

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Trabajo Final de Graduación
Modalidad: Tesis de Graduación

**El derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en
la Política Nacional de Discapacidad**

Directora
Mag. Karina Warner Cordero

Lectoras
MSc. María José Vega Sanabria
MSc. Gwendolyne Rojas Salas

Sustentantes
Stacy María Abarca Jara (B40011)
Melissa González Villalobos (A42403)

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica
2026

Tabla de contenido

Tabla de contenido	1
Agradecimientos	4
Índice de cuadros	6
Índice de siglas y acrónimos	7
Resumen Ejecutivo	9
I. TEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	11
II. ESTADO DE LA CUESTIÓN	14
1. Aportes disciplinarios a la inclusión laboral	14
2. Ley de cuotas y medidas afirmativas	16
3. Evidencia empírica: estudios de caso en inclusión laboral	18
4. Análisis normativo y limitaciones jurídicas	19
5. Balance de políticas y planes de acción nacionales	22
6. Interseccionalidad: género y discapacidad	24
III. APROXIMACIÓN TEÓRICA	27
Capitalismo: sistema estructural que organiza el trabajo y produce desigualdades	27
Mediaciones: puente entre estructura y sujetos (ajuste, disputa y anticipación)	30
Trabajo: categoría ontológica y trabajo asalariado como eje de inclusión social	33
Cuestión social: expresión de la contradicción capital–trabajo	36
Exclusión social: proceso estructural y multidimensional	38
Discapacidad como categoría sociohistórica y política	41
La accesibilidad como principio transversal de inclusión y participación.	43
Discapacidad desde un enfoque interseccional: género y otras desigualdades	47
Derechos Humanos: perspectiva crítica	48
Política Social: fundamento, tensiones y virajes	50
Políticas de empleo como mediación estatal en el mercado de trabajo	53
Políticas de Empleabilidad: entre las trayectorias individuales y dinámicas del mercado de trabajo	54
Trabajo Social: su papel en la política pública	55
IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN	57
V. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN	63
a) Objeto de Investigación	63
b) Objetivos de la investigación	64
c) Delimitación temporal y espacial del estudio	64
d) Desarrollo del proceso metodológico	66
e) Técnicas e instrumentos de investigación	71
f) Población, sujetos y sujetas participantes	75
CAPÍTULO I	79
Contextualización de las condiciones sociales, económicas y políticas que influyeron en la elaboración de la PONADIS (2011–2021)	79

1.1 Contexto Social	79
1.1.1 Panorama demográfico y visibilidad estadística	80
1.1.2 Pobreza y exclusión social	83
1.1.3 Educación: aulas integradas, educación especial y CAIPAD	87
1.1.4 Empleo y condiciones laborales	92
1.2 Contexto económico	95
1.2.1 Transformaciones económicas y apertura comercial	96
1.2.2 Mercado laboral, desigualdad y exclusión	101
1.3 Contexto Político	105
1.3.1 Reconfiguración del Estado y gobernabilidad	105
1.3.2 Actores políticos y colectivos sociales construcción del enfoque de derechos (2000–2010)	115
• Cooperación internacional y fortalecimiento técnico: el caso JICA	120
• Los Encuentros Nacionales de Investigación sobre Discapacidad (2010–2011)	121
CAPÍTULO II	124
Mediaciones sociales, políticas e institucionales en la formulación de la PONADIS (2011–2021)	124
2.1 Enfoque de análisis de las mediaciones	124
2.2 Mediaciones sociales	127
2.2.1. Acceso a la educación como mediación estructural	129
2.2.2. Accesibilidad del entorno como mediación estructural	134
2.2.3 La inserción y permanencia laboral como mediación estructural.	141
2.3 Mediaciones políticas e institucionales	161
2.3.2 Límites institucionales y capacidad del Estado	173
CAPÍTULO III	183
Estrategias gubernamentales para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en Costa Rica (2011-2021)	183
3.1. Instrumentos normativos y jurídicos	186
• Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo Barreras”	188
• Ley 9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), 2015	190
• Decreto 40635 MP-MDHIS-PLAN-MTSS, Armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y el establecimiento de su plan de acción conforme a los compromisos del País para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	192
• Creación del Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS), N° 40727-MP-MTSS	193
• Decreto N° 40955-MEP. Establecimiento de la inclusión y la accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense.	195
• Decreto Ejecutivo N.° 41776. Creación del Sistema Nacional de Empleo (2019)	196
• Decreto Ejecutivo N.° 41761-MTSS. Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad	197

3.2. Educación y formación	201
• Primera infancia	203
• Educación General Básica y la Educación Diversificada	204
• Educación Especial para personas adultas con discapacidad: Programa Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD)	206
• Instituto Nacional de Aprendizaje	208
• Universidades Estatales	209
3.3. Empleabilidad	214
• Programa Nacional de Empleo (PRONAE), 2000.	215
• Plan Nacional de Inserción Laboral de la Personas con Discapacidad, 2012	219
• Estrategia Nacional de Empleo y Producción	221
• Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante (2015-2018)	223
• Estrategia para la Promoción de la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad 2016-2021	225
• Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)	226
• Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica (2014-2018)	228
• Estrategia Puente al Desarrollo, 2015	229
• Sistema Nacional de Empleo (SNE), 2019	231
• Programas de Educación Superior para la empleabilidad de personas con discapacidad	235
• Programa para la Inclusión de las Personas Jóvenes con Discapacidad del Consejo de la Persona Joven	236
• Red de Empresas Inclusivas de Costa Rica, 2009	237
Balance general sobre las estrategias desarrolladas en el periodo 2011-2021	242
CONCLUSIONES	254
RECOMENDACIONES	269
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	274
ANEXOS	311
Anexo 1. Consentimiento informado	311
Anexo 2. Guía de entrevista para funcionarios institucionales	312
Anexo 3. Guía de entrevista para población con discapacidad.	315
Anexo 3. Codificación de personas entrevistadas	317

Agradecimientos

A Dios, por ser mi fortaleza, mi guía y mi sustento durante cada etapa de este camino. Gracias por darme las fuerzas para perseverar y permitirme alcanzar este sueño.

A mi mamá Maritza, por creer siempre en mí, por su amor incondicional, sus oraciones y por acompañarme con paciencia y entrega en este proceso. Gracias por estar siempre a mi lado.

A mi esposo, Ramón, por su amor, comprensión y paciencia durante los años que implicó alcanzar esta meta. Gracias por apoyarme y animarme a seguir adelante en los momentos más difíciles.

A mi hijo Tomás, por ser mi mayor inspiración y la razón que me impulsa a superarme cada día. Espero que este logro sea para ti un ejemplo de que, con esfuerzo, perseverancia y la ayuda de Dios, los sueños sí se pueden alcanzar.

A mi papá Hans, por creer siempre en mis capacidades y motivarme a luchar por cada una de mis metas.

A mi compañera de tesis, Melissa González, gracias por la paciencia, el compromiso y la perseverancia con la que recorrimos juntas este largo camino. Este logro también es fruto del esfuerzo compartido.

Al pueblo costarricense, por brindarme, a través del sistema de becas de la Universidad de Costa Rica, la oportunidad de acceder a una educación pública de excelencia y cumplir el sueño de convertirme en la primera persona de mi familia en ingresar y graduarse de una universidad pública.

Finalmente, dedico este trabajo a todas las personas con discapacidad, con el deseo de que esta investigación contribuya, aunque sea modestamente, a la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y comprometida con la garantía plena de sus derechos.

Stacy Abarca Jara

La culminación de esta investigación representa el cierre de una etapa de esfuerzo, aprendizaje y crecimiento personal y profesional. Por ello, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible este logro.

A Dios, por brindarme fortaleza, salud y la oportunidad de alcanzar esta meta.

A mi familia, por su amor incondicional, su apoyo constante y por estar presente en cada etapa de este camino. En especial, a mis padres, Yolanda y Jorge, por su ejemplo, confianza, sacrificio y palabras de aliento, que fueron fundamentales para superar los desafíos y alcanzar este objetivo.

A Bernal, por su apoyo, comprensión y constante motivación durante este proceso. Gracias por acompañarme y brindarme el ánimo necesario para culminar esta etapa.

A mi compañera de investigación, Stacy Abarca, por el compromiso, la dedicación y el trabajo colaborativo que hicieron posible el desarrollo de esta tesis. Compartir este camino permitió enriquecer el proceso de investigación y alcanzar este objetivo en conjunto.

A nuestra directora y a las personas lectoras de la tesis, por su orientación, acompañamiento, observaciones y valiosos aportes, los cuales contribuyeron significativamente al fortalecimiento de este trabajo.

Al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y a todas las personas participantes en la investigación, quienes compartieron generosamente su tiempo, conocimientos y experiencias. Sus aportes fueron fundamentales para comprender la realidad estudiada y dar sustento a los hallazgos presentados.

Finalmente, agradezco a la Universidad de Costa Rica, especialmente a la Escuela de Trabajo Social, por brindarme una formación académica y humana que fortaleció mi compromiso con la investigación, la justicia social y la defensa de los derechos humanos.

A todas las personas que, de una u otra manera, formaron parte de este proceso, mi más profundo agradecimiento.

Melissa González Villalobos

Índice de cuadros

Cuadro 1. Población con discapacidad: principales indicadores demográficos y socioeconómicos según los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011 (referencia comparativa).....	81
Cuadro 2. Principales leyes y normativas sobre inclusión laboral y educativa antes del año 2000.....	106
Cuadro 3. Normativas 2001-2009: Transición hacia el enfoque de derechos y la inclusión laboral.....	110
Cuadro 4. Avances normativos de cierre de década (2009–2010): La institucionalización de la inclusión	113
Cuadro 5. Sistematización analítica de mediaciones sociales que inciden en el acceso al trabajo de las personas con discapacidad.....	159
Cuadro 6. Sistematización de mediaciones identificadas en el análisis.....	179
Cuadro 7. Sistematización de los avances normativos (2011–2021).....	199
Cuadro 8. Sistematización de las estrategias educativas (2010–2021).....	212
Cuadro 9. Sistematización de las estrategias para la empleabilidad.....	239

Índice de siglas y acrónimos

ANASCOR: Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica

ASIDOWN: Asociación Síndrome de Down de Costa Rica

CAIPAD: Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad

CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

CEAPH: Centro de Apoyos en Pedagogía Hospitalaria

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNEHK: Centro Nacional de Educación Helen Keller

CNREE: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

COINDIS: Comité de Información de las Organizaciones de Personas con Discapacidad

CONAPDIS: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

CTSCR: Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica

DGSC: Dirección General de Servicio Civil

ENAHG: Encuesta Nacional de Hogares

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

MEP: Ministerio de Educación Pública

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPS: Organización Panamericana de la Salud

PASE: Partido Accesibilidad Sin Exclusión

PcD: Personas con discapacidad

PEN: Programa Estado de la Nación

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PONADIS: Política Nacional en Discapacidad

SCIJ: Sistema Costarricense de Información Jurídica

SINALEVI: Sistema Nacional de Legislación Vigente

UCR: Universidad de Costa Rica

Resumen Ejecutivo

Tema: “El derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en la Política Nacional en Discapacidad”

Palabras clave: Personas con discapacidad, discapacidad física, Derechos Humanos, Política Pública, Capitalismo, trabajo.

El presente Trabajo Final de Graduación analiza las mediaciones presentes en el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021 y su respuesta al derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en Costa Rica. La investigación parte del reconocimiento de que el empleo constituye un derecho fundamental y un elemento indispensable para la autonomía, la participación social y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Sin embargo, las personas con discapacidad continúan enfrentando barreras estructurales, institucionales y socioculturales que limitan su acceso, permanencia y desarrollo en el mercado laboral.

Desde un enfoque cualitativo y sustentado en el paradigma crítico, la investigación examina las dinámicas políticas, institucionales y sociales que intervinieron en la construcción de la PONADIS, identificando las mediaciones que influyeron en la definición de sus lineamientos y estrategias relacionadas con el derecho al trabajo. Para ello, se realizó un análisis documental de normativa nacional e internacional, documentos institucionales, informes técnicos e investigaciones académicas, complementado con entrevistas semiestructuradas a actores clave que participaron en el diseño e implementación de la política pública.

El estudio evidencia que la formulación de la PONADIS representó un avance significativo al incorporar el enfoque de derechos humanos y los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante, también identifica limitaciones asociadas a la articulación interinstitucional, la asignación de recursos, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como la

persistencia de prácticas asistencialistas y barreras actitudinales que restringen la efectividad de las acciones dirigidas a garantizar el derecho al trabajo.

Como principal aporte, la investigación ofrece una comprensión crítica de las relaciones entre el proceso de formulación de la política pública y las condiciones necesarias para materializar el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física. Asimismo, plantea reflexiones y recomendaciones orientadas a fortalecer futuras políticas públicas mediante una mayor participación de las personas con discapacidad, una coordinación interinstitucional más efectiva y el desarrollo de mecanismos que favorezcan la inclusión laboral desde una perspectiva de derechos humanos, igualdad de oportunidades y justicia social.

Finalmente, se presenta un plan de trabajo acompañado de un cronograma, mediante el cual se organizan los principales momentos de la investigación dentro de un plazo máximo de tres semestres. Este se estructura a través de un diagrama de Gantt, con el fin de viabilizar la materialización de lo propuesto en este diseño dentro del tiempo establecido para la finalización de la tesis. Asimismo, se incluyen como anexos el consentimiento informado y la guía de entrevista dirigida a actores o informantes clave.

I. TEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Tema: El derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en La Política Nacional en Discapacidad.

El derecho al trabajo es un derecho humano fundamental y una condición para el ejercicio de otros derechos, pues permite a las personas alcanzar autonomía, participar activamente en la sociedad y sostener su proyecto de vida. Sin embargo, en Costa Rica las personas con discapacidad continúan enfrentando brechas sustanciales en su acceso al empleo. Según datos de la ENADIS (2023), el 55,8 % de las personas con discapacidad reporta dificultades de inserción laboral y un 35,3 % ni siquiera busca empleo debido a una condición de salud (p. 61). Estas cifras evidencian que la exclusión laboral es estructural y no depende únicamente de la voluntad de las personas, sino de un conjunto de condiciones que limitan incluso su participación en el mercado de trabajo.

Dicha situación se enmarca en la lógica del sistema capitalista contemporáneo, en el que la centralidad de la productividad y la eficiencia económica “tiende a excluir a quienes no responden al modelo de productividad hegemónica” (Egea, 2010, p. 45). Esta exclusión se expresa en procesos de precarización laboral, entendidos como la configuración de condiciones de trabajo inestables e inseguras, caracterizadas por bajos ingresos, subempleo, alta rotación y desempleo abierto, lo que configura un circuito de reproducción de la pobreza y la dependencia. A pesar de la aprobación de instrumentos como la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS en adelante), las tasas de desempleo continúan siendo una problemática para la población con discapacidad, lo que evidencia limitaciones en la efectividad de las políticas públicas.

En este contexto, el análisis de la PONADIS (2010-2021) no es solo un ejercicio académico, sino un mecanismo para exigir cuentas sobre el cumplimiento del derecho al trabajo. Investigar sus mediaciones permitirá comprender qué factores, sociales,

políticos, económicos e institucionales, influyeron en su diseño e implementación, y por qué no se han obtenido los resultados esperados.

Desde la perspectiva histórico-crítica, las políticas sociales deben comprenderse como productos de negociaciones entre clases y sectores con intereses distintos, más que como herramientas neutrales de justicia social. Asimismo, Díaz Mateus (2017) plantea que las políticas sociales constituyen un mecanismo de reproducción de las contradicciones del modo de producción capitalista, al reproducir las condiciones de apropiación, distribución y acumulación de capital. Asimismo, señala que estas buscan equilibrar las contradicciones entre el bienestar social y la acumulación de capital, favoreciendo la regulación de las relaciones capital-trabajo sin confrontar la propiedad de los medios de producción ni la expansión del lucro. Esto implica que, aunque pueden mejorar ciertas condiciones, no transforman las bases estructurales que generan la desigualdad.

Por ello, el estudio de la PONADIS (2010-2021) requiere una lectura que vaya más allá del texto de la política y de sus resultados cuantitativos. Se trata de identificar las mediaciones, es decir, los puentes y tensiones, que condicionaron su formulación: desde las presiones internacionales y los compromisos adquiridos por el Estado costarricense, hasta el peso de actores sociales, organizaciones de PcD y las dinámicas políticas del momento.

Gómez (2014) propone que un abordaje crítico de la discapacidad debe reconocer “de qué manera está permeado el conocimiento por valores culturales, por normas sociales, por el lenguaje” (p. 395). Esta investigación asumió esa perspectiva, al analizar cómo las concepciones sociales sobre discapacidad —tradicionalmente centradas en el déficit individual— han influido en el diseño de políticas y cómo la transición hacia un modelo social de derechos se refleja (o no) en la PONADIS (2010-2021).

Este estudio tiene especial relevancia para el Trabajo Social, disciplina que actúa en la intersección entre las políticas públicas y las realidades concretas de las

poblaciones. Como advierte Montaña (2019), el Trabajo Social está llamado a utilizar la crítica como herramienta para analizar las condiciones estructurales e institucionales que enmarcan su quehacer (p. 16). Investigar la PONADIS desde la perspectiva de las mediaciones permite a la profesión trascender el nivel operativo —centrado en la ejecución de programas— y posicionarse también en la fase de análisis, diseño e incidencia de las políticas sociales.

Además, este tipo de estudios fortalece la formación académica que ofrece la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, ya que contribuye a que las personas estudiantes desarrollen una mirada crítica sobre los determinantes sociales de la exclusión. Analizar un instrumento como la PONADIS brinda herramientas teórico-metodológicas para comprender cómo se construyen las políticas, qué actores intervienen y qué desafíos se presentan en su implementación, promoviendo una práctica profesional con mayor capacidad de incidencia.

El conocimiento generado por esta investigación buscó tener un impacto más allá del ámbito académico. Al visibilizar los factores que han limitado la efectividad de la PONADIS, se generan insumos para mejorar el diseño y la implementación de futuras políticas, con el fin de garantizar el derecho al trabajo de las PcD. También se ofrece a las organizaciones sociales y al propio Estado información analítica que puede orientar procesos de incidencia, de monitoreo y de evaluación de las políticas.

Finalmente, el estudio reafirma el compromiso ético-político del Trabajo Social de “visibilizar las necesidades sociales, articular sujetos colectivos y promover la garantía de derechos en escenarios marcados por la desigualdad y la exclusión” (Netto, 1992, p. 32). Por ende, investigar las mediaciones que dieron origen a la PONADIS contribuye no solo a la producción de conocimiento, sino también a fortalecer la lucha por una sociedad más inclusiva, en la que las PcD puedan desarrollar su proyecto de vida con autonomía y dignidad.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como parte del proceso investigativo del tema *“El derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en la Política Nacional de Discapacidad”*, se consideró central la recuperación y análisis de veintitrés investigaciones nacionales e internacionales —doce de ellas desarrolladas en Costa Rica— vinculadas con la temática de estudio. Asimismo, se incorporaron cuatro informes elaborados por instituciones estatales como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en colaboración con organismos como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Esta revisión incluye investigaciones desarrolladas en el período 2014–2023, rescatando tendencias, vacíos y oportunidades investigativas.

Aunque las investigaciones revisadas se aproximan en diferente medida al objeto de estudio, su inclusión se justifica en razón de su vinculación con categorías clave como acceso, permanencia y condiciones laborales de las personas con discapacidad. Se contemplan estudios de caso, prácticas institucionales, análisis de instrumentos jurídicos y marcos normativos, así como enfoques desde diversas disciplinas, con el fin de ofrecer una mirada integral. La revisión abarca investigaciones provenientes del ámbito público y privado, bajo el entendido de que la PONADIS hace un llamado a todos los sectores a participar en la formulación y adopción de políticas públicas para la promoción y protección de los derechos de esta población.

Cabe aclarar que el análisis desarrollado en esta investigación no pretende constituirse como una revisión retrospectiva de la PONADIS, sino examinar las condiciones sociales, económicas y políticas que posibilitaron su formulación y configuración, desde una perspectiva actual que permita contextualizar críticamente el conocimiento acumulado.

1. Aportes disciplinarios a la inclusión laboral

La literatura proveniente de diferentes disciplinas converge en la necesidad de comprender la inclusión laboral como un fenómeno complejo, condicionado por la salud

ocupacional, las políticas empresariales, las percepciones sociales y el papel del Estado.

Castellanos y Quintana (2019) abren esta discusión desde la salud ocupacional, subrayando “la necesidad de definir las condiciones que deben tener las personas en cada lugar de trabajo, con el fin de reducir las repercusiones negativas que de ellas derivan.” (p.77) Este planteamiento enfatiza que adaptar el entorno laboral es una condición necesaria para garantizar la participación plena de las PcD, no sólo en términos de acceso y permanencia, sino también en relación con la generación de condiciones adecuadas que posibiliten el desarrollo pleno de sus capacidades en entornos accesibles, seguros y dignos. Asimismo, los autores señalan que “es primordial comprender las diversas formas de discapacidad para atender de manera específica las condiciones que requiere cada puesto de trabajo (p.77)”, vinculando esta necesidad con el modelo social de la discapacidad y el derecho al trabajo digno.

Siguiendo esta línea, Escobar Sosa (2016) fortalece el análisis al estudiar la política pública de Tijuana al advertir que, a pesar de los esfuerzos institucionales, persisten prácticas de reclutamiento que excluyen a las PcD. Este autor, señala textualmente que “los sistemas de selección de personal [...] encasillan a las personas a las pautas tradicionales de selección” (p. 97). Su propuesta de involucrar a PcD y actores sociales en la elaboración de políticas conecta con el planteamiento de Castellanos y Quintana, pues ambos destacan que no basta con contar con normativa: es necesario transformar la práctica cotidiana en las organizaciones.

El componente subjetivo de la inclusión es abordado por Lettieri (2022), quien resalta la persistencia de prejuicios hacia personas con trastornos mentales y propone “promover experiencias positivas de contacto entre el mundo empresarial y las personas con trastornos mentales” (p.137). Esta recomendación complementa lo expuesto por Escobar, pues ambas investigaciones apuntan a la necesidad de modificar tanto estructuras formales como actitudes para lograr inclusión real.

En el ámbito empresarial, Canossa (2020) aporta datos empíricos de gran relevancia. Sus hallazgos muestran que “el 92% de los encuestados afirman que en la empresa no se había contratado nunca un colaborador con discapacidad” (p.11) y que “el 90% consideran que el Gobierno [...] no ha promovido la inclusión laboral de las PcD” (p.11) en los últimos años. Estas cifras revelan una brecha entre el discurso normativo y la realidad empresarial. Además, Canossa recomienda “capacitaciones para el personal en temas de inclusión y cambios en procesos de reclutamiento” (p.13), lo cual converge con las propuestas de Escobar y Lettieri, cerrando un triángulo que une normativa, cultura organizacional y sensibilización.

