup> Daniel Mont, véase la nota 48.

<sup>63</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2, párr. 42.

<sup>64</sup> CRPD/C/SLV/CO/1, párr. 58; CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 53; CRPD/C/CHN/CO/1, párr. 43.



los asuntos públicos. El artículo 4 3) impone a los Estados la obligación de celebrar consultas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

78. En consecuencia, debe brindarse a las personas con discapacidad la oportunidad de participar, a través de las organizaciones que las representan, en la planificación, el diseño, la aplicación y la supervisión de los sistemas de protección social, en todos los niveles de gobernanza. Dicha participación garantiza que en las iniciativas nacionales destinadas a aplicar los sistemas de protección social se tengan en cuenta los puntos de vista y las experiencias de las personas con discapacidad, y facilita la participación y el compromiso de los encargados de la formulación de políticas y los funcionarios públicos.

79. A pesar de ello, en la mayoría de los casos, los Estados no consultan sistemáticamente a las personas con discapacidad. La mayoría de las aportaciones realizadas al presente informe muestran una ausencia de consultas o procesos esporádicos y meramente simbólicos, con plazos poco realistas. Además, cuando se llevan a cabo las consultas, a menudo se limitan a los programas específicos sobre discapacidad (y no abordan las políticas o estrategias generales en materia de protección social) o se realizan únicamente a nivel central. Es necesario informar a las organizaciones de personas con discapacidad acerca de las iniciativas en curso y los procesos deben ser claros, accesibles y tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, dado que, a menudo, dichas organizaciones no disponen de recursos suficientes y no están familiarizadas con el ámbito de la adopción de decisiones públicas ni con su derecho a participar en ellas<sup>65</sup>.

80. Asimismo, los Estados deben garantizar que la diversidad de las personas con discapacidad esté representada en los procesos de adopción de decisiones relacionados con el derecho a la protección social y que estas sean consultadas. No obstante, las personas autistas o con deficiencias intelectuales y psicosociales, así como los niños y las personas de edad con discapacidad, suelen quedar excluidos de dichas consultas, puesto que tienen menos probabilidades de contar con sus propias organizaciones que los representen. Por último, las personas indígenas con discapacidad y las que viven por debajo del umbral de pobreza o en zonas rurales o remotas se enfrentan a múltiples obstáculos adicionales que dificultan su participación.

## **I. Consecuencias en materia de recursos**

81. La aplicación de un sistema de protección social no solo requiere poner en marcha leyes y políticas, sino también recursos financieros e instituciones con capacidad para aplicarlas y supervisarlas. La obligación de la realización progresiva exige a los Estados adoptar medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr la materialización plena del derecho a la protección social. Este concepto no debe interpretarse en el sentido de eximir a los Estados de cumplir sus obligaciones hasta que dispongan de recursos suficientes. Por el

---

<sup>65</sup> Artículos 3 c), 4 3), 29 y 33 3) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

contrario, los Estados deben adoptar medidas de forma constante a fin de mejorar el disfrute del derecho a la protección social por parte de las personas con discapacidad, con un plan con plazos concretos y con parámetros mensurables para ayudar a supervisar los avances.

82. Los Estados tienen diversas obligaciones con efecto inmediato en relación con el derecho de las personas con discapacidad a la protección social, entre las que se incluyen las siguientes: eliminar la discriminación en el ejercicio de este derecho, promover la igualdad de género, garantizar el acceso a la protección social y asegurar un nivel mínimo esencial de prestaciones para todas las personas con discapacidad y sus familias<sup>66</sup>. Estos niveles mínimos esenciales constituyen el núcleo de los pisos de protección social definidos a nivel nacional y son cruciales para garantizar un nivel de vida adecuado a las personas con discapacidad, a saber, mediante la subsistencia básica, la atención primaria esencial de la salud, el alojamiento y la vivienda básicos y las formas básicas de educación<sup>67</sup>. Los Estados deben cumplir estas obligaciones fundamentales, aun cuando sus recursos sean escasos.

83. Para propiciar una realización progresiva del derecho a la protección social, los Estados deben formular estrategias y planes que incluyan indicadores realistas, factibles y mensurables y metas con plazos concretos, pensados para evaluar los avances en su aplicación. Además, los Estados deben adoptar leyes y políticas apropiadas y desembolsar fondos para aplicar estos planes y estrategias. Los Estados deben abstenerse de encomendar a sociedades benéficas las responsabilidades de financiación para las personas con discapacidad, debido a la insostenibilidad de este enfoque y a los posibles efectos negativos sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>68</sup>.

84. En la práctica, desde la crisis financiera de 2008, muchos países han venido reduciendo sus sistemas de protección social, lo cual afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. En algunos países, las medidas de austeridad incluyen recortes o topes en las prestaciones de discapacidad, requisitos de elegibilidad más estrictos, eliminación o reducción de las subvenciones y las rebajas fiscales y reducción del gasto en los servicios de apoyo de la comunidad, por ejemplo, los servicios de asistencia domiciliaria y la asistencia personal. Estos recortes no solo afectan al nivel de vida de aquellos que dependen de dichas prestaciones, sino que también limitan su capacidad para vivir de forma independiente, lo que a menudo hace que sean internados en instituciones.