Por su parte, Núñez (2021) sitúa la formación como eje de la política pública. Su análisis señala que el Estado debe garantizar “acceso a herramientas educativas y de formación continua” (p.2) y “prácticas en ambientes de trabajo” (p. 6) que permitan construir un perfil productivo, enfocándose en las capacidades y potencialidades de la persona. Este aporte conecta con Castellanos y Quintana, pues ambos coinciden en que la inclusión laboral requiere ajustes específicos y desarrollo de competencias, en coherencia con el enfoque de derechos.

La lectura conjunta de estas investigaciones permite articular un panorama integral: la inclusión laboral de las PcD exige intervenciones en múltiples niveles, desde la adaptación de entornos laborales y flexibilización de perfiles, hasta la formación de empleadores y PcD y el cambio de actitudes sociales. En suma, se evidencia que las mediaciones entre estructura económica, instituciones y cultura laboral condicionan los resultados de inclusión, lo que refuerza la pertinencia de analizar estas mediaciones de forma crítica, como lo propone esta tesis.

2. Ley de cuotas y medidas afirmativas

Las investigaciones revisadas coinciden en señalar la política de cuotas como una herramienta fundamental, aunque insuficiente si no se acompaña de medidas de implementación y seguimiento.

Abarca y Arias (2014) realizan un análisis profundo de las barreras que enfrentan las PcD para acceder al empleo formal, interpretándolas como manifestaciones de discriminación estructural que reproducen exclusión social. Los autores subrayan que estas barreras no se limitan a aspectos físicos, sino que incluyen estigmas, desconocimiento de la normativa y ausencia de políticas de adaptación en los procesos de reclutamiento. Plantean que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades no solo creando plazas, sino asegurando la provisión de apoyos técnicos, flexibilización de horarios y ajustes razonables que permitan la participación de las PcD en igualdad de condiciones. Además, critican que en Costa Rica “(...) el impacto de esta ley y sus disposiciones particulares ha sido más enunciativo que real; por un lado, debido a la carencia de disposiciones más concretas en algunos temas como lo es precisamente el de empleo (...)” (p. 15), por lo que su aplicación ha sido desigual y poco exigible.

Velard et al (2018), en el contexto peruano, complementan este análisis señalando que, pese a la obligación legal de contratar al menos un 3% de PcD en instituciones públicas y empresas privadas con más de 50 trabajadores, el nivel de cumplimiento es bajo y el desconocimiento de la ley es alto. Los autores destacan que muchas empresas no cuentan con procesos para identificar candidatos con discapacidad ni con mecanismos para adaptar puestos de trabajo. Recomendán que el Estado implemente campañas de sensibilización, establezca mecanismos de supervisión y diseñe incentivos que faciliten el cumplimiento voluntario antes de recurrir a sanciones. También llaman la atención sobre la importancia de acompañar la política de cuotas con estrategias de formación para PcD, de modo que exista una oferta de talento calificado que pueda responder a las vacantes.

La lectura articulada de estas investigaciones muestra que las cuotas, si bien representan un avance significativo en términos de reconocimiento del derecho al trabajo, no bastan por sí solas. Se requiere de un entramado de mediaciones institucionales que aseguren su puesta en práctica, incluyan mecanismos de verificación y sanción, y promuevan un cambio cultural en el sector empleador. Este análisis es esencial para la presente investigación, que busca explicar por qué, a pesar

de la existencia de estas políticas, los niveles de desempleo de la población con discapacidad no se han reducido en la magnitud esperada.

3. Evidencia empírica: estudios de caso en inclusión laboral

Otra de las vertientes investigativas identificadas corresponde a los estudios de caso sobre experiencias de inclusión laboral, que abarcan tanto el ámbito público como privado e incluyen experiencias nacionales e internacionales.

Ambroggio (2017) desarrolla un estudio exploratorio en empresas de la Ciudad de Córdoba, Argentina, con el fin de comprender si los procesos de incorporación laboral se modifican al tratarse de personas con discapacidad. Los resultados indican que no se identifican prácticas de discriminación en la contratación de PcD en las empresas analizadas, pero enfatiza la necesidad de implementar procesos específicos para facilitar la incorporación y permanencia. Destaca además que las empresas han adecuado los procedimientos de inserción y los puestos de trabajo según el tipo de discapacidad. La investigación empleó un enfoque cualitativo, mediante entrevistas semiestructuradas a diez empresas seleccionadas mediante muestreo no probabilístico.

Mendoza Guevara y Rodríguez Ulate (2017), investigan la inclusión laboral de PcD en la Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio, en un contexto caracterizado por la exclusión y discriminación. Analizan políticas institucionales, prácticas de selección y percepciones de los empleados con discapacidad. Concluyen que el proceso de inclusión en la UCR es aún inacabado y debe recuperar las voces de las PcD como sujetos activos. Identifican barreras físicas, normativas, actitudinales e institucionales: aplicación parcial de políticas, persistencia de prejuicios y desconocimiento, falta de monitoreo y coordinación. Recomiendan desarrollar una política institucional específica de inclusión laboral. La metodología incluyó entrevistas semiestructuradas y análisis de normativas institucionales.

Lino (2021) analiza la relación entre políticas públicas e inclusión laboral en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Libertad. Su propósito fue

aportar a la gestión pública y proponer mejoras de métodos de trabajo. Resalta que las políticas deben planificarse y surgir de la participación de actores locales y PcD para ser efectivas. Aunque reconoce mejoras en las condiciones de vida, denuncia que muchas instituciones hacen caso omiso de las normativas. Lino enfatiza que factores como la discriminación, la percepción de baja productividad y la autolimitación de las PcD (que dejan de buscar empleo por sentirse no aptas) contribuyen a mantener altas tasas de desempleo y salarios bajos. Su investigación fue de tipo mixto, con encuestas a 22 trabajadores con discapacidad y entrevistas a jefaturas de talento humano y directores de CONADIS.

Julca y Melgarejo (2022) elaboran su trabajo final de licenciatura en Perú para determinar el nivel de inclusión de las PcD atendidas por la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED). Utilizan una metodología cuantitativa basada en encuestas y análisis de datos. Analizan condiciones físicas, económicas, nivel de satisfacción y relaciones interpersonales. Hallan que el 53,1% percibe buena inclusión y aceptación laboral, pero el 66% tiene ingresos bajos y el 44% presenta baja satisfacción laboral. Esto revela que aunque hay oportunidades de empleo, las condiciones no satisfacen las necesidades de la población.

Calambra (2015) realiza un análisis cualitativo de políticas públicas de inclusión laboral en Rosario durante el periodo 2011-2014, identificando áreas gubernamentales responsables y líneas de acción implementadas. Concibe a las PcD como sujetos con derecho a “vida autónoma y participación social activa” y a la inclusión laboral como un derecho humano. Identifica qué cambios de administración afectan presupuestos y personal, dificultando la sostenibilidad de las política

4. Análisis normativo y limitaciones jurídicas

Otra de las vertientes investigativas corresponde al análisis y aplicación de la legislación laboral vinculada a la discapacidad, tanto en marcos normativos nacionales como internacionales, así como los desafíos prácticos que implican.

Camacho Céspedes (2017), en su investigación *“El Derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”*, analizó el caso de la Cooperativa Autogestionaria de Personas con Discapacidad Física Permanente R.L. Su objetivo fue determinar si el marco normativo vigente en el país se traduce en prácticas que garanticen el acceso y ejercicio del derecho al trabajo, enfatizando el rol del Estado. Sus conclusiones indican que, aunque el derecho al trabajo está normado, las PcD enfrentan situaciones de desigualdad y discriminación laboral, agravada por factores socioeconómicos, nivel educativo y tipo de discapacidad. Además, plantea que “es necesario replantear el enfoque del cómo se promueve y asegura el cumplimiento de normativas” (p. 218) y advierte que la tutela jurídica no garantiza por sí sola el derecho al trabajo, identificando áreas en que el Estado debe tomar acciones concretas (p. 219). La autora empleó un enfoque cualitativo con estudio de caso y revisión documental, complementada con el análisis de la estructura y funcionamiento de la cooperativa como ejemplo práctico de inclusión laboral.

Rodríguez Arrieta (2023), en su artículo *Análisis del marco normativo costarricense sobre el derecho al trabajo de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos humanos*, construye categorías de análisis para sistematizar y clasificar la normativa nacional e internacional, ofreciendo “una vista panorámica de la realidad legal desde un lenguaje propio de los DDHH” (p. 62). A partir de esta propuesta, el autor examina los principales instrumentos jurídicos relacionados con el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y valora sus alcances desde una perspectiva de derechos humanos.

En sus hallazgos, señala que, si bien el marco normativo costarricense establece lineamientos generales orientados a la protección y promoción del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, persisten debilidades y vacíos que pueden limitar su inclusión efectiva en el mercado laboral (Rodríguez Arrieta, 2023). De acuerdo con lo anterior, recomienda fortalecer los mecanismos de exigibilidad de derechos, promover procesos de empoderamiento de las personas con discapacidad y desarrollar estudios orientados a evaluar el impacto de las políticas públicas y las

experiencias laborales de esta población. Para ello, la investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo sustentado en la revisión y recopilación documental.

Calderón Goldenberg (2010), en el *“El derecho al trabajo de las personas con discapacidad en Costa Rica, la aplicación en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, del Convenio 159 de la OIT y de la Ley 7600”*, recupera las declaraciones, pactos y convenciones internacionales que establecen los lineamientos para la integración y superación de la discriminación. Señala que el Convenio 159, junto con la Ley 7600, han fortalecido la autonomía y el reconocimiento de las PcD como sujetos productivos y socialmente activos. Sin embargo, su análisis se mantiene en un plano ideal y no profundiza en los obstáculos de implementación, limitándose a señalar la responsabilidad de los Estados de adoptar medidas. Este autor, incluye la consideración de variables como sexo, edad, condición migratoria y origen étnico-cultural que colocan a las PcD en condiciones de vulnerabilidad múltiple.

Molina Díaz (2015), en el *“Análisis de los derechos de las personas con discapacidad desde la teoría crítica”*, realiza un cuestionamiento al enfoque tradicional de los derechos humanos que no toma en cuenta las limitaciones estructurales del entorno. Sostiene que los marcos normativos “no alteran o inciden sobre aspectos importantes como las limitaciones y las contradicciones estructurales que generan exclusión y desigualdad” (p. 36). De esta manera, plantea que los derechos, aunque formalmente reconocidos, no se traducen necesariamente en garantías reales cuando se aplican en contextos de desigualdad social, política y económica.

Por último, Campos (2020), en el *“Análisis histórico y actual de la situación de las personas con discapacidad en Costa Rica”*, aborda los factores del contexto que influyeron en la creación de instituciones de atención para esta población. Destaca que la discapacidad ha sido históricamente definida desde perspectivas médicas y asistencialistas, hasta llegar al modelo social sustentado en la igualdad de oportunidades, la autonomía y el respeto a la diversidad (p. 86). Asimismo, analiza la trayectoria de políticas y normativas, identifica brechas en accesibilidad y participación,

y reconoce el papel de la Ley 7600 y de organismos internacionales en la orientación de las políticas nacionales.

En conjunto, estas investigaciones evidencian que el marco legal costarricense es robusto en términos normativos, pero su aplicación está condicionada por mediaciones institucionales, económicas y culturales que limitan su efectividad. Esto refuerza la relevancia de analizar dichas mediaciones en esta investigación, para comprender por qué el derecho al trabajo no se materializa plenamente en la vida de las personas con discapacidad.

5. Balance de políticas y planes de acción nacionales

Otra de las vertientes investigativas se centra en el análisis de informes y planes nacionales sobre discapacidad e inclusión laboral, integrando documentos oficiales que ofrecen una visión sistemática de los avances y retos del país. Dentro de esta categoría se retoma el Informe de cumplimiento sobre la aplicación de la Ley N° 8862 y su Reglamento (2022), el Plan de Acción de la Política Nacional en Discapacidad 2024-2030, el Plan Nacional para la Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad en Costa Rica y el Decreto No. 40635 que armoniza la PONADIS y establece su plan de acción conforme a los compromisos con los ODS.

El Informe de cumplimiento de la Ley N° 8862, elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Empleabilidad y la Segunda Vicepresidencia de la República, sistematiza la aplicación de la normativa en el sector público, abordando cantidad de contrataciones, tipo de puestos, niveles de cumplimiento y principales limitaciones. Señala que las instituciones públicas aún manifiestan “interpretaciones erróneas sobre la normativa vigente y la evolución del ordenamiento jurídico en su conjunto para justificar la no aplicación de la normativa” (Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Empleabilidad y la Segunda Vicepresidencia de la República, 2022, p. 14), pero reafirma que “ésta es válida, útil y efectiva para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad mediante acciones afirmativas” (p. 18). Este informe propone un proceso de cuatro pasos con asesoría,

capacitación y orientación a las instituciones, visibilizando tanto las acciones como las omisiones de los actores involucrados y convirtiéndose en un mecanismo de seguimiento.

El Plan de Acción de la PONADIS 2024-2030 se vincula con las metas de desarrollo plasmadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y busca acelerar el cumplimiento de la meta 1.3: “lograr empleo pleno productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, p. 37). El documento presenta una caracterización de la población con discapacidad, describe el marco normativo e institucional vigente y detalla intervenciones clave para la inserción laboral y el emprendimiento. Identifica obstáculos como oferta formativa limitada, baja participación de empleadores inclusivos, esfuerzos aislados, recursos limitados y debilidad en el cumplimiento de la legislación. Posteriormente plantean estrategias para superar estas limitaciones mediante acciones articuladas a nivel nacional.

De manera complementaria, el Plan de Acción desarrollado por CONAPDIS establece “la dirección estratégica del Estado costarricense, para lograr la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad” (CONAPDIS, 2024, p. 6). Recupera el marco normativo nacional e internacional, describe la metodología de construcción del plan —mapeo de acciones, talleres de consulta, reuniones bilaterales y conciliación de metas— y define los roles de actores clave: CONAPDIS como gestor y promotor de acciones afirmativas, las organizaciones de PcD como entes de monitoreo, MIDEPLAN como garante de transversalización y evaluación de impacto, y las instituciones públicas como responsables de implementar, dar seguimiento y evaluar la PONADIS (CONAPDIS, 2024, p. 19). Además, detalla ejes temáticos como acceso a educación inclusiva, empleo y trabajo, desarrollo de capacidades para exigibilidad de derechos, mejoramiento de la calidad de vida, entorno nacional inclusivo y fortalecimiento de actores sociales, definiendo para cada eje acciones estratégicas, indicadores, metas, recursos y responsables.

En conjunto, estos documentos muestran que Costa Rica ha avanzado en la construcción de un marco estratégico integral, pero requieren evaluaciones periódicas “para detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste” (MIDEPLAN, 2020, párr. 7) Este balance evidencia que, si bien existe un compromiso formal, los desafíos de coordinación interinstitucional, asignación de recursos y cumplimiento efectivo de metas siguen siendo barreras que median los resultados de las políticas, justificando la necesidad de analizar dichas mediaciones en esta investigación.

6. Interseccionalidad: género y discapacidad

Por último, dentro de la categoría Género, discapacidad e inclusión laboral se incluye la investigación “Análisis crítico de las políticas públicas de empleo en la discapacidad y el género” desarrollada por Martín (2025). En esta investigación, la autora enfatiza que para analizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad es indispensable comprender que el género es una categoría transversal a todas las relaciones sociales. Plantea la necesidad de adoptar un enfoque interseccional en el diseño e implementación de las políticas públicas de empleo, que considere las múltiples formas de opresión y discriminación a las que están expuestas las mujeres, no solo por razón de género, sino también por clase social, discapacidad u orientación sexual. Martín advierte que, con frecuencia, la “etiqueta discapacidad” termina eclipsando otras dimensiones de identidad, convirtiéndose en la única condición relevante (p. 141), lo que invisibiliza otras desigualdades.

El análisis de Martín revisa la legislación y las políticas específicas en materia de empleo inclusivo y señala que los resultados no han sido los esperados, ya que la aplicación de la normativa presenta déficits importantes. Esta falta de efectividad se refleja en las diferencias significativas entre las tasas de desempleo de mujeres con discapacidad y las de los hombres. Martín destaca que, aunque las medidas de contratación constituyen acciones afirmativas orientadas a corregir desigualdades históricas, su impacto ha sido limitado precisamente por la escasa incorporación de la perspectiva de género en su diseño y ejecución.

La propuesta de Martín avanza hacia lo que denomina una “política relacional”, que permita visibilizar las múltiples formas en que las opresiones se interconectan y afectan de manera diferenciada a las mujeres con discapacidad. Este planteamiento resulta fundamental para el marco de la presente investigación, ya que muestra cómo las mediaciones de género interactúan con las políticas de inclusión laboral, evidenciando que sin una mirada interseccional las estrategias pueden reproducir desigualdades en lugar de superarlas.

Conclusiones

La revisión de literatura y documentos realizada permite identificar hallazgos transversales que aportan a la comprensión integral del fenómeno de la inclusión laboral de las PcD. En primer lugar, se confirma que el marco normativo costarricense es amplio y avanzado, alineado con instrumentos internacionales como el Convenio 159 de la OIT y la CDPD. Sin embargo, múltiples investigaciones coinciden en que su aplicación es fragmentada y carece de mecanismos de exigibilidad robustos. Autores como Camacho (2017) y Rodríguez (2023) destacan la brecha entre el reconocimiento formal de derechos y su materialización práctica, identificando la necesidad de fortalecer la fiscalización y la participación de las PcD en los procesos de diseño e implementación de políticas.

Un segundo hallazgo transversal es la presencia de barreras multifactoriales —físicas, normativas, actitudinales e institucionales— que obstaculizan el acceso al empleo y que fueron documentadas tanto en estudios de caso (Mendoza & Rodríguez, 2020; Lino, 2021) como en informes nacionales. Estas barreras no solo afectan la posibilidad de contratación sino también la permanencia y las condiciones de trabajo.

Un tercer elemento es la importancia de la capacitación y sensibilización de empleadores y funcionarios públicos. Investigaciones como las de Canossa (2020) y Ambroggio (2017) subrayan que la inclusión sostenible requiere no solo de normativa, sino de procesos de formación y acompañamiento para transformar prácticas de contratación y entornos laborales.

Asimismo, se observa un patrón de débil articulación interinstitucional y de esfuerzos aislados, lo que genera duplicidad de acciones y poca efectividad. Tanto el informe de la Ley 8862 como el Plan de Acción de la PONADIS 2024-2030 destacan la necesidad de fortalecer la coordinación entre instituciones y de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan ajustar las estrategias según los resultados obtenidos.

Finalmente, la literatura revisada coincide en que la inclusión laboral no es únicamente un asunto de legislación, sino de mediaciones estructurales, culturales y políticas que condicionan la efectividad de las acciones implementadas. Este hallazgo refuerza la pertinencia del enfoque histórico-crítico de la presente investigación, que busca analizar cómo dichas mediaciones impactan el derecho al trabajo de las PcD en el contexto costarricense.

El análisis realizado a lo largo del estado de la cuestión permite afirmar que, a pesar de contar con un marco normativo sólido y alineado con los instrumentos internacionales de derechos humanos, la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Costa Rica continúa siendo limitada y desigual. Los hallazgos muestran que existen brechas significativas entre el reconocimiento formal del derecho al trabajo y su ejercicio efectivo, brechas que se manifiestan en baja contratación, permanencia precaria y persistencia de estigmas y barreras en el entorno laboral.

Asimismo, se identificó que las mediaciones estructurales, culturales, institucionales y de género desempeñan un papel determinante en el éxito o fracaso de las políticas de inclusión. La literatura revisada coincide en que, sin mecanismos de exigibilidad robustos, articulación interinstitucional, monitoreo constante y sensibilización de los empleadores, las políticas corren el riesgo de convertirse en declaraciones programáticas sin impacto real en la vida de las PcD.

De igual forma, el análisis de estudios de caso evidenció que los esfuerzos de inclusión suelen concentrarse en experiencias puntuales o en sectores específicos, sin lograr una cobertura amplia ni sostenida. Los planes nacionales, si bien reconocen

estos desafíos, aún presentan debilidades en su implementación y requieren recursos, coordinación y evaluación continua para cumplir sus metas.

Por todo lo anterior, se justifica la necesidad de investigar la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021 desde la perspectiva de las mediaciones, ya que esta categoría permite comprender cómo las estructuras económicas, políticas y sociales influyen en la materialización del derecho al trabajo. Este enfoque histórico-crítico no sólo visibiliza las tensiones entre normatividad y realidad, sino que contribuye a generar conocimiento que respalda propuestas de mejora y exigibilidad de derechos, promoviendo así el acceso de las personas con discapacidad a un trabajo digno y a su pleno desarrollo social.

III. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Antes de analizar las políticas públicas relacionadas con la inclusión laboral de las personas con discapacidad, es necesario establecer una aproximación teórico-metodológica desde la perspectiva histórico-crítica, mediante la definición de las categorías teóricas que orientan esta investigación. Esta aproximación permite comprender los fenómenos sociales como productos de procesos históricos y estructuras de poder, económicos, políticos y culturales que condicionan la organización del trabajo y la distribución de recursos. Así, se definen conceptos clave —como capitalismo, mediaciones y trabajo— que permiten situar el análisis dentro de un marco integral y crítico, preparando el terreno para examinar, en secciones posteriores, cómo la población con discapacidad física cuenta con el apoyo del Estado para insertarse o no en el mercado laboral.

Capitalismo: sistema estructural que organiza el trabajo y produce desigualdades

En el marco de la presente investigación, resulta necesario considerar el capitalismo, como un sistema económico y social estructural que influye en la organización del trabajo y en los procesos de inclusión o exclusión de distintos grupos

sociales. Desde la perspectiva histórico-crítica, la exclusión laboral de las personas con discapacidad no puede entenderse como un fenómeno accidental o aislado, sino como resultado de las dinámicas históricas y económicas que priorizan la rentabilidad y la productividad sobre la equidad.

Zukerfeld y Soto (2020) sostienen que la noción de discapacidad se configura históricamente junto con el capitalismo, al asociarse a la normalidad para etiquetar a quienes no resultan funcionales a los procesos productivos, de manera que la propia organización capitalista del aparato social participa en la definición de la discapacidad como categoría social.

Zukerfeld y Soto (2020) plantean que la organización capitalista del aparato social configura la discapacidad en relación con los requerimientos del proceso productivo, al definir la normalidad según la utilidad de las personas para el sistema económico. En este sentido, la participación en la fuerza laboral se encuentra condicionada por criterios de productividad y eficiencia que determinan quiénes son considerados aptos para incorporarse al mercado de trabajo.

De esta manera, la presencia de limitaciones físicas, dentro del contexto capitalista, ha sido históricamente construida como una diferencia socialmente desvalorizada. Esta situación ha contribuido a justificar prácticas de exclusión que se traducen en barreras para el acceso al empleo remunerado, restricciones para el ejercicio de la autonomía y limitaciones para la participación plena de las personas con discapacidad en distintos ámbitos de la vida social.

En la misma línea crítica, Ferrante (2015) sostiene que, en el marco del capitalismo, “el principal mecanismo de opresión de las personas con discapacidad es su exclusión del mundo de la producción social” (p. 52). Esta exclusión se explica porque las personas con discapacidad “forman parte de los supernumerarios, ya que en una trama social como esta se maximizan los requisitos de ajuste de los cuerpos a las disposiciones exigidas para aminorar costos en el mundo del trabajo” (p. 52). En consecuencia, la marginalización no se reduce a la falta de empleo, sino que

comprende un conjunto de barreras sociales, culturales y económicas que restringen la participación plena y la autonomía, reproduciendo desigualdades históricas.

Para ubicar esta discusión en el plano macro, Ferrante (2015) señala que los cambios generados en la relación capital-trabajo, en el contexto de la globalización del capitalismo neoliberal, han propiciado procesos sociales regresivos caracterizados por la distribución inequitativa del ingreso, el crecimiento del desempleo, la precarización laboral y el retroceso de la intervención estatal en el bienestar de la población (p. 51). Este carácter estructural permite comprender al capitalismo como un sistema que organiza el trabajo, la producción y la distribución de la riqueza bajo una lógica orientada a la rentabilidad, reproduciendo diversas formas de desigualdad. En esta misma dirección, Muller (2013) sostiene que la desigualdad es innata al capitalismo, de modo que su eliminación entra en contradicción con el sistema mismo.

Esta configuración desigual de las relaciones sociales no constituye un rasgo reciente, sino que responde a la propia trayectoria histórica del capitalismo como sistema de organización económica y social. Comprender esta trayectoria permite identificar cómo las transformaciones en la relación capital-trabajo han configurado formas específicas de producción, acumulación y distribución de la riqueza, en las cuales se reproducen desigualdades que impactan de manera diferenciada a distintos grupos sociales.

Históricamente, el capitalismo se legitima desde el liberalismo económico para “justificar mecanismos que despojan a los trabajadores de sus medios de producción, y a cuyos nuevos dueños entregan sus energías materiales e intelectuales a cambio de un salario siempre inferior al valor real de la mercancía generada” (Vargas, 2006, p. 724). Así, aquello que se presentó como ruptura con el feudalismo terminó por consolidar nuevas formas de explotación, apropiación y despojo; la contradicción capital-trabajo se ubica como base del sistema. Esta naturaleza contradictoria explica, a la vez, las crisis cíclicas y la capacidad de reinventarse: “El capitalismo competitivo se transforma en capitalismo monopólico durante los procesos de descolonización ocurridos en el siglo XIX para fortalecer la expansión global después de la Segunda

Guerra Mundial mediante procesos de acumulación y reproducción de capitales” (Vargas, 2006, p. 725). Tras la “época de oro” y la intervención estatal frente a la cuestión social, la crisis fiscal dio paso al neoliberalismo, en cuyo marco “las políticas neoliberales impulsan como medidas económicas la reducción del gasto público, especialmente la reducción de prestaciones de servicios por parte del Estado, particularmente a los sectores más pobres de la población” (Vargas, 2006, p. 730). Es en este Estado neoliberal, forma contemporánea de reproducción del capitalismo, donde se inscribe la presente investigación.

Comprender este trasfondo permite identificar cómo, al priorizar la rentabilidad, el sistema configura barreras estructurales para el acceso al trabajo de las personas con discapacidad: la fuerza laboral se valora bajo criterios de productividad que excluyen a quienes no encajan en el ideal de eficiencia. En este contexto, políticas públicas como la PONADIS 2011-2021 deben leerse como mediaciones estatales que buscan contrarrestar exclusiones históricas, aunque limitadas por las lógicas estructurales del propio sistema.

Mediaciones: puente entre estructura y sujetos (ajuste, disputa y anticipación)

Para interpretar cómo esas lógicas estructurales se traducen (o se disputan) en la vida social concreta, la categoría mediaciones es un eje analítico central. Las mediaciones no son neutras: son mecanismos mediante los cuales la sociedad ajusta sus contradicciones y asegura su reproducción, pero también espacios donde emergen fisuras para la transformación.

Como señalan Franco y Bernete (2015), “En aras de su propia reproducción, la sociedad debe lograr que los cambios sociales sean congruentes con las creencias y con los valores compartidos” (p. 455). Asimismo, los autores precisan que “el punto de partida de la propuesta de la mediación es que, para reproducirse, todas las sociedades necesitan preservar unas visiones del mundo compartidas” (p. 454). Desde esta perspectiva, la mediación actúa en el plano simbólico y cultural, configurando

mentalidades, reproduciendo significados y orientando comportamientos que permiten mantener determinadas formas de organización social y comprensión de la realidad.

En el ámbito de la discapacidad, dichas mediaciones se materializan mediante representaciones sociales construidas históricamente que condicionan la manera en que las personas con discapacidad han sido comprendidas e incorporadas dentro de las dinámicas sociales, políticas y económicas. Estas representaciones pueden reproducir visiones asistencialistas que posicionan a las personas con discapacidad como sujetos pasivos y dependientes de protección, o bien reconocerlas desde un enfoque de derechos humanos como sujetos capaces de participar activamente y aportar a la construcción social y económica, siempre que existan condiciones reales para el ejercicio efectivo de sus derechos, particularmente en relación con el acceso al trabajo.

Por otra parte, la teoría de la mediación centra su análisis en el “permanente desajuste que se establece entre la producción ininterrumpida de nuevos acontecimientos (...) y la reproducción continuada de las normas” (Martín Serrano, 1985a, como se citó en Franco y Bernete, 2015, p. 455). Dicho desajuste puede observarse en el ámbito de la discapacidad, donde los avances normativos y las políticas orientadas hacia la inclusión, como la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS), coexisten con prácticas sociales e institucionales que continúan reproduciendo condiciones de desigualdad y exclusión. En consecuencia, las mediaciones también constituyen espacios de tensión y disputa entre el reconocimiento formal de los derechos humanos y las formas históricas de exclusión que limitan el ejercicio efectivo de dichos derechos.

La plasticidad de las mediaciones abre un campo de tensiones. Serrano (2007) advierte que “las mediaciones sociales intervienen indistintamente en las acciones que preservan el mundo o lo ponen en riesgo, en las organizaciones que liberan u oprimen, en las representaciones que humanizan o deshumanizan” (p. 24). Por eso, si bien las mediaciones no garantizan por sí mismas procesos emancipadores, poseen un potencial anticipatorio: permiten identificar dinámicas no deseables y abrir posibilidades de transformación.

La globalización, entendida como un gigantesco mecanismo de mediación social, intensifica esta dinámica. Según Martín Serrano (2009), se trata de un ajuste derivado de la concepción monopolista-imperialista del orden mundial, que reproduce una organización político-económica y legitima las acciones del poder a escala universal (p. 3). En ese marco, las crisis dejan de estar confinadas al mercado y “han inundado la cotidianidad” (Serrano, 2007, p. 17), instalando un estado de crisis permanente: “la sociedad que así funciona se mantiene porque posee sistemas de ajuste que hacen posible que los actores sociales se adapten a vivir en estado de crisis permanente, sin cuestionar al sistema global” (Serrano, 2007, p. 18). Y no se trata de algo excepcional: “la mediación se utiliza en todas las situaciones cotidianas y no solamente cuando hay que manejar una crisis; por todos los miembros de la colectividad y no sólo por quienes están necesitados de apoyo” (Serrano, 2007, p. 19).

En clave dialéctica, Lukács sitúa el campo de mediaciones en la relación entre universal y singular. Como señala Pontes, “es en ese campo de mediaciones que los hechos singulares se vitalizan con las grandes leyes tendenciales de la universalidad” (p. 169). De acuerdo con Luckats (como se citó en Pontes, 1995, p. 169), “la mediación entre los hombres singulares y la sociedad (...) posibilita develar los complejos sociales”. Para el caso de la PONADIS, esto implica que las mediaciones conectan experiencias concretas de PcD con procesos estructurales de ajuste y regulación social en Costa Rica, permitiendo analizar cómo y hasta dónde dichas políticas traducen (o no) las exigencias de inclusión laboral.

En síntesis, las mediaciones no son meros instrumentos de ajuste: son terrenos de disputa donde se decide si prevalece la lógica capitalista de exclusión o si se abren caminos hacia la justicia social. Para la discapacidad, las mediaciones muestran cómo las personas negocian su lugar en la sociedad, cómo las políticas públicas operan como mecanismos de ajuste y qué posibilidades de transformación emergen.

Trabajo: categoría ontológica y trabajo asalariado como eje de inclusión social

El trabajo, como categoría ontológica del ser social, ha acompañado el desarrollo de la humanidad desde sus formas más primitivas hasta las sociedades contemporáneas, constituyéndose en una actividad que no solo garantiza la subsistencia, sino que produce sociedad, cultura e identidad. Marx concibe el trabajo como la actividad por medio de la cual el ser humano transforma la naturaleza y, en ese mismo proceso, se transforma a sí mismo, generando el mundo social y sus relaciones.

Antes del capitalismo, la organización del trabajo se orientaba a la producción de valores de uso; es decir, se producía para satisfacer necesidades inmediatas, en contextos de economía doméstica, comunitaria o de trueque. Con la consolidación del capitalismo, el trabajo se transformó en trabajo asalariado, vinculado a la producción de mercancías y al intercambio en el mercado. De acuerdo con Katz-Fishman y Scott (2012), el trabajo asalariado surge como la forma predominante de trabajo con el desarrollo del capitalismo, los mercados y la producción de mercancías, mediante una relación en la cual las personas trabajadoras venden su fuerza de trabajo a los capitalistas a cambio de un salario (p. 1). Esta relación implica que la fuerza de trabajo se convierte en una mercancía particular, pues es la única capaz de producir nuevo valor dentro del proceso productivo; sin embargo, el salario recibido no representa la totalidad del valor generado por el trabajo, ya que una parte es apropiada por los propietarios del capital como plusvalía (Katz-Fishman y Scott, 2012, p. 2).

Desde una perspectiva crítica, el trabajo asalariado constituye una relación social propia del modo de producción capitalista, caracterizada por una profunda desigualdad estructural entre quienes poseen los medios de producción y quienes únicamente disponen de su fuerza de trabajo para garantizar su subsistencia. Al respecto, Gasco García señala que, con el desarrollo del capitalismo industrial, "los individuos quedaban a merced de su fuerza de trabajo que vendían en el mercado al único postor: el empresario" (Gasco García, 2011, p.). Esta situación evidencia que la aparente libertad oculta una relación desigual, en la que la persona trabajadora se ve obligada a vender su fuerza de trabajo para asegurar su reproducción social. El autor

afirma que "el contratado es sólo formalmente libre para asumir el trabajo pues carente de otros medios de vida entrega su capacidad de trabajo para tal fin, sometiéndose a la disciplina del trabajo para un fin productivo ajeno a sus intereses" (Gasco García, 2011, p. 176).

Este carácter mercantil del trabajo genera lo que Marx denominó trabajo alienado, en el cual el trabajador pierde el control sobre el proceso y el producto de su esfuerzo, quedando subordinado a la lógica de acumulación del capital. Consecuentemente, Katz-Fishman y Scott (2012) señalan que "los trabajadores venden su fuerza de trabajo a los capitalistas, es decir, a sus empleadores, a cambio de salarios que utilizan para adquirir los bienes necesarios para la vida en el mercado" (p.2, traducción propia). De esta manera, la fuerza de trabajo se convierte en una mercancía dentro del capitalismo, aunque no se trate de la persona en sí misma, sino de su capacidad física e intelectual para producir valor en el proceso laboral.

De esta forma, el trabajo asalariado es la forma dominante en el sistema capitalista y se convierte en un criterio de integración social: quien no participa de la relación asalariada queda en situación de exclusión y vulnerabilidad. En este marco, las PcD enfrentan una exclusión estructural, en tanto la lógica de mercantilización del trabajo privilegia capacidades productivas estandarizadas que no reconocen la diversidad funcional. Así, la organización capitalista del trabajo no solo produce alienación, sino que también reproduce formas específicas de exclusión que afectan de manera diferenciada a las personas con discapacidad.

En el capitalismo contemporáneo, este vínculo se ha transformado. Autores como Antunes (2013) destacan que se ha intensificado la precarización del empleo, la fragmentación de las relaciones laborales y la tercerización, reduciendo las garantías de estabilidad, seguridad social y derechos colectivos. En este escenario, el empleo deja de representar necesariamente una garantía de estabilidad, protección social y condiciones laborales dignas, convirtiéndose con frecuencia en una relación marcada por la incertidumbre, la reducción de derechos y la intensificación de las asimetrías entre capital y trabajo.

Esta reflexión resulta especialmente relevante en el contexto actual, donde las dinámicas de flexibilización y desregulación laboral han ampliado las brechas de desigualdad y han afectado con mayor intensidad a aquellos grupos que históricamente enfrentan mayores obstáculos para incorporarse al mercado de trabajo. Esto tiene implicaciones directas para las personas con discapacidad, quienes no solo encuentran mayores barreras para acceder a empleos asalariados formales, sino que también suelen quedar relegadas a trabajos informales, precarios o de baja remuneración, con escasas oportunidades de estabilidad, promoción, protección social y acceso a ajustes razonables. En consecuencia, las desigualdades que caracterizan el trabajo asalariado en el capitalismo contemporáneo adquieren una expresión aún más profunda para esta población, reproduciendo procesos de exclusión que trascienden el acceso al empleo y se manifiestan en la calidad de la inserción laboral y en las posibilidades reales de ejercer el derecho al trabajo en condiciones de igualdad.

Desde esta perspectiva, el trabajo asalariado debe analizarse como una relación social atravesada por desigualdades estructurales y por las transformaciones del capitalismo contemporáneo. Ello implica reconocer que el ejercicio del derecho al trabajo no se agota en la posibilidad de acceder a un empleo, sino que requiere garantizar condiciones laborales dignas, estabilidad, protección social y el efectivo ejercicio de los derechos laborales, aspectos que constituyen elementos centrales para analizar el alcance de las políticas públicas dirigidas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el trabajo asalariado no es solo una relación económica, sino un derecho fundamental. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 23) establece el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) en su artículo 27 obliga a los Estados a garantizar que las PcD tengan acceso a un trabajo libremente elegido, en igualdad de condiciones con las demás personas, en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles.

El trabajo asalariado es mucho más que un medio de subsistencia, pues constituye uno de los principales mecanismos de acceso a la seguridad social y a otros derechos sociales que promueven el bienestar. Negar el acceso a este tipo de trabajo a las personas con discapacidad implica no solo privarlas de ingresos, sino también restringir su acceso a mecanismos de protección social que favorecen su autonomía e inclusión (Richter, 2013).

De acuerdo con ello, las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder al empleo constituyen una forma de discriminación que vulnera el ejercicio de un derecho humano fundamental. Además, la exclusión laboral no solo repercute en las condiciones de vida de la persona y su familia, sino que también afecta su realización personal y las interacciones sociales que el empleo posibilita (Abarca & Arias, 2014, p. 14). Asimismo, los autores señalan que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad debe garantizarse en igualdad de oportunidades, mediante un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Abarca & Arias, 2014, p. 15).

Por tanto, el análisis del trabajo asalariado es fundamental para comprender el alcance y los límites de las políticas públicas de inclusión laboral, como la PONADIS 2011–2021, que buscan precisamente abrir espacios de empleo formal, protegido y digno para esta población.

Cuestión social: expresión de la contradicción capital–trabajo

El sistema capitalista, pese a las múltiples crisis que ha enfrentado, ha encontrado formas de reproducirse y sostener su hegemonía, adaptando sus instituciones y políticas para mantener el orden social. Sin embargo, su lógica de acumulación genera desigualdades estructurales que se expresan en lo que se denomina cuestión social.

Según Netto (2003), la expresión comenzó a utilizarse a partir de la instauración del capitalismo para referirse al nuevo fenómeno de pobreza generalizada de la clase

trabajadora, la cual crecía “en relación directa con el aumento de la capacidad de la sociedad de producir riqueza” (p. 38). Esta paradoja revela el núcleo de la cuestión social: mientras aumenta la producción de bienes y servicios y se expande el desarrollo tecnológico, las condiciones de vida de grandes sectores de la población se precarizan, ya que los beneficios de la acumulación se concentran en manos de una minoría.

Desde la perspectiva marxiana, la cuestión social no es una consecuencia accidental ni un problema transitorio, sino la manifestación histórica de la contradicción entre capital y trabajo. Por lo que, no puede resolverse únicamente mediante reformas asistenciales o programas de alivio a la pobreza, ya que su origen está en la propia lógica de explotación del trabajo asalariado. Angulo (2019) señala que en el sistema capitalista se desarrolla un proceso de acumulación que enriquece a los dueños de los medios de producción mientras empobrece a la clase trabajadora, reproduciendo así las condiciones que originan la cuestión social.

Angulo (2019) retoma a autores como Robert Castel, quien interpreta la cuestión social como la relación entre asalariados y no asalariados, siendo estos últimos excluidos y convertidos en objeto de intervención estatal. Asimismo, cita a Pierre Rosanvallon, quien habla de una “nueva cuestión social” para referirse a las transformaciones contemporáneas derivadas de la industrialización, el desempleo estructural y el debilitamiento de la solidaridad y los derechos sociales. Sin embargo, Angulo (2019) advierte que no se trata de un fenómeno nuevo en esencia, sino de nuevas manifestaciones de la misma raíz estructural: la contradicción capital-trabajo y la subordinación del trabajo al capital.

Desde esta óptica, la cuestión social no se limita a la pobreza en términos monetarios, sino que incluye el conjunto de expresiones de desigualdad y exclusión que afectan a las personas en su vida cotidiana: acceso a educación, salud, vivienda, recreación, participación política y cultural. Es decir, es un fenómeno multidimensional que compromete la reproducción social y que exige respuestas integrales. Cuando el Estado no aborda estas causas estructurales, sus respuestas tienden a ser paliativas y

asistenciales, lo que mantiene a los grupos vulnerabilizados en condiciones de dependencia.

En el contexto neoliberal, la cuestión social adopta nuevas formas: desempleo crónico, trabajos precarios, subempleo, tercerización y debilitamiento de la seguridad social. Netto (2003) señala que el fortalecimiento de las luchas obreras no ha sido suficiente para eliminar la raíz de estas desigualdades, ya que el propio sistema se reinventa para preservar las relaciones de explotación. Así, lejos de resolverse, la cuestión social se profundiza y adquiere un carácter más complejo, afectando también dimensiones culturales y simbólicas, como la construcción de estigmas hacia ciertos grupos poblacionales.

Para el caso de las personas con discapacidad, estas dinámicas se traducen en una cuestión social agravada: las barreras estructurales del sistema capitalista limitan su acceso a la educación, empleo y participación política, colocándolas en posiciones de mayor exclusión. Cuando no se garantiza su derecho al trabajo, se perpetúan condiciones de pobreza y dependencia de programas asistenciales. De allí que el análisis de la cuestión social resulte fundamental para evaluar la pertinencia de políticas como la PONADIS, que buscan incidir sobre estas brechas y abrir posibilidades de inclusión.

Comprender la cuestión social en su complejidad permite reconocer que las políticas públicas dirigidas a las PcD no deben enfocarse únicamente en resolver necesidades inmediatas, sino en transformar las estructuras que producen exclusión, promoviendo acceso a trabajo decente, seguridad social y condiciones de participación plena en la sociedad. Esta perspectiva se alinea con el enfoque histórico-crítico que guía esta investigación, pues no se limita a describir los síntomas de la desigualdad, sino que apunta a cuestionar sus causas profundas.

Exclusión social: proceso estructural y multidimensional

La exclusión social es un concepto clave para comprender cómo el sistema capitalista, al priorizar la rentabilidad, produce y reproduce desigualdades que afectan a

grupos específicos de la sociedad. No debe entenderse como un estado estático, sino como un proceso dinámico, relacional y estructural que priva a los individuos del acceso a recursos, oportunidades y derechos, impidiendo su plena participación social.

Castel (2001) explica que la exclusión social surge con fuerza a partir de la crisis del Estado de bienestar en la década de 1970, cuando la implantación del modelo neoliberal genera tensiones sociales, desempleo masivo y precarización de las condiciones laborales. Este proceso llevó a la desagregación de la sociedad salarial y al surgimiento de los llamados “nuevos pobres”, es decir, personas que antes estaban integradas pero que ahora se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, incluso con empleos, pero en condiciones precarias y sin acceso a protección social.

Para Castel (2004), la exclusión no debe entenderse como un punto final o un destino inevitable, sino como un continuo que va desde situaciones de integración hasta formas extremas de marginación. Este carácter procesual implica que los individuos pueden transitar entre diferentes niveles de integración y exclusión a lo largo de su vida, dependiendo de factores económicos, políticos y culturales. Por ello, la exclusión debe analizarse en sus múltiples dimensiones.

Gacitúa, Sojo y Davis (2000) plantean que la exclusión social constituye un fenómeno multidimensional que trasciende la mera carencia de ingresos o la pobreza material. Los autores señalan que esta comprende tres dimensiones fundamentales: una dimensión económica, relacionada con el acceso al empleo, los ingresos y la satisfacción de necesidades básicas; una dimensión política, vinculada con el ejercicio de la ciudadanía, la participación en la toma de decisiones colectivas y el reconocimiento de derechos; y una dimensión sociocultural, que incorpora variables como el género, la etnia, la religión, la edad o la discapacidad, las cuales pueden convertirse en factores de discriminación y generar barreras que limitan la participación plena de las personas en la sociedad.

Asimismo, los autores destacan que las personas en situación de exclusión social no deben ser comprendidas como actores pasivos frente a las condiciones que

enfrentan, sino como sujetos con capacidad de agencia, capaces de tomar decisiones y desarrollar acciones orientadas a la defensa y exigibilidad de sus derechos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales requieren reconocer a las poblaciones como sujetos activos dentro de los procesos de transformación social y no únicamente como receptores de asistencia o intervención estatal.

En el contexto neoliberal, la exclusión social se ha profundizado. La reducción del Estado, la focalización de las políticas sociales y la privatización de servicios han creado un escenario en el que el acceso a bienes y derechos depende cada vez más de la capacidad de compra. Según Kliksberg (2000), estas reformas “han debilitado la capacidad de protección social, dejando grandes mayorías en situación de vulnerabilidad y creando nuevas formas de pobreza” (p. 15). Así, la exclusión deja de ser un accidente del sistema para convertirse en un mecanismo funcional de segmentación que prioriza la eficiencia del mercado por encima de la equidad.

Para las personas con discapacidad, la exclusión social adquiere un carácter estructural e interseccional, ya que las barreras económicas se suman a las barreras físicas, tecnológicas y actitudinales. La OIT (2024) advierte que, a nivel global, las PcD enfrentan tasas de participación laboral persistentemente más bajas que la población general y, cuando acceden al empleo, suelen estar sobrerrepresentadas en ocupaciones informales, de baja calificación y con salarios menores. El informe subraya que esta brecha no se debe únicamente a diferencias en educación o experiencia, sino a discriminación estructural y falta de ajustes razonables en los entornos de trabajo, lo que limita su inclusión y las coloca en riesgo de pobreza y dependencia.