85. La obligación de realización progresiva prohíbe las medidas deliberadamente regresivas en el ejercicio del derecho a la protección social. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados únicamente pueden justificar una medida regresiva si se ha adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y si está debidamente justificada habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>69</sup>. Asimismo, los Estados deben demostrar que los grupos afectados han participado en la evaluación de las medidas y alternativas propuestas; que las

<sup>66</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19, párr. 59.

<sup>67</sup> M. Sepulveda y C. Nyst, véase la nota 40.

<sup>68</sup> CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 18; CRPD/C/PER/CO/1, párr. 18; y Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/MEX/CO/4-5, párr. 45.

<sup>69</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19, párr. 42.

medidas no son discriminatorias, ya sea directa o indirectamente; y que no tienen una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la protección social.

86. Por último, la cooperación internacional desempeña un papel crucial a la hora de apoyar las iniciativas nacionales orientadas a la materialización del derecho a la protección social de las personas con discapacidad, por ejemplo, garantizando que la asistencia oficial para el desarrollo sea inclusiva y accesible para las personas con discapacidad; facilitando y respaldando el desarrollo de capacidades; fomentando la cooperación en la investigación y el acceso a conocimientos científicos y técnicos; y proporcionando, según corresponda, asistencia técnica y económica<sup>70</sup>. En concreto, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pueden reforzar la implicación nacional en las iniciativas relacionadas con la protección social y las personas con discapacidad. En todos los casos, la cooperación internacional debe ser coherente con los derechos humanos de las personas con discapacidad, sostenible y culturalmente adecuada<sup>71</sup>. Los Estados deben promover una cooperación internacional inclusiva de las personas con discapacidad en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, incluidas las instituciones financieras, y la sociedad civil, en particular las organizaciones de personas con discapacidad.

## V. Conclusiones y recomendaciones

87. **Salvaguardar el derecho de las personas con discapacidad a la protección social debe ser una prioridad para los Estados y la comunidad internacional. Los sistemas de protección social inclusivos, incluidos los pisos de protección social, pueden contribuir de forma significativa a apoyar la inclusión y participación social de las personas con discapacidad, garantizando la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales. Asimismo pueden desempeñar un papel importante a la hora de promover la realización de los objetivos de desarrollo sostenible para las personas con discapacidad. A tal fin, los Estados deben dejar atrás los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad y adoptar enfoques basados en derechos y elaborar sistemas integrales de protección social que garanticen las prestaciones y el acceso a los servicios a todas las personas con discapacidad a lo largo del ciclo vital. La inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas de protección social no es únicamente una cuestión de derechos humanos, sino también una inversión crucial para el desarrollo que los Estados no pueden dejar pasar.**

88. **La Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación con el objetivo de ayudar a los Estados a elaborar y aplicar sistemas de protección social inclusivos de las personas con discapacidad:**

a) **Garantizar que el derecho de las personas con discapacidad a la protección social se reconozca en la legislación nacional y se tenga en cuenta en las estrategias y planes nacionales en esta materia, incluidos los pisos de protección social definidos a nivel nacional;**

---

<sup>70</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 32.

<sup>71</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19, párr. 55.

b) **Aplicar sistemas de protección social de carácter integral e inclusivo que incorporen la discapacidad en todos sus programas e intervenciones, así como garantizar el acceso a los programas y servicios específicos para atender las necesidades relacionadas con la discapacidad. Los sistemas de protección social deben estar disponibles y ser accesibles, adecuados y asequibles para las personas con discapacidad;**

c) **Diseñar las prestaciones de discapacidad de manera que fomenten la independencia y la inclusión social de las personas con discapacidad y que no limiten el disfrute pleno y en igualdad de condiciones de otros derechos humanos y libertades fundamentales;**

d) **Velar por que los requisitos necesarios y los mecanismos de focalización no discriminen directa o indirectamente a las personas con discapacidad. La determinación de la discapacidad, cuando se establezca, debe respetar los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad;**

e) **Garantizar que las prestaciones y los servicios ofrecidos por los programas de protección social sean pertinentes para las personas con discapacidad y coherentes con el derecho a un nivel de vida adecuado;**

f) **Abstenerse de adoptar medidas regresivas de austeridad que afecten directa o indirectamente al derecho de las personas con discapacidad a la protección social;**

g) **Elaborar indicadores relacionados con la discapacidad, llevar a cabo investigaciones en materia de protección social y recopilar datos desglosados por discapacidad y género, a fin de evaluar adecuadamente las repercusiones que tienen los programas de protección social en las personas con discapacidad;**

h) **Establecer mecanismos consultivos formales para velar por la implicación y participación activas de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la protección social, entre otros, en relación con los recortes de presupuesto;**

i) **Alentar la cooperación internacional para apoyar los sistemas de protección social inclusivos, facilitar la cooperación para lograr que los programas generales de protección social inclusivos de las personas con discapacidad y elaborar y mejorar los programas y servicios específicos sobre discapacidad.**

**89. Asimismo, la Relatora Especial recomienda que el sistema de las Naciones Unidas, incluidos todos sus programas, fondos, organismos especializados y otros órganos, prosiga sus esfuerzos por promover los sistemas de protección social inclusivos de las personas con discapacidad, y proporcionen orientaciones técnicas adicionales a los Estados para la aplicación de sistemas de protección social inclusivos.**