La misma OIT (2024) señala que la exclusión laboral de las PcD constituye una pérdida significativa de talento y productividad para las economías, reforzando la necesidad de políticas de empleo inclusivas, accesibilidad universal y mecanismos de cumplimiento efectivos. De manera complementaria, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) obliga a los Estados a “proteger el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con los demás, en un entorno laboral que sea abierto, inclusivo y accesible” (art. 27).

Estas evidencias confirman que garantizar el derecho al trabajo para las PcD no es únicamente una cuestión de justicia individual, sino de transformación estructural: requiere ir más allá de programas asistenciales o capacitaciones aisladas y construir estrategias integrales de inclusión laboral que aseguren empleo formal, adaptaciones razonables y accesibilidad universal en el entorno de trabajo. Por eso, el análisis de la exclusión social en esta investigación resulta crucial para evaluar el alcance de la PONADIS 2011–2021 como política pública: no solo como respuesta estatal, sino como mediación entre las demandas de equidad y las estructuras que históricamente han legitimado su exclusión.

Discapacidad como categoría sociohistórica y política

La categoría discapacidad es una de las más relevantes para esta investigación, pues permite comprender cómo se configuran las condiciones de exclusión que afectan a esta población y analizar las respuestas del Estado para garantizar su inclusión. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2024), las personas con discapacidad son “aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, en interacción con diversas barreras, pueden obstaculizar su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás” (párr. 2). Esta definición resalta el papel de las barreras sociales y ambientales en la producción de la discapacidad y se alinea con el enfoque de derechos humanos que sustenta la presente investigación.

La discapacidad, al igual que otras categorías teóricas, no ha sido estática, sino que ha experimentado transformaciones a lo largo de la historia. Victoria (2013) explica que su comprensión “está interrelacionado e impulsado por los acontecimientos socio-políticos, culturales y económicos que suceden en cada época histórica” (p. 822). Este autor identifica dos modelos tradicionales: el modelo de prescindencia y el modelo rehabilitador.

El primero, denominado “de prescindencia”, asocia la discapacidad con el pecado, las influencias demoníacas o el castigo divino, justificando así la exclusión de

las personas con discapacidad de las relaciones sociales, del empleo y de la toma de decisiones, considerándolas inútiles (Victoria, 2013). Este modelo legitimó prácticas de marginación y de eliminación de esta población. El segundo, el modelo rehabilitador o médico, considera que las causas son de origen científico, ya que las personas no cumplen con los parámetros de normalidad esperada y, por lo tanto, deben ser capacitadas o rehabilitadas para ser consideradas útiles para la sociedad (Victoria, 2013). En ambos modelos se responsabiliza al individuo, de forma directa o indirecta, de su condición y de las dificultades que enfrenta, trasladando a su vida privada la carga de superar las desigualdades.

En contraste, el modelo social —desde el cual se posiciona esta investigación— constituye un cambio paradigmático al desplazar el énfasis desde la deficiencia individual hacia las barreras del entorno social en la producción de la discapacidad. Victoria Maldonado (2013) explica que este cambio supone superar la percepción de las personas con discapacidad como sujetos que debían adaptarse a la sociedad a partir de la corrección de sus deficiencias, para comprenderlas como un colectivo cuya exclusión se relaciona con un entorno social construido bajo determinados estándares de normalidad (p. 1095). Desde esta perspectiva, la discapacidad se comprende en relación con las barreras sociales y culturales que restringen la participación plena, por lo que las respuestas deben orientarse hacia la transformación de dichas condiciones y la garantía de igualdad y reconocimiento de derechos.

Desde el modelo social de la discapacidad, las estrategias orientadas a la equidad se fundamentan en principios asociados a los derechos humanos. Victoria Maldonado (2013) señala que este modelo se vincula con valores esenciales como la dignidad humana, la libertad personal y la igualdad, los cuales favorecen la disminución de barreras y la inclusión social mediante principios como la autonomía personal, la no discriminación, la accesibilidad universal y la normalización del entorno (p. 1093). Este enfoque requiere evaluar la interacción entre la persona y su entorno, pues “la discapacidad física o intelectual, no es un atributo de la persona, sino más bien el resultado de una serie de elementos condicionantes, o actividades y relaciones

interpersonales restringidas por el contexto social, económico y político de un país” (Victoria, 2013, p. 827).

Desde una perspectiva histórico-crítica, comprender la discapacidad en el contexto de un sistema capitalista y neoliberal implica reconocer que esta población enfrenta condiciones estructurales que limitan su participación plena. Victoria (2013) advierte que las condiciones normativas y organizativas de la sociedad no priorizan la igualdad de oportunidades ni la eliminación de barreras, lo que genera obstáculos para la inserción laboral y la autonomía. De manera que, discapacidad no puede analizarse de forma aislada, sino en relación con las mediaciones sociales y con las categorías de cuestión social y exclusión social, ya que evidencia cómo las personas con discapacidad han sido históricamente marginadas del acceso al trabajo y de otros espacios de participación.

La accesibilidad como principio transversal de inclusión y participación.

Erróneamente se ha tendido a considerar que un entorno es accesible por incorporar algunas acciones afirmativas; sin embargo, ello constituye una visión incompleta. La accesibilidad es un concepto integral conformado por diversas dimensiones interrelacionadas —como la física, la comunicacional, la tecnológica, la actitudinal, la curricular, la normativa y la administrativa, entre otras—, de modo que el incumplimiento de los requisitos en cualquiera de ellas limita la accesibilidad del conjunto. Un espacio sólo puede considerarse plenamente accesible cuando estas dimensiones funcionan de manera articulada y garantizan el acceso, la permanencia y la participación en igualdad de condiciones para todas las personas.

El concepto de accesibilidad se refiere a que todas las áreas de la participación social que conforman el entorno cuentan con las facilidades necesarias para que cualquier persona, sin importar su condición, utilice los servicios y recursos requeridos para garantizar su bienestar, seguridad, movilidad, comunicación y desarrollo integral, permitiéndole desenvolverse libremente en el contexto y propiciando su participación

en todos los ámbitos sociales, con el fin de alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos y deberes. (Ramírez, 2011, como se citó en Ramírez Morera, 2022, p. 137).

La accesibilidad se caracteriza por ser un principio transversal, instrumental y universal. Su carácter transversal implica que debe incorporarse en todos los ámbitos de la sociedad, así como en las políticas, programas y proyectos orientados a la inclusión, con el propósito de eliminar barreras y garantizar el ejercicio de los derechos, independientemente de las circunstancias de las personas o del contexto en el que se desenvuelvan. Desde la perspectiva instrumental, la accesibilidad constituye un medio indispensable para hacer efectivo el disfrute de los derechos humanos, ya que requiere que las normas, los servicios y los entornos sean accesibles para asegurar una participación plena. Finalmente, su carácter universal reconoce que la accesibilidad no está dirigida exclusivamente a las personas con discapacidad, sino que beneficia al conjunto de la población, puesto que las condiciones de accesibilidad pueden ser necesarias para cualquier persona en determinados momentos del ciclo vital, según sus necesidades específicas (Ramírez Morera, 2022).

La literatura especializada coincide en que la accesibilidad no puede reducirse a la eliminación de barreras arquitectónicas, pese a que esta continúa siendo la dimensión que concentra mayor atención en las políticas públicas. Desde una perspectiva integral, la accesibilidad constituye un proceso multidimensional que exige la articulación de componentes actitudinales, comunicacionales, tecnológicos, curriculares, administrativos, normativos y físicos, así como la provisión de servicios de apoyo y ayudas técnicas que favorezcan la autonomía y la participación efectiva de las personas con discapacidad.

En este sentido, la persistencia de actitudes discriminatorias, la ausencia de información y comunicación accesibles, las limitaciones en el acceso a tecnologías, la escasa incorporación de la accesibilidad en la planificación institucional, la insuficiente asignación de recursos, la falta de adecuaciones curriculares y de servicios de apoyo permanentes, así como el incumplimiento de la normativa vigente, evidencian que las

barreras que enfrentan las personas con discapacidad son producto de condiciones sociales e institucionales y no únicamente de las características individuales.

La dimensión actitudinal "incluye todas las acciones que promueven la utilización de conceptos y la realización de prácticas inclusivas relacionadas con el modelo social de la discapacidad y los derechos humanos, cuyo objetivo sea facilitar la eliminación de actitudes que ocasionan discriminación y segregación social hacia las personas con discapacidad y, al mismo tiempo, propiciar su participación plena dentro de una sociedad igualitaria" (Ramírez Morera, 2022, p. 138). Paralelamente, la dimensión de la información y comunicación "abarca desde el lenguaje no discriminatorio hasta la expresión de acciones, conductas y comportamientos que no ocasionan segregación social" (Ramírez Morera, 2022, p. 138).

En la dimensión de política, normativa y procedimental se enfatiza en todas aquellas orientaciones y lineamientos para la incorporación y el cumplimiento de la legislación relacionada con discapacidad y accesibilidad. Complementariamente, la dimensión administrativa busca incorporar la perspectiva de la discapacidad en la planificación, el presupuesto, la organización, la coordinación, la ejecución y la evaluación de todas las etapas del proceso administrativo. Por su parte, la dimensión tecnológica se refiere al desarrollo de productos, sistemas y equipos accesibles, así como a las condiciones de navegación, interacción y comprensión de plataformas digitales que favorecen la autonomía de las personas usuarias.

La accesibilidad también comprende una dimensión curricular, particularmente relevante en el ámbito educativo. Esta contempla las adecuaciones de acceso, metodología, contenidos, formatos de enseñanza y evaluación, requisitos de ingreso y la incorporación transversal de la temática de discapacidad en los procesos formativos. Ramírez Morera (2010) señala que, aunque algunas instituciones de educación superior han incorporado cursos relacionados con discapacidad, accesibilidad, derechos humanos, comunicación inclusiva y apoyos técnicos, esta dimensión continúa siendo una de las menos desarrolladas dentro de la accesibilidad, evidenciando que las

transformaciones curriculares aún no se conciben como un componente esencial para garantizar la inclusión y la igualdad de oportunidades (p. 119).

De manera complementaria, la accesibilidad requiere la existencia de servicios de apoyo y ayudas técnicas, entendidos como el conjunto de recursos, equipos, tecnologías, asistencia personal y servicios especializados orientados a incrementar la autonomía de las personas con discapacidad y garantizar oportunidades equiparables para el ejercicio de sus derechos (Ramírez Morera, 2010, p. 132). Sin embargo, la autora advierte que estos apoyos resultan insuficientes cuando se implementan únicamente como respuestas aisladas o dirigidas exclusivamente a la población estudiantil con discapacidad, sin incorporarse de forma permanente en la planificación institucional ni considerar las necesidades de otros actores sociales, como el personal docente y administrativo. Ello evidencia que la accesibilidad debe comprenderse como una responsabilidad institucional transversal y no como un conjunto de medidas compensatorias dirigidas únicamente a determinados grupos (Ramírez Morera, 2010, pp. 132-134).

Por su parte, la dimensión del espacio físico se define como el conjunto de condiciones que permiten que todas las personas lleguen, ingresen, permanezcan y utilicen los espacios y servicios con seguridad, comodidad y autonomía. Esta dimensión tiene como eje fundamental el diseño universal y procura que los componentes físicos de los entornos sean utilizables por toda la población, independientemente de sus características o condiciones.

En este contexto, la accesibilidad constituye una mediación fundamental para el análisis de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS), en tanto permite examinar cómo esta política concibe las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Desde esta perspectiva, resulta indispensable analizar si la accesibilidad es abordada de manera integral, incorporando todas sus dimensiones, o si prevalece una visión restringida centrada principalmente en la eliminación de barreras físicas, lo cual condiciona el alcance de las acciones

propuestas y sus posibilidades reales de incidir en la inclusión y en la garantía del derecho al trabajo de esta población.

Discapacidad desde un enfoque interseccional: género y otras desigualdades

Sin embargo, resulta limitado referirse a la discapacidad sin considerar otro tanto de variables que acentúan y complejizan las situaciones de exclusión y vulnerabilidad. La discapacidad no se experimenta de forma homogénea, sino diferenciada, según variables como la edad, el género, la clase social, la etnia y el territorio, lo que intensifica las barreras de acceso a derechos, oportunidades y recursos. Ruiz Antolín (2012), retomando a Crenshaw, señala la “interseccionalidad estructural” como un método analítico que permite evidenciar que las desigualdades y sus intersecciones resultan fundamentales para comprender las experiencias de las personas en sociedad, en tanto interactúan entre sí, reforzando o amplificando el riesgo de discriminación y, con ello, de exclusión (p. 452). Estas intersecciones no operan de manera aislada, sino que, al acumularse, configuran “diferencias” que reproducen nuevas formas de opresión tanto en el ámbito privado como en el público, las cuales se trasladan y se reflejan en el acceso desigual a derechos, oportunidades y recursos.

Si bien actualmente algunas políticas públicas y prácticas institucionales han incorporado en sus intervenciones el enfoque interseccional para el abordaje de las desigualdades múltiples, las personas con discapacidad continúan enfrentando desigualdades específicas que se ven intensificadas por la articulación de diversos ejes de exclusión. Esto se expresa, particularmente, en el ámbito laboral, a través de mayores tasas de desempleo, salarios inferiores y menores niveles de escolaridad. A ello se suma una mayor exposición a situaciones de violencia y abuso, condiciones que se agravan ante la inexistencia o ineficacia de políticas que promuevan su participación desde un enfoque interseccional capaz de reconocer y atender la complejidad de estas desigualdades.

Autoras como Munévar (2012) señalan que “comprender la interseccionalidad comienza por develar lo ignorado acerca de la diversidad humana en un sistema

sociopolítico homogenizado” (p. 56). Es decir, situar la PONADIS desde una perspectiva interseccional, inserta en un entramado social, cultural, político y económico específico, resulta fundamental para comprender tanto lo visible como lo invisibilizado en la configuración de las desigualdades, así como para repensar la existencia de múltiples realidades y escenarios. Estos significados no solo dependen de su desarrollo conceptual y de sus fundamentos teóricos, sino también del reconocimiento de aquello que ha sido históricamente excluido del campo del conocimiento. De este modo, la interseccionalidad se construye a partir de experiencias situadas que dan cuenta de la diversidad de sujetos atravesados por múltiples marcaciones sociales, como el género, la raza, la etnia o la clase. En el marco de la PONADIS, lo anterior resulta fundamental, ya que posibilita —como señala Munévar— situarnos en un contexto que favorece la reflexión orientada a la creación de condiciones de transformación, con el fin de develar las formas en que la ignorancia, tanto consciente como inconsciente, se reproduce en la praxis institucional y en las respuestas que se generan para atender la discapacidad.

Desde esta perspectiva, la interseccionalidad permite comprender que las desigualdades que atraviesan a las personas con discapacidad no se expresan de forma directa, sino a través de diversas mediaciones sociales, institucionales y culturales que configuran sus condiciones de vida que se articulan a través de distintos ejes de desigualdad, que inciden en las formas de acceso —o restricción— a derechos, oportunidades y recursos, particularmente en el ámbito laboral. De este modo, su análisis resulta clave para develar cómo se producen y reproducen las dinámicas de exclusión en contextos específicos.

Derechos Humanos: perspectiva crítica

Las manifestaciones de la cuestión social y la exclusión social se agudizan en la población con discapacidad, generando condiciones de pobreza, exclusión educativa, discriminación y otras problemáticas. Estas deben ser abordadas desde el modelo de Derechos Humanos, con el fin de “construir sociedades que sean auténticamente integradoras, sociedades que valoren la diferencia y respeten la dignidad, la igualdad

de todos los seres humanos con independencia de sus diferencias y discapacidades” (Victoria, 2013, p. 830).

Esta investigación se posiciona desde una perspectiva crítica que entiende los derechos como una construcción histórica de la modernidad occidental, que ha dejado de lado a amplios sectores y sujetos sometidos a los intereses de la sociedad moderna y la clase burguesa (Pérez, 2020, p. 182). En este sentido, la toma de conciencia y la reflexión crítica constituyen caminos para la transformación social y, como señala Gándara (2019), “el discurso de los derechos [es] un ámbito de disputa, de lucha de poder, que podrá resultar funcional o no a los procesos de lucha que llevan adelante los distintos sujetos sociales” (p. 15). De esta manera, “la referencia a derechos humanos sirve de hecho como factor de legitimación del capitalismo (...) pero también como factor de animación de luchas orientadas a transformar el actual sistema de relaciones socioeconómicas, como de instrumento de protección de los grupos sociales críticos que protagonizan dichas luchas frente a quienes detentan el poder” (Gándara, 2019, p. 15).

En relación con los derechos de las personas con discapacidad, la ONU ha promovido su reconocimiento y garantía desde el ámbito internacional, mientras que en el ámbito nacional Costa Rica ha promulgado leyes y ha ratificado tratados para asegurar su cumplimiento. Sin embargo, persisten mitos, estereotipos y barreras que limitan la participación plena de esta población en la sociedad.

Desde el modelo social de la discapacidad, Maldonado (2013) señala que “las causas que originan la discapacidad no son religiosas, ni científicas, sino que son, en gran medida, sociales. Perspectiva desde la cual, se hace énfasis en que las personas con discapacidad pueden contribuir a la sociedad en iguales circunstancias que las demás, no obstante, siempre desde la valoración a la inclusión y el respeto a lo diverso.” (p. 193). Este modelo tiene fundamento en los derechos humanos, pues integra valores como dignidad, libertad personal, igualdad, autonomía personal, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno y diálogo civil, buscando eliminar las barreras que generan desigualdad y exclusión. Como afirma

Maldonado (2013), “la discapacidad es una construcción social, (...) que limita e impide que las personas con discapacidad se incluyan, decidan o diseñen con autonomía su propio plan de vida en igualdad de oportunidades” (p. 1093).

El enfoque de derechos humanos no se agota en la dimensión normativa, sino que implica obligaciones concretas para el Estado. Estas se materializan en políticas públicas, que funcionan como mediaciones históricas para transformar condiciones de desigualdad y promover inclusión. En el caso de la población con discapacidad, esto significa diseñar políticas que eliminen barreras, aseguren accesibilidad universal y garanticen la participación plena en la vida social.

De este modo, los derechos humanos constituyen el marco ético y jurídico que da origen a la política social, principal herramienta estatal para responder a las manifestaciones de la cuestión social y de la exclusión social. A continuación, se analiza la política social como categoría, sus funciones históricas, tensiones y transformaciones, en particular su tránsito del Estado de bienestar hacia las formas neoliberales actuales.

Política Social: fundamento, tensiones y virajes

Desde el enfoque de derechos humanos, el Estado asume la obligación de garantizar condiciones que hagan efectivos esos derechos. Una de las principales herramientas para materializarlos es la política social, que funciona como mediación histórica y política frente a las manifestaciones de la cuestión social. Se entiende como un “conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política” (Ramacciotti, 2010, p. 193).

De esta forma, la política social no se limita a la provisión de asistencia, sino que constituye un mecanismo a través del cual el Estado redistribuye recursos, regula el mercado y responde a las demandas de inclusión y equidad, procurando garantizar derechos como educación, salud, vivienda, empleo y protección social.

Desde la tradición marxista y neomarxista, la política social puede interpretarse como una mediación vinculada a las contradicciones del modo de producción capitalista. Desde esta perspectiva, las políticas sociales no se constituyen como respuestas neutrales frente a las desigualdades sociales, sino como dispositivos de la misma dinámica de reproducción capitalista, en tanto intervienen sobre las manifestaciones de la cuestión social y sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Sánchez Alvarado y da Silva Torres (2019) señalan que las políticas sociales, comprendidas como estrategias de regulación política del sistema capitalista, son utilizadas por el Estado para crear condiciones necesarias para la valorización y acumulación del capital, al mismo tiempo que atienden determinadas necesidades derivadas de la existencia de los sujetos. Asimismo, retomando a Netto (1992), las autoras destacan que la funcionalidad de la política social en el Estado burgués se expresa en los procesos orientados a la “preservación y al control de la fuerza de trabajo ocupada, mediante la regulación de las relaciones capitalistas/trabajadores” (Sánchez Alvarado & da Silva Torres, 2019, p. 325). De este modo, las políticas sociales se configuran en el marco de la tensión entre las necesidades de la clase trabajadora y los requerimientos de reproducción y valorización del capital.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales se configuran en el marco de la tensión entre las necesidades de la clase trabajadora y los requerimientos de reproducción del capital. No obstante, su forma y alcance no permanecen estáticos, sino que se modifican de acuerdo con las transformaciones históricas del Estado capitalista.

Así, la crisis del Estado de bienestar y el avance del modelo neoliberal marcaron un cambio en la gestión de lo social, mediante la reducción de la intervención estatal, el cuestionamiento de las políticas basadas en la inversión pública y una mayor focalización de las acciones dirigidas a atender las necesidades sociales (Fernández García & Cabello, 2014).

Este giro fue acompañado por recomendaciones de organismos internacionales, los cuales planteaban que el crecimiento económico constituía la principal vía para

superar la pobreza y mejorar las condiciones de bienestar. En este contexto, la política social comenzó a orientarse hacia la atención de grupos considerados más vulnerables a las crisis económicas, dando lugar a un proceso de reconfiguración caracterizado por los siguientes elementos:

- **La focalización de la intervención estatal**, priorizando la atención de aquellas personas y grupos clasificados como población en condición de pobreza extrema.
- **El fortalecimiento de enfoques asistencialistas**, orientados principalmente a garantizar la supervivencia de grupos sociales considerados vulnerables, sin necesariamente intervenir sobre las causas estructurales que producen la desigualdad.
- **La descentralización de programas sociales**, trasladando parte de su ejecución y administración hacia los gobiernos locales.

Aunque la crisis del Estado benefactor y la consolidación de estas lógicas responden a una coyuntura histórica vinculada al avance del neoliberalismo desde finales del siglo XX, muchas de sus características persisten en la actualidad. La lógica de mercado continúa teniendo un papel central en la organización de lo social, mientras que el gasto público social sigue condicionado por criterios de eficiencia, sostenibilidad fiscal y focalización de las intervenciones estatales.

En la actualidad, las políticas sociales se ven tensionadas por los efectos de la globalización y de la reestructuración productiva. Mora (2023) señala que desde los años 80 y 90 “las relaciones laborales han experimentado procesos intensos de redefinición (...), resultando en la adopción de prácticas de reestructuración productiva que buscan incrementar la flexibilidad empresarial para hacer frente a la volatilidad de los mercados y la celeridad del cambio tecnológico” (p. 2).

Esta política económica, junto con estrategias empresariales de reorganización, ha configurado un nuevo modelo de relaciones laborales caracterizado por flexibilización, inestabilidad en la contratación, prolongación de jornadas, tercerización,

reducción de salarios, recargo de trabajo, baja cobertura de seguridad social y precarización generalizada del empleo, lo que afecta directamente las conquistas históricas de los trabajadores (Mora, 2023).

Estas transformaciones generan nuevos desafíos para la política social, que debe atender no solo la pobreza estructural, sino también fenómenos como el desempleo masivo, la informalidad y la discriminación laboral que afectan a grupos específicos como las personas con discapacidad. Así, la política social se convierte en un espacio de mediación entre el capital y el trabajo, con un doble papel: contener los conflictos sociales y, al mismo tiempo, promover la inclusión y el acceso a derechos.

Políticas de empleo como mediación estatal en el mercado de trabajo

Barrantes Víquez (2026) señala que “uno de los temas reincidentes a la hora de plantear cómo se puede alcanzar el desarrollo en Costa Rica se concentra en la generación de más empleo, pues, a través de esto se pretende reducir: el desempleo, la informalidad laboral, la pobreza extrema, así como también los problemas sociales vinculados con el desempleo” (p.259)

Dentro de la política social, las políticas de empleo constituyen un componente clave. Desde el sentido amplio, Freyssinet (2003) señala que “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo”. Estos efectos pueden ser “directos o indirectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público” (Neffa, 2011, p. 11).

En sentido estricto, la política de empleo comprende el conjunto de acciones orientadas a prevenir o corregir los desequilibrios presentes en el mercado laboral. Entre sus principales objetivos se encuentran la generación de empleo, la reducción del desempleo y el subempleo, el fortalecimiento de los procesos de articulación entre la oferta y la demanda de trabajo, así como la promoción de la formación profesional y la

adecuación de la fuerza laboral a las necesidades del sistema productivo (Freyssinet, 2003, 2006).

Políticas de Empleabilidad: entre las trayectorias individuales y dinámicas del mercado de trabajo

Un subconjunto relevante de las políticas de empleo lo constituyen las políticas de empleabilidad, las cuales se relacionan, según Gómez Vélez (2012), con la capacidad de una persona para responder a las expectativas de perfil profesional definidas por las organizaciones, con el fin de acceder a un puesto de trabajo específico. Esta noción involucra un conjunto de competencias formativas, técnicas, sociales e incluso actitudinales que permiten a los individuos acceder, permanecer y eventualmente progresar en el mercado laboral, en la medida en que dichas competencias se configuran en función de las demandas y transformaciones de un determinado entorno productivo.

En este sentido, la empleabilidad no depende exclusivamente de las capacidades o factores individuales —como las habilidades, competencias y características del entorno socioeconómico y territorial—, sino también de factores externos, como la disponibilidad de empleo y las dinámicas del mercado laboral, así como de factores estructurales, entre ellos la discriminación y la división sexual del trabajo, que inciden en el acceso al empleo. Por ello, las estrategias en materia de empleabilidad deben abordar tanto los factores individuales como las condiciones relacionadas con el mercado laboral y los factores macroeconómicos, institucionales y estructurales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2025).

No obstante, las estrategias empleadas en el marco de la empleabilidad han tendido, en muchos casos, a “responsabilizar a los sujetos de su situación en el mercado laboral (...) reproduciendo continuas exigencias laborales y profesionales” (Santamaría y Orteu, 2020, p. 22), en el contexto de “una racionalidad neoliberal, que somete la relación con el trabajo a los principios de competencia y rentabilidad” (Laval y Dardot, 2013, como se citó en Santamaría y Orteu, 2020, p. 22).

De acuerdo con Santos y Muñoz (2017), esta visión hace “hincapié en la responsabilidad individual de los éxitos y los fracasos en el mercado de trabajo (...) vinculando las dificultades de acceso al empleo con carencias personales de distinto tipo (educativas, de capacitación, de motivación, de adaptabilidad)”. Como advierten Santamaría y Orteu (2020), esta lógica termina “haciendo creer a las personas que es debido a su insuficiente empleabilidad por la que no pueden conseguir un trabajo” (p. 29), lo que contribuye a invisibilizar los factores estructurales que condicionan el acceso al empleo y a desplazar la responsabilidad del desempleo desde el sistema económico hacia el individuo.

El análisis de la política social, así como de las políticas de empleo y empleabilidad, permite comprender el marco estructural en el que se diseñan las acciones estatales dirigidas a la población con discapacidad. En Costa Rica, la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 representa la principal mediación estatal para garantizar el derecho al trabajo y promover la inclusión de esta población, mediante estrategias que articulan educación, formación, empleabilidad y sensibilización de empleadores.

No obstante, la implementación de estas políticas requiere de profesionales que las operativizan y les den seguimiento en el territorio. En este contexto, el Trabajo Social adquiere relevancia, ya que, desde su fundamentación teórica y metodológica, participa en la identificación de necesidades, la formulación de propuestas, el acompañamiento comunitario y la evaluación de resultados, con el propósito de incidir en la transformación de las condiciones que reproducen la exclusión. En la siguiente categoría se examina el papel del Trabajo Social en la política pública y su potencial para impulsar procesos de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Trabajo Social: su papel en la política pública

En el marco de las políticas públicas, el Trabajo Social se inserta como una profesión que aporta análisis crítico, metodológico y estratégico para atender las múltiples manifestaciones de la cuestión social. Según Cruz y López (2019), se puede

entender “en un ejercicio de deliberación que fija criterios de efectividad y orienta acciones del Estado para resolver o aminorar problemas sociales” (p. 87).

Esta visión trasciende el papel meramente operativo, ya que el Trabajo Social no se limita a la ejecución de proyectos, sino que participa en todas las fases del ciclo de la política pública: identificación de problemas, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación. Como señalan Cruz y López (2019), desde el Trabajo Social:

Se potencia la formación de un conocimiento que tenga como características la generación de formas, canales y condiciones para el desarrollo humano (...) en la perspectiva de la dignidad humana por medio de las fases de identificación de problemas, formulación de soluciones o acciones, toma de decisiones, implementación, seguimiento y evaluación (p. 89).

De esta manera, se concibe comprometida con la comprensión, el abordaje y la transformación de las múltiples manifestaciones de la cuestión social, que abarcan tanto las condiciones materiales de existencia (empleo, salud, educación, vivienda) como aquellas dimensiones simbólicas y subjetivas que inciden en la dignidad y el bienestar de las personas.

La intervención profesional se despliega en diversos campos de acción, pobreza, exclusión social, niñez, discapacidad, violencia, trabajo, y adopta enfoques que van desde la práctica directa con individuos, familias, grupos y comunidades, hasta la generación de análisis y propuestas teóricas y metodológicas que contribuyen a fundamentar la toma de decisiones en el ámbito institucional y gubernamental.

Este carácter integral convierte al Trabajo Social en un actor clave no solo en la planificación y ejecución de políticas sociales, sino también en la incidencia y el diseño de las mismas, ya que ofrece un enfoque situado que incorpora las voces de los sectores históricamente excluidos. Desde esta perspectiva, la profesión contribuye a la democratización de la política pública, integrando procesos de participación ciudadana

y generando propuestas para la transformación de las condiciones estructurales que producen desigualdad.

Gracias a su capacidad de análisis contextualizado, el Trabajo Social es fundamental para construir intervenciones integrales, pertinentes y sostenibles, fortaleciendo la dimensión ética de las políticas públicas y su coherencia con el enfoque de derechos humanos. Esto lo posiciona como una disciplina estratégica para la promoción de la justicia social y la garantía de derechos, especialmente en el campo de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, donde aporta herramientas para articular actores, sensibilizar empleadores y dar seguimiento a políticas como la PONADIS 2011–2021.

IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN

Tal como se evidenció en los estudios analizados en el apartado anterior, a partir de la recuperación y el análisis de investigaciones relacionadas con el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física, así como con las acciones ejecutadas por los Estados a través de sus respectivas políticas nacionales, se ha identificado un área que requiere mayor desarrollo académico: el estudio de las mediaciones que condicionan la formulación e implementación de dichas políticas.

Si bien existen aportes relevantes en torno al impacto de las políticas públicas, los enfoques predominantes sobre la discapacidad, y los desafíos persistentes en el acceso al trabajo, se ha observado que el análisis de las mediaciones sociales, económicas, políticas e institucionales ha sido abordado de forma limitada, pese a que estos representan una gran oportunidad para el ámbito investigativo ya que, como lo menciona Serrano (2007) “los estudios de la mediación cuentan con una ventaja que aumenta su utilidad: las mediaciones sociales incluyen información que por lo general se anticipa a los cambios. Pueden poner sobre aviso de dinámicas no deseables y eventualmente contribuir a que se corrijan o eviten (p. 26). Por lo que se considera que

esta oportunidad investigativa permitirá profundizar en la comprensión del proceso político e histórico que dio forma a la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021.

Para problematizar la relevancia de esta investigación, resulta necesario referirse primero al significado profundo que tiene el derecho humano al trabajo. Esta categoría, aunque históricamente es asociada a lo económico, es hoy reconocida como un derecho social fundamental que articula múltiples dimensiones de la vida en sociedad. El trabajo no solo asegura el sustento, sino que se ha constituido como un espacio de integración, reconocimiento y dignidad humana dentro de la lógica capitalista.

El derecho al trabajo está reconocido como un derecho humano fundamental tanto en el Artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Se trata de un derecho integral que comprende la libre elección de empleo, condiciones laborales dignas, remuneración adecuada y protección frente al desempleo, siendo un elemento clave del ejercicio pleno de la dignidad humana.

Arroyo y Montoya (2017) lo definen como “aquella prerrogativa de corte social por virtud de la cual todas las personas debemos tener acceso a un empleo digno, bien pagado, en condiciones de libertad e igualdad y libre de discriminación cualquiera que sea la naturaleza del mismo” (p. 13).

Sin embargo, en la realidad material, el desempleo continúa siendo una problemática estructural a nivel global, y dentro de este contexto, las personas con discapacidad han sido históricamente una de las poblaciones más excluidas del acceso al empleo formal. Según UNICEF (2025), en el Informe mundial sobre inclusión de la discapacidad más del 16% de la población mundial vive con alguna forma de discapacidad. Sin embargo, el subempleo de las personas con discapacidad representa aproximadamente el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) en países de ingresos medios

y bajos, evidenciando pérdidas económicas significativas debido a la exclusión laboral de este grupo.

Asimismo, la Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2023 revela que las personas con discapacidad enfrentan importantes desafíos en su inclusión en el mercado laboral, ya que solo el 44,2% de esta población participa activamente en la fuerza laboral, ya sea trabajando o buscando empleo, mientras que una mayoría permanece inactiva debido a diversas causas como problemas de salud o falta de oportunidades en comparación con las personas sin discapacidad corresponde al 70,0%, por lo que se evidencian brechas importantes. (INEC, 2025).

Además, las condiciones laborales de quienes logran insertarse son heterogéneas, con prevalencia de trabajos informales, contratos temporales y baja cobertura de prestaciones sociales. De acuerdo con el INEC (2025):

la cantidad de horas que trabajan regularmente en el trabajo principal, cerca del 35% de las PcD acceden a puestos de trabajo con jornadas incompletas (menos de 40 horas a la semana), mientras que en la población sin discapacidad alcanza únicamente el 23,7% de los puestos de trabajo (INEC, 2025, p. 63).

Esta realidad evidencia la necesidad urgente de diseñar políticas públicas inclusivas que garanticen el acceso efectivo y equitativo al empleo formal para las personas con discapacidad, reconociendo su potencial productivo y contribución económica, así como el impacto positivo en sus hogares y comunidades.

La CEPAL (2021) también señala que la región aún mantiene deudas históricas con esta población en temas relacionados con el trabajo. Entre los principales factores que obstaculizan su inclusión laboral se encuentran: la incompatibilidad entre funciones laborales y tipo de discapacidad, la falta de accesibilidad, las bajas expectativas familiares y sociales, y el desconocimiento generalizado sobre la discapacidad por parte de los empleadores.

Si bien durante las últimas décadas se han producido importantes transformaciones normativas y conceptuales en torno a la discapacidad, transitando desde enfoques médicos hacia perspectivas sociales y de derechos humanos, dichos avances no se han traducido necesariamente en mejoras sustantivas en las oportunidades laborales y en las condiciones materiales de vida de esta población.

Tal como lo señala el Ministerio de Educación de Chile y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2005), desde un enfoque social, la discapacidad no es una mera condición, sino una experiencia atravesada por la exclusión, siendo la sociedad, con su indiferencia y falta de comprensión, la responsable de mantener las barreras estructurales (p. 9).

Si bien en Costa Rica se han adoptado leyes, tratados internacionales y políticas públicas desde 1987 para el reconocimiento de los derechos de esta población, aún persisten importantes brechas. En este marco, el desempleo y la falta de acceso a oportunidades laborales para las personas con discapacidad siguen siendo una problemática social vigente.

Por esta razón, esta investigación busca analizar, en retrospectiva, cómo se desarrolló el proceso de formulación de la PONADIS 2011–2021, en qué contexto histórico y político se gestó y si la respuesta estatal plasmada en esta política se vinculó con las condiciones materiales que enfrentaba esta población. Este análisis permitirá observar de qué manera se configuraron las mediaciones que dieron origen a la política, el enfoque de discapacidad predominante en el momento de su diseño, el interés político de invertir en esta problemática, así como los beneficios que representaba para el país posicionarse como una nación que reconoce y valida el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y si todo ello se tradujo efectivamente en los contenidos y alcances de la PONADIS 2011–2021.

Este objeto es de gran importancia investigativa ya que para comprender la política pública no basta con analizar su contenido formal o su impacto posterior, sino que es necesario examinar las mediaciones estructurales, ideológicas, simbólicas e

institucionales que le dieron forma. Serrano (2007) indica que las mediaciones sociales son mecanismos que “... hacen posible que los actores sociales se adapten a vivir en estado de crisis permanente” (p. 16), resaltando su función reguladora y heurística en contextos de contradicción social, por lo que permiten comprender cómo se construyen las políticas, qué actores intervienen, qué intereses se movilizan y qué contradicciones se manifiestan.

Este tipo de análisis no solo permite enriquecer la comprensión académica de la política social, sino que también aporta elementos fundamentales para el ejercicio profesional del Trabajo Social, siendo una profesión que trabaja con las expresiones de la cuestión social y comprende la necesidad de una transformación de las condiciones estructurales de desigualdad. Tal como propone Iamamoto (1997), “situamos al trabajo social como profesión en la enmarañada relación entre las clases sociales y las expresiones antagónicas, desiguales, de opresión y dominación que de ella se desprenden” (Massa y Pellegrini, 2019, o. 2020).

Por lo cual, el Trabajo Social no debe replegarse únicamente a la aplicación de políticas, sino que cuenta con el bagaje para aportar crítica y activamente en su diseño, evaluación e incidencia. Al respecto Iamamoto (2003) menciona que, “hoy el mercado mismo demanda, además de un trabajo en la esfera de la ejecución, la formulación de políticas públicas y gestión de las políticas sociales” (p. 12). Esta afirmación refuerza la necesidad de que el Trabajo Social vaya más allá del rol técnico, asumiendo un papel activo y crítico en el diseño, evaluación e incidencia en políticas públicas desde una perspectiva de derechos.

En este sentido, investigaciones como la presente contribuyen a ampliar las capacidades teóricas y críticas de la profesión, fortaleciendo su papel en la formulación de políticas públicas inclusivas y con enfoque de derechos.

Por todo lo anterior, esta investigación contextualizó los determinantes históricos, sociales, económicos y políticos que influyeron en la formulación de la PONADIS; analizó las mediaciones que impulsaron los principales intereses de los

actores sociales involucrados en su diseño; y recuperó las estrategias estatales vinculadas con la garantía del derecho al trabajo de las personas con discapacidad física, a fin de aportar a la comprensión crítica del rol del Estado frente a esta población históricamente excluida.

En cuanto a la delimitación temporal del estudio, resulta necesario señalar que, si bien el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) indica que "ha sido necesario actualizar la PONADIS, por varias razones, una de las más importantes es la alineación con los citados objetivos y sus metas" (CONAPDIS, 2021, p. 2), la presente investigación centra su análisis en el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad correspondiente al período 2011-2021. Esta decisión responde al interés de comprender el contexto histórico, político e institucional en el que se gestó la política originalmente. Aunque el proceso de actualización constituye un fenómeno relevante para el estudio de la política pública en discapacidad, su incorporación amplió el objeto de análisis hacia un periodo aún en transformación, excediendo los alcances definidos para esta investigación.

En este contexto, la delimitación realizada permite precisar el fenómeno que interesa analizar y conduce a la formulación del problema de investigación que orienta el presente estudio.

Problema de investigación

A partir de los elementos expuestos, surge la necesidad de comprender no solo los resultados o alcances de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021, sino también el proceso mediante el cual fue concebida y las mediaciones que orientaron su formulación. Analizar este proceso implica reconocer que las políticas públicas no son respuestas neutrales a los problemas sociales, sino construcciones históricas influenciadas por relaciones de poder, intereses políticos, marcos normativos y disputas en torno a la definición de los derechos. En este contexto, resulta pertinente plantear la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles fueron las mediaciones que configuraron el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 en relación con el derecho humano al trabajo de la población con discapacidad física en Costa Rica, y su vinculación con las problemáticas sociales, económicas y políticas que enfrentaba esta población en ese periodo?

V. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolló mediante una estrategia metodológica orientada a analizar las mediaciones sociales, políticas e institucionales que configuraron el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021, en relación con el derecho humano al trabajo de la población con discapacidad física.

En este marco, la definición de la estrategia metodológica constituyó un componente central del proceso investigativo, en tanto orientó la selección de los enfoques, técnicas e instrumentos más pertinentes para alcanzar los objetivos planteados. De esta manera, se procuró garantizar la coherencia interna del estudio, así como su rigurosidad, validez y pertinencia.

En función de lo anterior, a continuación se presenta el objeto de investigación, los objetivos que orientaron el estudio, la delimitación temporal y espacial, el proceso metodológico desarrollado, las técnicas e instrumentos de investigación y la caracterización de la población participante.

a) Objeto de Investigación

Las mediaciones que configuraron el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 en relación con el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física.

b) Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar las mediaciones de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) en relación con el derecho humano al trabajo para la población con discapacidad física durante el periodo 2011-2021, con el propósito de examinar la respuesta estatal en Costa Rica.

Objetivos Específicos

1. Contextualizar las condiciones sociales, económicas y políticas, junto con sus manifestaciones en la cuestión social, que influyeron en la elaboración de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) durante el periodo 2011-2021.
2. Analizar las mediaciones que impulsaron los principales intereses de los actores sociales involucrados en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad.
3. Recuperar las principales estrategias implementadas dentro del programa gubernamental costarricense para asegurar el derecho humano al trabajo de personas con discapacidad física durante la implementación de la PONADIS (2011-2021).

c) Delimitación temporal y espacial del estudio

En cuanto a la delimitación temporal del estudio, resulta necesario señalar que, si bien el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) indica que "ha sido necesario actualizar la PONADIS..." (CONAPDIS, 2021, p. 2), la presente investigación centra su análisis en el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad correspondiente al período 2011–2021.

Esta decisión responde al interés de comprender el contexto histórico, político e institucional en el que se gestó la política originalmente. Aunque el proceso de actualización constituye un fenómeno relevante para el estudio de la política pública en

discapacidad, su incorporación ampliaría el objeto de análisis hacia un período aún en transformación, excediendo los alcances definidos para esta investigación.

El presente estudio se centró en dos períodos principales, seleccionados por su relevancia analítica para comprender tanto las condiciones estructurales previas a la formulación de la política como su posterior marco de implementación. Esta delimitación temporal permitió identificar la evolución de las condiciones sociales, económicas y políticas que incidieron en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, así como las transformaciones institucionales y normativas asociadas a la PONADIS.

En este sentido, la periodización adoptada facilitó el análisis de los factores históricos que configuraron las demandas de inclusión laboral, así como la manera en que estas fueron incorporadas en la agenda pública. De esta forma, el estudio articuló una lectura comparativa entre el contexto previo a la política y el período de vigencia de esta, con el fin de valorar las continuidades, los cambios y las limitaciones presentes en la garantía efectiva del derecho al trabajo.

1. Período previo a la formulación de la PONADIS (2000–2010):

Este período se abordó debido a que permitió identificar las condiciones sociales, económicas y políticas que configuraron las principales demandas y problemáticas de las personas con discapacidad física antes de la formulación de la PONADIS (2011–2021). Su análisis resultó pertinente porque durante estos años se consolidaron dinámicas de exclusión en el acceso al empleo, la educación y la protección social, así como limitaciones en la visibilidad estadística de esta población.

Asimismo, este período reflejó transformaciones relevantes en el modelo económico y en la reconfiguración del Estado, las cuales incidieron directamente en la persistencia de desigualdades estructurales. En conjunto, este marco temporal permitió comprender el contexto inmediato que fundamentó la necesidad de una política pública específica en materia de discapacidad.

2. **Periodo de implementación de la PONADIS (2011–2021):**

Corresponde al período en el cual la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) estuvo vigente y en proceso de implementación. Este período permitió analizar las condiciones en las que se desarrolló la acción pública en materia de discapacidad, particularmente en relación con el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física.

Durante estos años se examinaron las mediaciones sociales e institucionales que incidieron en la implementación de la política, así como los actores involucrados, entre ellos diversas instituciones públicas. Asimismo, se consideraron las formas en que estas dinámicas se manifestaron en el contexto laboral y en los procesos de inclusión o exclusión del mercado de trabajo.

La recopilación de la información se centró en la Gran Área Metropolitana (GAM), debido a que en esta región se localizaron las sedes principales de las instituciones vinculadas con el diseño e implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021. Entre estas se encontraron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), entre otras instancias clave del aparato estatal.

Esta concentración institucional en la GAM resultó relevante en términos analíticos, ya que en este espacio se articularon los principales procesos de planificación, coordinación interinstitucional y toma de decisiones vinculados con la política pública en discapacidad.

d) Desarrollo del proceso metodológico

El presente proceso investigativo se sustentó en un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, orientado a la construcción y sistematización de información a partir de fuentes primarias y secundarias relacionadas con la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021.

En este marco, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas funcionarias del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), quienes participaron directamente en procesos vinculados con la formulación, planificación e implementación de dicha política. Asimismo, se entrevistó a dos personas con discapacidad física, con el propósito de incorporar la perspectiva de quienes han sido sujetos de las acciones impulsadas en el marco de la política y del ejercicio del derecho al trabajo.

Las entrevistas realizadas a las personas funcionarias constituyeron una fuente primaria directa, en tanto permitieron acceder a información institucional construida desde la participación activa en los procesos de formulación e implementación de la PONADIS. Por su parte, las entrevistas realizadas a las personas con discapacidad aportaron elementos para comprender cómo las acciones derivadas de esta política se reflejan en las experiencias relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo. La incorporación de ambos perfiles respondió a un criterio de triangulación de perspectivas, permitiendo contrastar la visión institucional sobre la formulación e implementación de la PONADIS con las experiencias de quienes constituyen la población destinataria de la política pública, fortaleciendo así el análisis del fenómeno desde perspectivas complementarias.

Dentro del proceso de aplicación de entrevistas, se contempló la participación de otros actores clave, tales como el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); no obstante, no se obtuvo respuesta por parte de estas instituciones debido a limitaciones asociadas a la disponibilidad de las personas funcionarias identificadas para el período de referencia. Esta situación restringió el acceso a información institucional complementaria, lo cual constituyó una limitación metodológica del estudio.

De manera complementaria, se desarrolló una revisión bibliográfica en bases de datos académicas como SciELO, Redalyc, ResearchGate y Google Scholar, lo que permitió sustentar el marco teórico de la investigación y contrastar antecedentes relevantes sobre discapacidad, trabajo y políticas públicas.

Se realizó el análisis de documentos institucionales, entre ellos informes oficiales, políticas públicas y planes de acción, los cuales constituyeron una fuente central para la reconstrucción del marco normativo e institucional de la PONADIS. Este conjunto documental permitió identificar lineamientos, orientaciones y estructuras de intervención estatal asociadas con la política durante el período analizado.

El análisis de la información se realizó mediante la triangulación entre entrevistas, literatura académica y documentos institucionales, lo que permitió contrastar, organizar y sistematizar los distintos insumos recopilados a lo largo de la investigación. Este procedimiento facilitó la articulación entre los hallazgos provenientes de la experiencia institucional, la producción académica y los marcos normativos vinculados con la PONADIS, favoreciendo una lectura integrada del proceso de formulación e implementación de la política.

El estudio se inscribió en el paradigma histórico-crítico, en tanto permitió situar la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 en el marco de procesos históricos, sociales e institucionales más amplios. Esto orientó la investigación hacia una comprensión de la realidad social como una construcción histórica no neutral, condicionada por contradicciones estructurales que incidieron directamente en la configuración de las políticas públicas.

El paradigma histórico-crítico posibilitó una lectura contextualizada y reflexiva de la PONADIS, incorporando categorías analíticas como trabajo, Estado y cuestión social, entre otras, con el fin de comprender no solo el diseño e implementación de la política, sino también las mediaciones estructurales e institucionales que la atravesaron.

Desde esta perspectiva, el análisis no se limitó a la descripción de acciones o resultados, sino que buscó comprender las condiciones históricas y sociales que los produjeron y limitaron. De esta manera, se favoreció una comprensión más profunda de los procesos analizados, reconociendo que estos no fueron lineales, sino el resultado

de múltiples mediaciones históricas, sociales e institucionales que configuraron su desarrollo.

De forma articulada, esta investigación incorporó un enfoque de derechos humanos que permitió analizar la PONADIS a partir de las tensiones existentes entre el reconocimiento formal del derecho al trabajo de las personas con discapacidad y las condiciones reales que incidieron en su ejercicio efectivo. Este enfoque resultó pertinente en tanto permitió problematizar las tensiones que emergieron entre la garantía de derechos y las lógicas propias del sistema capitalista, así como analizar la efectividad de las acciones estatales y de la institucionalidad en la materialización del derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad.

Con respecto al proceso investigativo para la consecución de los objetivos, este se organizó en tres grandes momentos articulados entre sí, orientados desde un enfoque cualitativo, histórico-crítico y de derechos humanos.

1) Primer momento: contextualización de las condiciones sociales, económicas y políticas.

Este apartado buscó situar las condiciones sociales, económicas y políticas, así como las manifestaciones de la cuestión social que influyeron en la construcción de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS). Para ello, se realizó una revisión exhaustiva de literatura mediante el análisis de documentos, informes y estudios previos relacionados con el contexto nacional, con especial énfasis en las condiciones vinculadas con la discapacidad y el empleo. Asimismo, se incorporó el análisis documental de leyes, políticas públicas, planes nacionales y disposiciones institucionales relevantes para la configuración de la PONADIS, lo que permitió comprender las mediaciones estructurales e históricas que enmarcaron su formulación.

2) Segundo momento: análisis de mediaciones e intereses de los principales actores sociales.

Este momento se orientó a comprender las mediaciones institucionales, organizativas y sociales que incidieron en los intereses y posicionamientos de los actores involucrados en la formulación de la política. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados con la formulación de la política y posterior desarrollo, tales como personas funcionarias del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como a otros actores relevantes del ámbito institucional y técnico. Asimismo, se aplicaron entrevistas a dos personas con discapacidad física, con el propósito de incorporar sus experiencias, percepciones y valoraciones respecto al ejercicio del derecho al trabajo, las oportunidades y barreras enfrentadas en el acceso al empleo, así como su conocimiento sobre la PONADIS y los apoyos institucionales disponibles. Esta incorporación permitió contrastar la perspectiva institucional con las vivencias de quienes son sujetos de derecho y destinatarios de la política pública.

Estas entrevistas permitieron acceder a discursos, percepciones y valoraciones sobre el proceso de formulación de la política y algunas acciones derivadas de ella, así como conocer las experiencias concretas de las personas con discapacidad en relación con la garantía de sus derechos laborales. La información obtenida fue sistematizada mediante análisis de contenido, lo que facilitó la identificación de categorías analíticas relacionadas con los intereses, tensiones y mediaciones presentes en el proceso, además de evidenciar las convergencias y discrepancias entre los planteamientos institucionales y las experiencias de las personas entrevistadas.

3) Tercer momento: recuperación de estrategias implementadas en la oferta programática del Estado.

Este objetivo se orientó a identificar y analizar las respuestas institucionales desarrolladas por el Estado para atender las demandas de la población objetivo. Para ello, se realizó la búsqueda y el análisis documental de programas, proyectos e iniciativas derivadas de la PONADIS (2011–2021), con el fin de caracterizar su alcance y configuración.

De forma complementaria, se aplicaron entrevistas a personas funcionarias y actores clave, incluyendo integrantes de comisiones, representantes institucionales y personal técnico, con el propósito de profundizar en la información emergente de las etapas previas. Estas entrevistas permitieron ampliar la comprensión sobre la implementación operativa de la política en materia de empleo, así como identificar los principales logros, limitaciones y vacíos señalados por las personas responsables de su ejecución.

e) Técnicas e instrumentos de investigación

A continuación, se presenta una breve descripción de las técnicas e instrumentos que orientaron el desarrollo del proceso investigativo. Este apartado permitió comprender los mecanismos metodológicos utilizados para la recolección, organización y análisis de la información. Asimismo, se expuso la pertinencia de cada técnica en función de los objetivos planteados en la investigación. De esta manera, se buscó evidenciar la coherencia entre el enfoque metodológico adoptado y los procedimientos empleados para el abordaje del objeto de estudio.

Búsqueda y el análisis documental

El proceso de búsqueda y análisis documental desarrollado en esta investigación se orientó a la recopilación, selección y examen crítico de información científica, académica e institucional relacionada con la Política Nacional en Discapacidad 2011–2021 (PONADIS), así como con el contexto político, económico, social y cultural en el que esta se inscribió. De igual manera, se incorporó la revisión de categorías teóricas como trabajo, cuestión social, capitalismo y políticas sociales, entre otras, las cuales sustentaron y ampliaron el análisis desarrollado.

Además, se analizaron informes, planes de acción, políticas públicas y otros documentos institucionales vinculados con la formulación, implementación y seguimiento de la política, con el fin de comprender de manera integral las mediaciones que condicionaron su configuración.

En una primera etapa, se realizó la localización de fuentes en bases de datos académicas como SciELO, Redalyc, ResearchGate y Google Scholar, complementada con la revisión de documentos oficiales emitidos por instituciones públicas vinculadas con el diseño y la ejecución de políticas en discapacidad. Posteriormente, se llevó a cabo una lectura analítica de los textos seleccionados, orientada a la identificación de información relevante en relación con el contexto estructural y con las categorías teóricas que orientaron la investigación.

Este proceso fue acompañado por el uso de matrices de análisis, fichas de registro y una guía de categorías previamente establecida, lo que permitió organizar, sintetizar y sistematizar la información recopilada. La matriz facilitó la clasificación y comparación de la información relevante, permitiendo identificar patrones, vacíos y contradicciones presentes en los documentos revisados. Por su parte, las fichas de registro contribuyeron a sintetizar los aspectos más significativos de cada fuente.

Los instrumentos fueron seleccionados por su capacidad para orientar una lectura crítica y ordenada del material documental, indispensable para contextualizar las condiciones sociales, económicas y políticas que marcaron la construcción de la PONADIS. Por último, se incorporó la triangulación de fuentes como estrategia central del análisis, permitiendo contrastar la información proveniente de distintos tipos de documentos académicos e institucionales, fortaleciendo la validez del proceso interpretativo y posibilitó una comprensión más amplia del entramado social, político, económico y cultural que enmarcó la política, así como de las categorías teóricas que sustentaron el análisis.

Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas constituyeron una de las técnicas centrales de recolección de información de esta investigación. Estas fueron aplicadas a profesionales que trabajaban o habían trabajado en procesos vinculados con el diseño, la formulación y la planificación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), particularmente en lo relacionado con el derecho al trabajo de las

personas con discapacidad física. Asimismo, se entrevistó a dos personas con discapacidad física, con el propósito de incorporar sus experiencias, percepciones y valoraciones sobre el ejercicio del derecho al trabajo, las oportunidades y barreras enfrentadas para acceder al empleo, el conocimiento sobre la PONADIS y la respuesta institucional a sus necesidades. La inclusión de estas entrevistas permitió complementar el análisis institucional con la perspectiva de quienes constituyen la población destinataria de la política pública.

Para llevar a cabo este proceso, se construyó y utilizó una guía de entrevista mediante la cual se organizaron preguntas clave alineadas con los objetivos de investigación y las categorías analíticas definidas. Dicha guía estuvo orientada a indagar aspectos relacionados con el contexto de formulación de la política, los intereses involucrados, las limitaciones y desafíos enfrentados, así como las tensiones y logros identificados durante su implementación. En el caso de las personas con discapacidad, la guía también exploró aspectos relacionados con sus trayectorias de acceso al empleo, las barreras y apoyos encontrados, así como su percepción sobre el alcance de la política pública en la garantía de este derecho. Adicionalmente, se emplearon registros de audio como mecanismo de documentación, lo cual permitió asegurar la fidelidad de la información recopilada y facilitar un análisis riguroso del contenido.

La aplicación de entrevistas semiestructuradas permitió desarrollar un proceso flexible y dinámico. Aunque se partió de una guía previamente definida, lo que aseguró coherencia con los objetivos de investigación y las categorías de análisis establecidas, existió apertura para que las personas entrevistadas desarrollaran sus respuestas con amplitud, sin una estructura rígida que condicionara el curso del discurso. Esta flexibilidad posibilitó la aparición de información no contemplada inicialmente, así como la profundización en aspectos que adquirieron relevancia durante el proceso de interacción.

Con el propósito de organizar y sistematizar la información recopilada, las personas participantes fueron codificadas según su vinculación institucional y

participación en procesos relacionados con la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021). Para ello, se utilizaron referencias como E1, E2, E3, E4, E5 y E6, lo que permitió identificar distintas posiciones y experiencias presentes en el análisis, manteniendo un orden metodológico de la información (véase Anexo 4).

Asimismo, en atención a criterios éticos y de confidencialidad, las transcripciones completas de las entrevistas realizadas no se incorporaron dentro de los anexos de la investigación. La información obtenida fue utilizada exclusivamente con fines académicos y se incorporaron únicamente aquellos fragmentos y citas textuales relevantes para el análisis, seleccionados por su relación directa con los objetivos de investigación y las categorías analíticas definidas, procurando mantener la fidelidad de los aportes brindados por las personas participantes.

De este modo, el análisis trascendió una descripción meramente procedimental, incorporando las mediaciones institucionales, organizativas y prácticas que condicionaron el proceso de formulación de la política, así como las experiencias concretas de las personas con discapacidad en relación con el ejercicio del derecho al trabajo y la implementación de la PONADIS.

Por otra parte, dentro del proceso de recolección de información se contempló la participación de otros actores clave; sin embargo, no fue posible concretar su participación debido a limitaciones relacionadas con la disponibilidad de tiempo y la respuesta institucional, situación que restringió el acceso a información institucional complementaria.

Análisis de la información

Por último, se empleó el Análisis de Contenido como técnica para el procesamiento e interpretación de la información recopilada. Esta técnica se aplicó principalmente a las entrevistas semiestructuradas y a los documentos institucionales vinculados con la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021). Tal como señalaron Andréu (2020) y Aigeneren (s.f.), el análisis de contenido permitió examinar las comunicaciones mediante su clasificación en categorías analíticas, favoreciendo la

identificación de sentidos, discursos y elementos relevantes para la comprensión del fenómeno estudiado.

En el caso de esta investigación, el análisis se desarrolló mediante un proceso sistemático que incluyó la lectura exhaustiva de las fuentes, la codificación de la información y su posterior organización en categorías definidas en coherencia con el marco teórico y los objetivos planteados. Asimismo, se mantuvo apertura para incorporar categorías emergentes derivadas de los hallazgos identificados durante el proceso analítico.

Este procedimiento permitió trascender una lectura descriptiva de los datos, orientando el análisis hacia la identificación de mediaciones sociales, políticas e institucionales presentes en el proceso de formulación de la PONADIS 2011–2021, así como de las tensiones y contradicciones que atravesaron dicho proceso.

Como instrumento de apoyo, se utilizó una matriz de categorización, la cual permitió ordenar y sistematizar la información según dimensiones analíticas específicas. Esta herramienta facilitó la comparación entre distintas fuentes, entrevistas y documentos institucionales, e identificó patrones, relaciones y tensiones presentes en los discursos analizados, fortaleciendo una interpretación más rigurosa y fundamentada de los hallazgos obtenidos.

f) Población, sujetos y sujetas participantes

La población objeto de estudio estuvo constituida por personas con discapacidad física en edad de trabajar, entendida como el conjunto de personas que, por su rango etario, se encontraban en condición potencial de incorporarse al mercado laboral, independientemente de su situación de ocupación. Esta delimitación permitió analizar tanto a quienes participaban activamente en el mercado de trabajo como a aquellas personas que se encontraban en condición de desempleo o fuera de la fuerza laboral, considerando las múltiples barreras estructurales que incidían en su acceso al empleo.

Los sujetos participantes del proceso investigativo correspondieron a actores sociales vinculados con la formulación e implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021). Se entrevistó a personas funcionarias y exfuncionarias que participaron en procesos relacionados con el diseño, la formulación, la planificación, la implementación y el seguimiento de esta política pública, así como a dos personas con discapacidad física. La incorporación de estos dos perfiles permitió contrastar la perspectiva institucional con las experiencias de quienes constituyen la población destinataria de la política pública, enriqueciendo el análisis de las mediaciones presentes en el proceso investigativo.

La selección de las personas participantes respondió a criterios de pertinencia, experiencia y vinculación con el objeto de estudio, priorizando aquellos perfiles que pudieran aportar información sustantiva sobre las mediaciones sociales, políticas e institucionales presentes en la formulación e implementación de la PONADIS 2011–2021. Las personas funcionarias entrevistadas pertenecían al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), instituciones directamente vinculadas con la rectoría, formulación, coordinación e implementación de acciones relacionadas con la política pública en materia de discapacidad y empleo.

Asimismo, participaron dos personas con discapacidad física cuyas trayectorias permitieron incorporar perspectivas diferenciadas sobre el ejercicio del derecho humano al trabajo. Una de ellas corresponde a una docente universitaria con discapacidad física, cuya experiencia permitió analizar las barreras y oportunidades presentes en el ámbito académico y profesional. La otra corresponde a un hombre con discapacidad física en edad laboral, quien aportó su experiencia respecto al acceso al empleo, las barreras enfrentadas y la relación con las respuestas institucionales dirigidas a esta población. La inclusión de ambos perfiles permitió recuperar experiencias diversas en torno al ejercicio del derecho al trabajo y complementar el análisis institucional desarrollado en la investigación.

Con el propósito de resguardar la identidad de las personas participantes, estas fueron codificadas mediante la nomenclatura E1, E2, E3, E4, E5 y E6, de acuerdo con su participación en el estudio. La caracterización general de las personas entrevistadas se presenta en el cuadro correspondiente, preservando en todo momento los principios éticos de confidencialidad y anonimato.

Finalmente, en atención a criterios éticos propios de la investigación, las personas participantes suscribieron el respectivo consentimiento informado previo a la realización de las entrevistas. Asimismo, las guías de entrevista utilizadas durante el proceso investigativo se incorporan como anexos del presente trabajo, junto con los demás instrumentos metodológicos empleados.

Resultados de la Investigación

CAPÍTULO I

Contextualización de las condiciones sociales, económicas y políticas que influyeron en la elaboración de la PONADIS (2011–2021)

El presente capítulo tiene como finalidad contextualizar el escenario social, económico y político en el que se enmarca la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021) en Costa Rica. La comprensión de este contexto resulta fundamental para analizar las mediaciones sociales, institucionales y políticas que incidieron en la respuesta estatal frente al derecho humano al trabajo de la población con discapacidad física, eje central de esta investigación. En este sentido, el análisis histórico previo a la formulación de la política permite identificar las condiciones estructurales que hicieron necesaria su creación y comprender los límites y alcances de la acción estatal en este campo.

1.1 Contexto Social

El análisis del contexto social entre los años 2000 y 2010 resulta fundamental para comprender las condiciones de vida de las PcD en Costa Rica y explicar por qué fue necesaria la formulación de la PONADIS 2011-2021. Este período estuvo marcado por transformaciones económicas, cambios en el mercado laboral y tensiones en la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales.

La exclusión que enfrentan las personas con discapacidad durante esta década no puede entenderse como un fenómeno aislado ni como resultado de deficiencias individuales. Por el contrario, debe analizarse como una manifestación de la cuestión social, en tanto expresa contradicciones estructurales del modelo de desarrollo y las limitaciones históricas de las políticas públicas para garantizar condiciones de ciudadanía plena. Tal como plantea Canossa (2020), “la educación en las PcD es importante para la obtención de empleo” (p.56) por lo que las dinámicas de educación y pueden operar como mecanismos de integración o de exclusión, dependiendo de la forma en que el Estado intervenga para asegurar el acceso efectivo a estos derechos.

Desde esta perspectiva, la discapacidad no se reduce a una condición individual, sino que “se ve como la combinación de la limitación con las barreras que existen en el entorno” (Canossa, p. 52, 2020), por lo que se configura en interacción con barreras sociales, económicas e institucionales que restringen la participación en igualdad de condiciones. Esta comprensión resulta clave para interpretar el período previo a la PONADIS y las mediaciones que influyen en su formulación.

1.1.1 Panorama demográfico y visibilidad estadística

El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 registró por primera vez, de manera sistemática, la condición de discapacidad en Costa Rica. Según este conteo, 203.731 personas, equivalentes al 5,4 % del total de la población, manifestaron tener alguna discapacidad (INEC, 2000). Sin embargo, esta medición presentó limitaciones metodológicas, ya que las preguntas se centraron en las deficiencias físicas o sensoriales, sin considerar las restricciones que enfrentan las PcD para participar en la vida social y económica.

Concretamente, el censo indaga sobre si la persona tenía una “deficiencia permanente que impidiera o dificultara la realización de actividades cotidianas” (INEC, 2000, p.16), incluyendo opciones como *ceguera parcial o total, sordera parcial o total, retardo mental, parálisis o amputación, trastorno mental u otras condiciones*. En los casos con más de una deficiencia, se registraba únicamente la principal, lo que redujo la posibilidad de identificar situaciones múltiples o interseccionales.

Una década después, el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011 incorporó un cambio metodológico significativo en la identificación de la discapacidad, permitiendo reconocer limitaciones funcionales en distintas áreas de la vida cotidiana. A partir de esta metodología, se estimó que el 10,53 % de la población costarricense presentaba algún tipo de discapacidad (CNREE, 2013). lo cual, junto con la definición más amplia de la discapacidad, impide establecer una comparación directa con las cifras del año 2000. Aun así, ambos censos resultan fundamentales para describir la magnitud y las características generales de esta población en el país.

**Cuadro 1. Población con discapacidad: principales indicadores
demográficos y socioeconómicos según los Censos Nacionales de
Población y Vivienda 2000 y 2011 (referencia comparativa)**

Tipo de discapacidad	2000 Total (por mil)	2000 Hombres	2000 Mujeres	2011 Total (%)	2011 Hombres	2011 Mujeres
Total	53,5	55,3	51,6	10,5	10,4	10,7
Ver / Ceguera parcial o total	16,4	17,2	15,6	5,8	5,3	6,3
Oír / Sordera parcial o total	6,9	8,0	5,8	1,6	1,8	1,5
Hablar	-	-	-	0,7	0,8	0,6
Caminar / Parálisis, amputación	7,4	8,3	6,5	3,3	3,1	3,5
Utilizar manos	-	-	-	1,1	1,1	1,2
Retardo mental / Intelectual	5,0	5,7	4,2	0,8	0,9	0,7
Trastorno mental	3,3	3,8	2,9	0,6	0,7	0,6
Otra	14,5	12,3	16,7	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.¹

Los resultados de ambos censos revelan que la discapacidad está presente en una proporción considerable de la población costarricense, con una ligera sobrerrepresentación femenina. En 2011, por ejemplo, la prevalencia total fue de 10,5 % (10,4 % hombres y 10,7 % mujeres). En el Censo 2000, las categorías más frecuentes fueron ceguera parcial o total (16,4 por mil habitantes), otras discapacidades (14,5 por mil) y parálisis o amputación (7,4 por mil), lo que evidencia la predominancia de las limitaciones físicas y sensoriales en la medición de ese momento. En ese año,

¹ Nota: Los datos correspondientes al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 se presentan en tasas por mil habitantes. Las cifras de los censos de 2000 y 2011 no son estrictamente comparables debido a modificaciones en la definición de discapacidad y en la metodología de recolección de información censal. La inclusión de los datos del Censo 2011 tiene un carácter referencial y comparativo, y no se utiliza para describir de manera directa las condiciones sociales previas a la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011-2021). Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2000 y CNREE, 2011).

pese al cambio metodológico, se mantuvo la prevalencia de las dificultades para ver (5,8 %) y para caminar (3,3 %), lo que confirma la importancia de las limitaciones funcionales sensoriales y motrices en el perfil nacional.

Aunque los resultados del año 2000 y 2011 no son directamente comparables en términos metodológicos, permite dimensionar la magnitud de la población con discapacidad y delinear sus principales características en el periodo previo a la formulación de la PONADIS 2011–2021. Sin embargo, las limitaciones de los instrumentos censales y la ausencia de desagregaciones por edad, territorio o tipo de discapacidad restringieron la posibilidad de analizar con precisión sus condiciones de vida.

Por otra parte, el CNREE (2006) elabora el Estudio Básico sobre las necesidades y las oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica, con la finalidad de realizar un diagnóstico de necesidades de las Personas con Discapacidad (Personas con discapacidad) en Costa Rica, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Como resultado de este proceso, se obtuvo el siguiente resultado:

Fue la comprobación de la inexistencia de estadísticas suficientes para describir adecuadamente las necesidades de la población con discapacidad. Actualmente, las fuentes de información disponen de ciertas estadísticas relacionadas a este tema, no obstante, no llegan a cubrir todos los marcos de acción de esta población, invisibilizando así sus requerimientos a la sociedad (CNREE et al., 2006, p. 18)

Por esta razón, para contextualizar la década 2000–2010 fue necesario recurrir a fuentes complementarias, como los Informes del Estado de la Nación, la Defensoría de los Habitantes y los estudios del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), los cuales aportan información más detallada sobre educación, empleo, pobreza y acceso a servicios.

En esta línea, la limitada disponibilidad de datos actualizados y desagregados sobre discapacidad constituyó un obstáculo recurrente para la definición de políticas públicas pertinentes durante la década analizada. Esta carencia estadística se tradujo en una invisibilidad estructural de las personas con discapacidad dentro de la planificación estatal, lo que dificultó la articulación de estrategias públicas integrales y coherentes. Así, el escenario del período 2000–2010 estuvo marcado por un vacío de información confiable que limitó la capacidad del Estado para responder de manera efectiva a las necesidades de esta población y evidenció la urgencia de contar con una política nacional articulada en materia de discapacidad.

1.1.2 Pobreza y exclusión social

La exclusión social de las PcD durante la primera década de los años 2000 en Costa Rica se manifestó de forma multidimensional, afectando su acceso a la educación, la salud, la vivienda, el transporte, el trabajo y la participación ciudadana. Esta exclusión estructural debe entenderse dentro de las contradicciones del modelo de desarrollo, caracterizado por una desigual distribución de recursos y oportunidades, donde los derechos sociales no siempre se tradujeron en políticas efectivas.

Desde una perspectiva histórica, Victoria (2013) señala que la discapacidad no constituye una condición estática, sino un fenómeno “interrelacionado e impulsado por los acontecimientos socio-políticos, culturales y económicos que suceden en cada época histórica” (p.1097). Esta visión permite comprender que la exclusión de las PcD no deriva de sus condiciones individuales, sino de procesos estructurales y de las barreras sociales y culturales que limitan su participación en la vida social y económica.

Durante esta década, la pobreza constituyó un elemento transversal en la reproducción de la exclusión social de las personas con discapacidad. La presencia de barreras estructurales en el acceso al empleo, a la educación y a los servicios públicos incidió en una mayor vulnerabilidad económica de estos hogares, profundizando las desigualdades sociales existentes. Asimismo, la discapacidad implicó gastos

adicionales asociados a atención médica, medicamentos, dispositivos de apoyo y transporte, lo que tendía a agravar las condiciones de pobreza y precariedad.

Al respecto, la población con discapacidad refiere comprender que, la falta de educación y empleo, desencadena para sí mismos y para sus familias situaciones de pobreza:

Tienen claro que la falta de fuentes de empleo les genera una cadena de problemas: No tienen trabajo porque no tuvieron oportunidades de formación y esto por ende provoca situaciones de pobreza donde, por una persona en la familia, que tenga discapacidad se da un cuadro que afecta a todos los demás. Si la persona con la discapacidad es adulta, ya no genera más ingresos y si de un niño(a) o adolescente, alguien tiene que dejar la cualquier oportunidad de trabajo para quedarse en la casa brindando los cuidados del caso, o apoyando con la educación de esta persona (CNREE et al., 2006, p. 144)

En este sentido, la pobreza y la discapacidad configuraron un círculo de exclusión mutua, en el que las barreras sociales, la limitada oferta de oportunidades y la insuficiente cobertura institucional mantuvieron a las personas con discapacidad en situaciones de desventaja social. Estas dinámicas no respondieron a factores individuales, sino a procesos estructurales que restringen de manera sistemática el ejercicio de derechos y evidenciaron las limitaciones del Estado para garantizar condiciones de inclusión social efectiva durante el período analizado.

Parte de las conclusiones relevantes del Diagnóstico realizado en el 2006, indica que “la atención que el país le brinda a las PCD está por debajo del mínimo esencial, lo que las convierte en víctimas de una sociedad no inclusiva y les produce una evidente desventaja en sus posibilidades de desarrollo integral como seres humanos” (CNREE et al., 2006, p. 146)

Estas condiciones no solo reflejaban carencias materiales, sino también una forma de exclusión simbólica. La sociedad costarricense seguía asociando la discapacidad con la dependencia y el asistencialismo, lo que perpetuaba su

marginación y reforzaba estereotipos de inferioridad. Esta concepción condicionó la acción estatal, orientando muchos programas hacia la ayuda o el subsidio, más que hacia el reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos humanos. Por ejemplo, entre el año 2001 y 2004, se duplicó la cantidad de subsidios brindados por instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), sin embargo, la población muestra del estudio indica no tener claridad respecto a las instituciones a las cuales les corresponde acudir para solicitarlos.

A lo largo de la década, comenzaron a emerger transformaciones discursivas que reflejaban el paso del modelo asistencialista al enfoque de derechos humanos. Las instituciones públicas y organizaciones sociales empezaron a incorporar la noción de equiparación de oportunidades y participación activa, en lugar de enfoques centrados en la “rehabilitación” o la “asistencia”. No obstante, este cambio conceptual coexistía con prácticas aún marcadas por la compasión y la dependencia, lo que revela que el paradigma médico–rehabilitador “bajo el presupuesto de un cuerpo enfermo, defectuoso y desviado de la norma” (Ferreira, 2010, p.50) no desapareció por completo, sino que se fue transformando progresivamente bajo la influencia del derecho internacional de los derechos humanos.

Para el año 2006, parte de las funciones principales del CNREE era “servir de instrumento coordinador y asesor entre las organizaciones públicas y privadas que se ocupen de la rehabilitación y la educación especial; coordinar un Plan Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, y organizar y mantener un sistema de información para la toma de decisiones en el ámbito de la discapacidad” (CNREE et al., 2006, p.4). De manera que se observa la prevalencia de un enfoque rehabilitador en las instancias rectoras de la institucionalidad pública, que se replicaba en todo el aparato estatal, pese a que ya se comenzaba a hablar del tema de los derechos y deberes de las personas con discapacidad.

En este contexto, la accesibilidad al entorno físico y al transporte público representó una de las principales luchas del movimiento de personas con discapacidad durante la

década del 2000. Pese a la aprobación de la Ley 7600 sobre Igualdad de Oportunidades (1996), su cumplimiento fue limitado:

Las violaciones al derecho al acceso al espacio físico constituyeron el principal motivo de queja durante el periodo de este informe. La situación se atribuye al hecho de que el año anterior se venció el transitorio II de la Ley N.º 7600, que establecía el plazo de 10 años para la modificación de la infraestructura pública y privada que implica concurrencia de público (Defensoría de los Habitantes de la República, 2007, p. 367).

A su vez, la prensa nacional contribuyó a visibilizar esta problemática. El periódico La Nación publicó en marzo de 2006 que “en Costa Rica se incumple la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en lo referente a la accesibilidad del transporte público” y que el llamado era a las autoridades “con el fin que haga cumplir lo establecido en la Ley 7600 [...] que debería haberse puesto en marcha hace ya tres años” (La Nación, 25 de marzo de 2006, párrs. 3-4).

Un mes después, el mismo medio advertía que, a pocas semanas de vencerse el plazo establecido para la adaptación de buses, aceras y edificios conforme a la Ley 7600, la mayoría de las instituciones y servicios aún incumplían las disposiciones de accesibilidad (La Nación, 30 de abril de 2006, párr. 1). En esa misma nota se señalaba que únicamente el 8% de la flotilla de autobuses del país había sido acondicionada para facilitar su uso por parte de todas las personas, particularmente aquellas con limitaciones de movilidad (párr. 16). Esta situación evidenciaba la brecha existente entre el reconocimiento formal de derechos y su garantía efectiva en la vida cotidiana de las personas con discapacidad. Asimismo, el reportaje recogía el testimonio de una ciudadana con discapacidad, quien expresó:

No sé si el Gobierno lo que quiere es seguirnos manteniendo. Nos dice que tenemos que ser personas independientes y con calidad de vida, pero cuando

nosotros queremos salir a trabajar y a estudiar, los colegios no están adecuados para nosotros, las carreteras tampoco, los buses menos (párr. 18).

Este testimonio refleja cómo las barreras físicas y de transporte trascendían el ámbito de la infraestructura para convertirse en obstáculos que limitaban el acceso a derechos fundamentales como la educación, el trabajo y la participación social, reproduciendo condiciones de dependencia y exclusión para esta población.

Estas publicaciones reflejaban una creciente presión social y mediática sobre el Estado y las instituciones encargadas del cumplimiento de la Ley 7600. Su difusión no solo evidencia el despertar ciudadano en la exigibilidad de los derechos de accesibilidad, sino también el papel del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y de las organizaciones de PcD como agentes activos de denuncia. El incremento de quejas, reportajes y declaraciones públicas indica que, hacia finales de la década, existía mayor conocimiento y defensa de los derechos, aunque los esfuerzos seguían dispersos y sin una política nacional que los articulara.

En síntesis, la exclusión social y la pobreza que enfrentaron las PcD en la década 2000–2010 reflejan tanto la insuficiencia de las políticas públicas como la debilidad del enfoque de derechos humanos en la gestión estatal. A pesar de que el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad implica analizar las condiciones estructurales que reproducen relaciones de exclusión y obstaculizan el ejercicio de una vida digna (Gándara Carballido, 2013), el país aún transitaba de un paradigma médico-rehabilitador hacia un modelo basado en la inclusión, la equidad y la participación ciudadana.

1.1.3 Educación: aulas integradas, educación especial y CAIPAD

Durante la primera década de los años 2000, la educación en Costa Rica se consolidó como un eje estratégico para la inclusión social de las personas con discapacidad (PcD). El Estado había asumido un compromiso formal con la igualdad de oportunidades a partir de la promulgación de la Ley N.º 7600 sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996) y su respectivo reglamento,

los cuales establecieron la obligación de eliminar barreras físicas, comunicativas y actitudinales en los centros educativos. Esta normativa impulsó la transición de un modelo predominantemente asistencial y segregado, propio de la educación especial tradicional, hacia un modelo integrador, basado en el principio de acceso y participación en aulas regulares.

En concordancia con este marco legal, el Estado costarricense creó en el año 2002 el Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa (CENAREC) mediante el Decreto Ejecutivo N.º 30224-MEP. Posteriormente, el 14 de diciembre de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 34206-MEP, publicado en *La Gaceta* el 11 de enero de 2008, la institución adoptó su nombre actual: Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva, denominación que mantiene hasta la actualidad.

El objetivo principal del CENAREC es fortalecer la educación inclusiva mediante acciones orientadas a responder a las necesidades educativas de las personas con discapacidad. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N.º 34206, este centro tiene como finalidad “satisfacer los requerimientos tanto de los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, como de los docentes y otros profesionales, padres de familia, investigadores y miembros de la comunidad”, mediante acciones de información, asesoría, capacitación e investigación (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 2007, art. 3). Esta misión institucional reflejaba la intención de fortalecer la educación inclusiva mediante acciones coordinadas entre el Ministerio de Educación Pública, las familias y las comunidades educativas, consolidando una estructura técnica nacional que respaldara el trabajo de los centros educativos.

La creación y fortalecimiento del CENAREC representaron un paso fundamental hacia la consolidación de una política pública inclusiva, al propiciar la producción de materiales accesibles, la asesoría a docentes y la coordinación interinstitucional para la atención de estudiantes con discapacidad. De esta manera, el sistema educativo avanzaba, aunque de forma gradual y con marcadas desigualdades territoriales, hacia la construcción de un modelo que reconociera la diversidad como parte del derecho a la educación.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2008), “la educación inclusiva es un concepto en evolución que puede resultar útil para orientar las políticas y estrategias que se ocupan de las causas y consecuencias de la discriminación, la desigualdad y la exclusión en el marco holístico de los objetivos de la EPT” (p. 9). Desde esta perspectiva, la inclusión educativa trasciende el acceso formal a los centros educativos y supone la implementación de condiciones que permitan la participación efectiva de poblaciones históricamente excluidas. En este marco, las aulas integradas se consolidaron como una modalidad orientada a promover la participación del estudiantado con discapacidad dentro de los centros educativos regulares, mediante apoyos pedagógicos especializados y el fortalecimiento de redes educativas regionales.

El MEP señalaba que, durante esos años, la educación inclusiva debía entenderse como una responsabilidad compartida entre el personal docente, administrativo, estudiantes y familias, orientada a “crear un ambiente educativo que promueva la igualdad de oportunidades, la equidad y la participación activa de todos los estudiantes en la vida escolar” (MEP, 2007, p. 8). Sin embargo, el propio Ministerio reconocía que el proceso enfrentaba desafíos estructurales, tales como la falta de recursos materiales, limitaciones en la infraestructura y la insuficiente capacitación docente para aplicar estrategias inclusivas (MEP, 2007, p. 9).

La creación del CENAREC en 2002 y su posterior reforma en 2007 constituyeron una expresión concreta del cambio de paradigma educativo. Este centro no se concibió únicamente como un espacio técnico para atender a personas con discapacidad, sino como una instancia promotora de inclusión y ciudadanía, en coherencia con los principios de la Ley N.º 7600 (1996). Este giro institucional marcó el inicio de la operacionalización del modelo social de la discapacidad dentro del sistema educativo costarricense.

De igual modo, los lineamientos del MEP (2007) introdujeron un lenguaje que reflejaba la emergencia del enfoque de derechos humanos, al reconocer la diversidad como parte inherente de la educación y la participación como condición esencial del

aprendizaje. En lugar de entender la discapacidad como un déficit individual, se comenzó a concebir como el resultado de barreras estructurales y culturales sobre las que el sistema debía intervenir.

Estos cambios coincidieron con un contexto internacional de transformación, reforzado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2008), ratificada por Costa Rica ese mismo año, la cual consolidó el reconocimiento de las PcD como sujetos plenos de derechos. A partir de entonces, la inclusión educativa dejó de ser un objetivo voluntarista para convertirse en un compromiso jurídico y político del Estado costarricense.

Estas observaciones permiten comprender que las brechas educativas de la década 2000-2010 no se limitaron a problemas de cobertura, sino que respondieron a debilidades estructurales del sistema educativo para garantizar procesos sostenidos de inclusión. La fragilidad de los apoyos institucionales y la dependencia del compromiso individual del personal docente incidieron en trayectorias educativas discontinuas, con efectos directos sobre las posibilidades posteriores de inserción laboral, participación comunitaria y ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta observación permite comprender que las brechas educativas de la década 2000-2010 tuvieron implicaciones más amplias que el simple rezago escolar: configuraron un mecanismo de reproducción de la exclusión social y económica, al restringir el acceso posterior al empleo, la participación comunitaria y la vida ciudadana.

A pesar de los avances normativos e institucionales, el acceso educativo de las personas con discapacidad continuó siendo limitado durante la década analizada. Los esfuerzos realizados no lograron cubrir de manera integral a la totalidad de la población escolar con discapacidad, lo que evidencia la persistencia de brechas en el derecho a la educación y la necesidad de fortalecer las políticas inclusivas desde un enfoque estructural.

Asimismo, el estudio realizado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón evidenció

que, para el año 2005, el Ministerio de Educación Pública contaba con 3364 docentes de Educación Especial y atendía a aproximadamente 70.000 estudiantes con algún tipo de discapacidad en el sistema educativo. No obstante, el acceso a la educación superior continuaba siendo significativamente reducido, pues apenas 379 estudiantes con discapacidad se encontraban matriculados en las cuatro universidades públicas del país (CNREE et al., 2006). Estos datos reflejan que, si bien existía un esfuerzo institucional por ampliar la cobertura educativa, persistían brechas importantes en los niveles superiores de formación.

De manera paralela, los Centros de Atención Integral para Personas con Discapacidad (CAIPAD), administrados por el MEP, continuaron desempeñando un papel importante en la atención de adolescentes y adultos con discapacidad en situación de exclusión educativa y laboral. Según el MEP (2007), los CAIPAD “se constituyen en una alternativa educativa dirigida a la población con discapacidad que no tuvo acceso o permanencia en el sistema regular, brindando oportunidades de formación integral, desarrollo personal y capacitación para la vida independiente y el trabajo” (p. 22).

No obstante, las oportunidades de inserción laboral continuaban siendo limitadas, en gran medida por la ausencia de articulación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, lo cual evidenciaba la fragmentación institucional que caracterizaba la política pública en esa década, tal y como señaló la Defensoría de los Habitantes (2007), persistían las resistencias del cuerpo docente y las deficiencias en infraestructura, por lo que era indispensable “insistir en la capacitación dirigida a crear actitudes que favorezcan la integración plena de dicha población en el entorno educativo” (p. 367).

Sin embargo, estos progresos coexistieron con limitaciones institucionales y culturales que condicionaron el impacto de las políticas inclusivas y restringieron las posibilidades de continuidad educativa y de inserción laboral de esta población, configurando un escenario que demandó una respuesta estatal más articulada en el período posterior.

1.1.4 Empleo y condiciones laborales

Durante la primera década de los años 2000, el mercado laboral costarricense experimentó transformaciones derivadas de la apertura económica, la expansión del sector servicios y el crecimiento de la informalidad. Estas dinámicas impactaron de manera desigual a los distintos grupos sociales, especialmente a las PcD, quienes han enfrentado barreras estructurales de acceso al empleo formal y condiciones persistentes de exclusión.

A pesar de los avances normativos en materia de igualdad y no discriminación, durante la década analizada persistieron brechas significativas en la participación laboral de las personas con discapacidad. Estas desigualdades se vincularon directamente con la ausencia de adaptaciones razonables en los entornos laborales, la discriminación en los procesos de contratación y la escasa articulación entre las políticas de educación y empleo, lo que limitó el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de esta población.

Uno de los estudios más relevantes de la época, realizado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, evidenció que las personas con discapacidad enfrentan tasas de desocupación significativamente más altas que el promedio nacional y una inserción laboral caracterizada por la informalidad, la baja calificación y la ausencia de acceso a la seguridad social. Asimismo, el estudio señalaba que la exclusión laboral era más pronunciada en las zonas rurales, donde la oferta de capacitación técnica y la infraestructura accesible resultaban insuficientes, profundizando las desigualdades territoriales existentes (CNREE et al., 2006).

En concordancia con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes subrayó que, aunque las denuncias formales por violaciones al derecho al trabajo de las personas con discapacidad eran relativamente escasas, ello no reflejaba una situación de equidad, sino más bien la naturalización de la exclusión laboral. Al respecto, la institución señaló que:

El alto porcentaje de desocupación de las personas con discapacidad no sólo obedece a la negativa de contratarlos por las actitudes discriminatorias del empleador, sino a una exclusión sistemática que está presente a lo largo de las diferentes etapas de sus vidas. Asimismo, las personas con discapacidad también son receptoras de los prejuicios y estereotipos, entre tales, que no pueden trabajar o que sus capacidades están limitadas a actividades no calificadas de baja remuneración (Defensoría de los Habitantes, 2007, p. 368).

Estos elementos permiten afirmar que, más allá del número de quejas registradas, las barreras sociales y culturales continuaron siendo determinantes en la exclusión laboral de las personas con discapacidad. La falta de accesibilidad en los espacios de trabajo, la escasa adaptación de los procesos productivos y la persistencia de prejuicios configuraron un entorno adverso para el ejercicio del derecho al trabajo.

En este contexto, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) aprobó en el año 2007 el Reglamento de apoyo educativo, cuyo propósito fue “garantizar la equiparación de oportunidades de las personas con necesidades educativas especiales que atiende la institución en todos los modos y modalidades de la oferta de servicios de capacitación y formación profesional del INA” (INA, 2007, p. 1). Esta medida representó un avance institucional relevante, al reconocer la necesidad de eliminar barreras de acceso a la formación laboral y promover la participación de las personas con discapacidad en los programas de capacitación y empleo. No obstante, su implementación enfrentó limitaciones asociadas a la disponibilidad presupuestaria y a la sensibilización del personal docente y administrativo.

El Reglamento de apoyo educativo del INA (2007) también puede interpretarse como parte de una transición paradigmática en la política laboral costarricense. Su énfasis en la equiparación de oportunidades evidencia un desplazamiento discursivo desde enfoques centrados en la atención asistencial o caritativa hacia una concepción basada en la igualdad de derechos en el acceso al trabajo y la formación profesional. Sin embargo, este cambio discursivo no se tradujo de manera inmediata en transformaciones materiales, ya que las estructuras productivas continuaron

reproduciendo lógicas de exclusión que afectaron de forma particular a las personas con discapacidad.

Desde una perspectiva histórica, las condiciones de exclusión laboral deben entenderse como el resultado de procesos estructurales y no como consecuencias individuales de la discapacidad. En este sentido, Victoria (2013) sostiene que “el problema de la discapacidad no está en el individuo sino en la sociedad que lo rodea, en el contexto que lo acoge o lo rechaza” (p. 1098), por lo que las desigualdades en el acceso al trabajo no pueden desvincularse de las transformaciones de la sociedad costarricense, siendo esta capitalista y hegemónica, durante el período analizado.

A pesar de la existencia de leyes y programas específicos, la ausencia de un marco articulado de políticas de empleo inclusivo mantuvo a las personas con discapacidad en condiciones de vulnerabilidad laboral. La débil aplicación de la Ley N.º 7600, la limitada cobertura de los programas de inserción laboral y la falta de información estadística desagregada dificultaron una respuesta estatal efectiva frente a las necesidades de esta población.

Estas condiciones reflejan que, durante los años 2000-2010, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad se encontraba subordinado a las dinámicas del mercado y a la insuficiente voluntad institucional para garantizar la igualdad de oportunidades. Este contexto histórico y social constituye el punto de partida para comprender la formulación de la Política Nacional Discapacidad de (PONADIS 2011–2021), concebida como un intento por corregir las brechas estructurales acumuladas y promover una respuesta estatal más coherente frente a las demandas históricas del colectivo.

El panorama social costarricense entre los años 2000 y 2010 evidencia, así, una etapa de transición paradigmática, en la que el modelo médico–rehabilitador comenzó a ceder terreno al enfoque de derechos humanos. La promulgación de la Ley N.º 7600, la creación del CENAREC, la implementación del Reglamento del INA (2007) y la

ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2008) marcaron hitos fundamentales en este proceso.

No obstante, la materialización de este cambio fue lenta y desigual. Mientras los discursos institucionales incorporan progresivamente el lenguaje de la inclusión, la participación y la accesibilidad universal, las prácticas continuaron condicionadas por la fragmentación institucional y las desigualdades estructurales del modelo económico costarricense. La persistencia de la pobreza, las limitaciones en la accesibilidad física y comunicativa, y la escasa articulación entre las instituciones educativas y laborales dieron cuenta de una ciudadanía incompleta, en la que el ejercicio de derechos dependía más de las condiciones del mercado que de un compromiso estatal sostenido.

En suma, la dispersión de iniciativas y la ausencia de una política nacional articulada en materia de discapacidad caracterizaron el período 2000–2010. Aunque existieron esfuerzos institucionales relevantes, estos carecieron de una estrategia integral que permitiera orientar, articular y evaluar las acciones estatales en esta materia. Estas condiciones evidencian algunas de las limitaciones presentes en la respuesta estatal hacia la población con discapacidad y contribuyen a comprender el contexto en el que se formuló la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), orientada a establecer lineamientos comunes, definir responsabilidades institucionales y fortalecer la incorporación del enfoque de derechos humanos en la acción pública costarricense.

1.2 Contexto económico

El panorama económico costarricense durante la primera década del siglo XXI estuvo marcado por tensiones entre crecimiento económico y persistencia de desigualdades sociales. Si bien el país logró consolidar ciertos indicadores macroeconómicos y profundizó su inserción en los mercados internacionales, los beneficios de este crecimiento no se distribuyeron de manera equitativa entre la población. Los procesos de apertura comercial y liberalización económica, iniciados en

la década de 1990, continuaron redefiniendo el papel del Estado, orientándose progresivamente hacia esquemas de competitividad y productividad, en detrimento de una expansión sostenida de la inversión social (Programa Estado de la Nación, 2005).

Estas transformaciones tuvieron repercusiones directas en la estructura del empleo, el acceso a los servicios públicos y los mecanismos de protección social, acentuando las brechas territoriales y sociales entre zonas urbanas y rurales. En este contexto, las personas con discapacidad enfrentan un entorno particularmente adverso, caracterizado por la persistencia del desempleo, la informalidad y la limitada efectividad de los programas estatales orientados a su inclusión. Comprender este escenario resulta fundamental para analizar las mediaciones económicas que condicionan el ejercicio del derecho al trabajo y la participación social de esta población durante el período 2000–2010.

1.2.1 Transformaciones económicas y apertura comercial

Durante la primera década de los años 2000, Costa Rica experimentó un proceso de transformación económica caracterizado por la apertura comercial, la expansión del sector servicios y la consolidación del modelo neoliberal iniciado en los años ochenta. Este modelo orientó las políticas públicas hacia la estabilidad macroeconómica, el control del gasto y la atracción de inversión extranjera directa, en detrimento del gasto social y la redistribución de la riqueza (Ferreira, 2023). Aunque la economía mantuvo tasas de crecimiento positivas durante gran parte del periodo, las brechas sociales y regionales se profundizaron, afectando de manera particular a las poblaciones históricamente vulnerabilizadas, entre ellas las personas con discapacidad (PcD).

En este contexto, Ferreira (2023) advierte que:

Pese al reconocimiento normativo del derecho a la independencia económica de las personas con discapacidad, su independencia efectiva jamás se ha llevado a la práctica; no sólo no han logrado mayoritariamente el acceso a la misma a través del trabajo, sino que la minoría que sí ha logrado un empleo lo ha hecho

en un mercado laboral flexibilizado y precarizado, fruto de las medidas de regulación neoliberales (p. 134).

Según el Programa Estado de la Nación (2005), aunque la economía costarricense experimentó un crecimiento promedio del 5,1 % entre 2000 y 2005, en 2004 la generación de empleo fue limitada y continuó el deterioro de indicadores asociados a la calidad del empleo, como el subempleo visible e invisible, situación que afectaba a cerca de una tercera parte de la fuerza laboral (p. 77)

En esta misma línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007) advirtió que la tendencia regional hacia la liberalización de los mercados y la reducción del Estado social contribuyó a la profundización de las desigualdades socioeconómicas. En particular, el informe señalaba que “esto le ha valido a América Latina la peor posición en el mundo en cuanto a desigualdades socioeconómicas” (p. 117). En el caso costarricense, las políticas de ajuste estructural limitaron la inversión en educación, salud y protección social, afectando la capacidad estatal para implementar medidas de inclusión económica.

El Programa Estado de la Nación, en su Decimoséptimo Informe (2011), destacó que, pese a la estabilidad macroeconómica del país, se produjo un deterioro sostenido en los indicadores de equidad. En particular, el Coeficiente de Gini pasó de 0,47 en el año 2000 a 0,50 en 2010, alcanzando uno de los niveles de desigualdad más altos de América Latina. Este incremento reflejó un proceso de concentración de los ingresos en los sectores con mayor capital y nivel educativo, mientras que las poblaciones en condiciones de pobreza, incluidas las personas con discapacidad, quedaron relegadas de los beneficios del crecimiento económico.

Como señalan Delgado y Navarro (2013), la apertura comercial y la reestructuración productiva tuvieron efectos diferenciados en el mercado laboral costarricense, particularmente en el sector manufacturero. En su análisis sobre el empleo informal, los autores indican que:

Sí se comprobó que existen ciertas características de los trabajadores que hacen que estos sean más o menos propensos a ser empleados en el sector informal. En concreto, se halló que es más probable que las personas de mayor edad, mujeres, no jefes de hogar, de la zona rural y con una menor educación encuentren un trabajo en el sector informal manufacturero” (p. 176).

Aunque el estudio no se refiere de manera específica a las personas con discapacidad, estos hallazgos resultan relevantes para comprender su situación laboral en el contexto costarricense de la década del 2000. Las personas con discapacidad enfrentan históricamente mayores barreras de acceso a la educación formal, a la capacitación técnica y al empleo estable, lo que las coloca en una posición de mayor vulnerabilidad frente a un mercado laboral segmentado y crecientemente precarizado. En este sentido, las dinámicas identificadas por Delgado y Navarro (2013), permiten explicar cómo la apertura comercial y la reestructuración productiva profundizaron las desigualdades existentes, afectando con mayor intensidad a los grupos que ya presentaban desventajas estructurales, entre ellos las personas con discapacidad.

Las desventajas socioeconómicas que enfrentan las personas con discapacidad también se reflejan en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2010. Según el Programa Estado de la Nación (2011), la incidencia de la pobreza entre las personas con discapacidad alcanzaba el 22,1%, porcentaje superior al 17,2% registrado en el resto de la población. Asimismo, las personas con dos discapacidades presentaban niveles aún mayores de pobreza, alcanzando un 26,6%. El informe también señalaba que esta población enfrentaba menores niveles de escolaridad, mayores índices de inactividad laboral y dificultades estructurales de acceso al empleo, evidenciando condiciones de exclusión y desigualdad persistentes dentro del modelo de desarrollo costarricense. En este sentido, la discapacidad continuaba operando como un factor de vulnerabilidad social y económica estructural

En esta misma línea, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2008) advirtió que las reformas económicas implementadas durante los años 2000 consolidaron un modelo de desarrollo centrado en la competitividad y la eficiencia, el

cual “relega la función social del Estado a un plano secundario y debilita los mecanismos de redistribución y equidad”. Al respecto, el informe señala que:

Si bien Costa Rica sigue siendo uno de los países con mayor inversión social en la región y además ha logrado un crecimiento relativamente constante de su economía durante un largo periodo, estos datos evidencian que la redistribución de la riqueza no ha sido efectiva. No todos tienen acceso en igualdad al crecimiento y de allí que el Estado juegue, o debería jugar, un papel fundamental mediante la inversión pública (IIDH, 2008, p. 52).

Bajo esta lógica, las políticas de empleo y bienestar social quedaron subordinadas a las dinámicas del mercado, lo que generó mayores obstáculos para la inserción laboral de las personas con discapacidad, profundizando las desigualdades existentes y limitando el ejercicio efectivo de su derecho al trabajo.

Estas desigualdades, son percibidas por la población desde estos años, de acuerdo con CEPAL (2007), expresan que “la edad, la adscripción étnica (color de la piel, raza), la discapacidad y el género representan el 31% de las causas de la discriminación, lo que indica que los más pobres pueden sentirse discriminados por su pertenencia a diferentes categorías sociales. Entre estas últimas causales, se destacan las que consisten en la negación de oportunidades de integración social, por obsolescencia o déficit de capacidades (ser una persona adulta mayor o con discapacidad)” (p.25)

A su vez, Rosales y Brenes (2010) evidencian que el crecimiento económico registrado en Costa Rica durante el período 2005–2007 no tuvo efectos homogéneos sobre el empleo y los ingresos, sino que benefició principalmente a los sectores más vinculados a los flujos de capitales privados. Como señalan los autores, “el ciclo expansivo del 2005-2007 fue generoso con aquellas actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados” (p. 15), lo que derivó en una reconfiguración sectorial del empleo. Desde una lectura histórico-crítica, esta dinámica permite comprender que las desigualdades sociales no responden a fenómenos coyunturales, sino a las formas

estructurales que adopta el desarrollo capitalista, dentro de las cuales la discapacidad se manifiesta como una expresión concreta de dichas contradicciones.

En este contexto, Piedra Guillén y Soto (2023) señalan que la concentración del ingreso y la reducción del gasto público en políticas sociales limitaron la capacidad de respuesta del Estado ante la creciente demanda de equidad. Según los autores, esta situación “acentuó las brechas de acceso a la educación, al empleo y a la seguridad social, especialmente entre las poblaciones más empobrecidas y marginadas” (p. 304). La población con discapacidad, que ya enfrentaba exclusión educativa y laboral, fue una de las más afectadas por la reconfiguración económica de la década.

Por otra parte, distintos análisis nacionales evidencian que las desigualdades socioeconómicas continuaban representando un elemento estructural importante durante este periodo. En Costa Rica, “una medición más precisa de la nueva Encuesta Nacional de Hogares logró determinar que la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país es sustancialmente mayor de lo que se creía” (Programa Estado de la Nación, 2011, p. 38). En este contexto, las reformas orientadas al libre comercio favorecieron la atracción de inversión extranjera; sin embargo, ello no se tradujo necesariamente en mejoras estructurales en términos de inclusión social y laboral para las personas con discapacidad.

En síntesis, la estructura económica de Costa Rica entre 2000 y 2010 se caracterizó por un crecimiento sostenido acompañado de una profunda desigualdad social. Si bien la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial generaron nuevos flujos de inversión, estos beneficios se concentraron en los sectores más dinámicos de la economía, mientras que los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas con discapacidad, permanecieron al margen de las oportunidades de desarrollo.

La ausencia de políticas redistributivas y de programas de empleo inclusivo impidió que el crecimiento se tradujera en bienestar para todos los sectores. Este escenario económico desigual constituye el telón de fondo que permite comprender la

formulación posterior de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), como una respuesta necesaria para articular las dimensiones sociales, laborales y económicas en torno al derecho al trabajo y la inclusión de las personas con discapacidad en Costa Rica.

1.2.2 Mercado laboral, desigualdad y exclusión

Durante la primera década de los años 2000, el mercado laboral costarricense se reconfiguró en el marco de un modelo económico orientado por la apertura comercial, la atracción de inversión extranjera y la expansión de los servicios. Aun con crecimiento, la creación de empleo no acompañó el ritmo de la economía: el Programa Estado de la Nación (2008) reporta que el crecimiento económico fue acompañado por un aumento moderado del empleo formal, aunque la informalidad continúa representando alrededor del 30 % del total de ocupados y que el desempleo abierto se mantuvo en 4,6 % en 2007.

Con anterioridad, el Estado de la Nación (2005) ya advertía que el crecimiento 2000–2005 (promedio cercano al 5 %) no se traducía automáticamente en mejoras laborales, dada la persistencia de subempleo e informalidad. Estas condiciones del mercado laboral constituyen un elemento relevante para comprender las desigualdades que enfrentaban las personas con discapacidad en el acceso al empleo, particularmente en un contexto caracterizado por la precarización laboral y la limitada generación de oportunidades de trabajo de calidad.

Las brechas existentes en el acceso al empleo se evidencian en los datos disponibles para la década. El estudio CNREE–JICA (2006) señala que las personas con discapacidad de 12 años o más presentaban una tasa de ocupación del 28 %, considerablemente inferior al promedio nacional (51 %), mientras que la tasa de desocupación alcanzaba el 26 %, más de cuatro veces la registrada para el conjunto de la población (6 %) (p. 7).

Asimismo, entre las personas con discapacidad que se encontraban desempleadas, el 67 % llevaba un año o más en búsqueda de trabajo y el 59 % atribuía

esta situación a su condición de discapacidad. Incluso para quienes lograban incorporarse al mercado laboral, persistían importantes condiciones de precariedad: el 71,4 % no recibía capacitación para el trabajo, el 87 % no contaba con apoyo estatal en materia laboral y el 65 % destinaba al menos la mitad de sus ingresos a cubrir los gastos del hogar (p. 7). Estos datos reflejan que las barreras para la inserción laboral de las personas con discapacidad no se limitaban al acceso al empleo, sino que también incidían en la calidad de las oportunidades laborales disponibles y en sus condiciones de vida. .

La Defensoría de los Habitantes (2007) coincidía al señalar la naturaleza estructural de la exclusión laboral, al indicar que “el alto porcentaje de desocupación de las personas con discapacidad no sólo obedece a la negativa de contratarlos por las actitudes discriminatorias del empleador, sino a una exclusión sistemática que está presente a lo largo de las diferentes etapas de sus vidas” (p. 368). Esta constatación institucional respalda que la desigualdad no se explica sólo por falta de puestos, sino por barreras culturales, organizacionales y legales que obstaculizan la participación en igualdad de condiciones.

A nivel regional, la CEPAL (2007) describió un patrón de segmentación del mercado laboral y fuerte informalidad en América Latina, donde las personas con menor escolaridad y con mayores barreras de acceso terminan concentradas en ocupaciones de baja productividad y sin seguridad social. En ese sentido, Costa Rica no fue la excepción: el sesgo del crecimiento hacia sectores de mayor calificación técnica dejó a amplios grupos fuera de las oportunidades emergentes, reforzando desigualdades preexistentes (CEPAL, 2007). Durante esta década, la política económica nacional careció de mecanismos que integraran de forma transversal la perspectiva de discapacidad, lo que provocó que las PcD quedaran fuera de las estrategias de crecimiento y competitividad.

Esta exclusión laboral se tradujo también en peores resultados de bienestar para los hogares con PcD. Con base en la ENAHO 2010, el Estado de la Nación (2011) reportó que los hogares con al menos una persona con discapacidad presentaban

tasas de pobreza superiores respecto de aquellos sin PcD (31,5 % vs. 24 %; pobreza extrema 8,4 % vs. 6,8 %), además de ingresos promedio más bajos y mayores gastos asociados a salud, transporte y apoyos (Programa Estado de la Nación, 2011). Estos hallazgos confirman que la exclusión en el empleo alimentó un círculo de pobreza difícil de romper sin políticas públicas integrales y sostenidas.

En el plano de políticas de formación, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) aprobó en 2007 el Reglamento de Apoyo Educativo, con el fin de “regular la aplicación de apoyos educativos (...) y garantizar la equiparación de oportunidades en los procesos de capacitación técnica y profesional para las personas con discapacidad”. Aunque constituyó un avance normativo, su aplicación resultó desigual y condicionada por procesos de sensibilización y disponibilidad presupuestaria, lo cual limitó su impacto en la empleabilidad efectiva de las PcD.

De acuerdo con la CEPAL (2023), los Estados deben establecer “medidas, acciones, herramientas e incentivos que realmente permitan la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad”. No obstante, el organismo advierte que América Latina y el Caribe continúa siendo “una región con altos índices de desigualdad, lo que obstaculiza el logro del desarrollo social inclusivo” (CEPAL, 2023, p. 22). En este contexto, las personas con discapacidad enfrentan barreras estructurales que limitan su acceso en igualdad de condiciones al empleo, la educación y la participación social.

Al respecto Victoria (2013) menciona que en el liberalismo clásico “se pretendía que tan sólo eliminando barreras y estableciendo una igualdad de derechos se obtendrían posiciones laborales o sociales a través del mérito personal, es decir, se trataba de un modelo de libertades formales” (p.1102). En concordancia con dicho autor, se comprende que las limitaciones laborales de las PcD no pueden analizarse de forma aislada, sino como resultado de procesos históricos y estructurales que definieron quiénes podían -y quiénes no- participar en los beneficios del desarrollo y las transformaciones sociales para la inclusión con el advenimiento del enfoque de Derechos Humanos.

Desde la perspectiva de derechos humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008) señaló que la desigualdad social constituía una de las principales preocupaciones del país debido a su “tendencia creciente” y al aumento de las brechas entre los sectores de mayores y menores ingresos, situación que evidenciaba un deterioro en las condiciones de vida y un incremento alarmante de la desigualdad (p. 18). En este contexto, las personas con discapacidad enfrentaban condiciones aún más desventajosas en términos de acceso al empleo, ingresos y participación social, profundizando procesos históricos de exclusión.

En el plano global, el Informe Mundial sobre la Discapacidad (ONU, 2011) constató que la participación laboral de las PcD en países de ingresos medios “En todo el mundo, las personas con discapacidad tienen peores resultados sanitarios, peores resultados académicos, una menor participación económica y unas tasas de pobreza más altas que las personas sin discapacidad (p.11), incluso suele ser la mitad de la registrada por las personas sin discapacidad”. Estas referencias refuerzan que la desigualdad laboral de las PcD en Costa Rica no fue un fenómeno aislado, sino parte de tendencias estructurales más amplias.

Por su parte, Rosales y Brenes (2010) señalaron que la consolidación del modelo de apertura comercial y la reestructuración económica transformaron las dinámicas del mercado laboral costarricense, generando efectos diferenciados sobre distintos sectores sociales. En una línea similar, Delgado Jiménez (2013) evidenció que características como el género, la edad, el nivel educativo y la residencia rural incrementaban la probabilidad de inserción en empleos informales, particularmente dentro del sector manufacturero.

Desde una perspectiva histórico-crítica, estos procesos reflejan cómo la orientación neoliberal del desarrollo favoreció dinámicas de competitividad y apertura económica que limitaron la capacidad estatal para reducir las desigualdades sociales y garantizar procesos de inclusión laboral más robustos. En este contexto, pese a los avances normativos impulsados durante el período, como la Ley N.º 7600, diversos reglamentos sectoriales y la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad en 2008, la materialización efectiva de derechos no avanzó al mismo ritmo.

En síntesis, los años 2000–2010 muestran un desencuentro entre crecimiento económico y derecho al trabajo para las PcD: informalidad alta, desempleo relativo muy superior, baja capacitación, escaso apoyo estatal en inserción y mayores tasas de pobreza en hogares con PcD (ENAH0 2010; PEN 2011). La evidencia nacional (CNREE–JICA 2006; Defensoría 2007) y regional/internacional (CEPAL 2007; IIDH 2008; ONU 2011) coincide en que se trata de barreras estructurales y no de problemas individuales.

El modelo económico de la década 2000–2010 logró estabilidad macroeconómica, pero no equidad social. Su énfasis en la productividad y la apertura comercial contrastó con la débil inversión en políticas sociales inclusivas, reproduciendo las brechas que la PONADIS 2011–2021 buscaría enfrentar.

1.3 Contexto Político

1.3.1 Reconfiguración del Estado y gobernabilidad

Hacia finales del siglo XX, Costa Rica había acumulado una serie de avances normativos orientados al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Estas leyes, decretos y compromisos internacionales sentaron las bases para el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la discapacidad, particularmente en ámbitos como la educación, el trabajo y la accesibilidad. No obstante, gran parte de las respuestas institucionales continuaron desarrollándose bajo enfoques centrados en la asistencia y la rehabilitación.

En esta línea, resulta pertinente sistematizar las principales normas nacionales e internacionales que configuraron el marco jurídico previo a la década analizada. Estas disposiciones definieron las bases del abordaje estatal en materia de discapacidad y permitieron la incorporación progresiva de lineamientos orientados a la inclusión educativa y laboral de esta población.

El siguiente cuadro resume las principales leyes y políticas promulgadas antes del año 2000, las cuales constituyen antecedentes relevantes para comprender la evolución de la respuesta estatal costarricense en materia de discapacidad.

Cuadro 2. Principales leyes y normativas sobre inclusión laboral y educativa antes del año 2000

Año	Norma / Instrumento	Contenido principal	Institución responsable
1949	Constitución Política de Costa Rica	Reconoce el derecho al trabajo y a la educación como fundamentos del bienestar general y la igualdad ante la ley.	Asamblea Legislativa
1959	Ley N.º 4035: Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	Instituye al CNREE como ente rector en rehabilitación y educación especial. Promueve la formación laboral de PcD.	MEP / MTSS
1996	Ley N.º 7600: Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Garantiza accesibilidad en la educación, empleo, transporte y servicios. Obliga al Estado y sector privado a adecuar entornos físicos y laborales.	CNREE / MEP / MTSS
1998	Decreto Ejecutivo N.º 26831-MEP-S-MTS S: Reglamento de la Ley 7600	Regula la implementación de la Ley 7600, estableciendo lineamientos técnicos para la accesibilidad laboral y educativa.	Poder Ejecutivo

1999	Política Nacional de Rehabilitación Integral	Promueve la coordinación interinstitucional entre salud, educación y empleo, para la inclusión de PcD.	CNREE / MEP / MTSS
------	---	--	--------------------

Fuente: Elaboración propia con base en CNREE (2012), Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica (CTSCR, 2020) y legislación nacional consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SINALEVI).

Como puede observarse, las normas aprobadas en este periodo, particularmente la Ley 7600 y su reglamento, representaron un avance importante en la formalización jurídica de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, su implementación se desarrolló en un contexto institucional que aún mantenía un fuerte énfasis en la rehabilitación y la asistencia social.

Este acumulado normativo permitió ampliar el reconocimiento formal de derechos y consolidar nuevas obligaciones para el Estado costarricense en materia de accesibilidad, educación y trabajo. No obstante, distintos informes institucionales señalaron dificultades en la aplicación efectiva de estas disposiciones. Al respecto, el Programa Estado de la Nación (2005) advirtió que, a pesar de los avances normativos alcanzados, persistían importantes desafíos para traducir estos compromisos en mejoras concretas sobre las condiciones de vida de la población.

En este contexto, hacia finales del siglo XX comenzaron a impulsarse esfuerzos orientados a construir lineamientos estatales más integrales en materia de discapacidad. Uno de los principales antecedentes fue el documento *Políticas Nacionales en Discapacidad* elaborado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) en el año 2000, el cual constituyó uno de los primeros intentos de articular directrices nacionales relacionadas con accesibilidad, participación, institucionalidad, educación, trabajo e investigación.

El documento señalaba que estas políticas buscaban “Generar, a través de sus grandes directrices, políticas institucionales y, consecuentemente, planes, programas, proyectos y acciones de las diversas entidades del Estado y de entidades privadas de servicio público” (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial [CNREE], 2000, p. 3), así como incorporar la discapacidad como un tema relevante para la agenda nacional y propiciar la participación social de la población.

De igual manera, el documento incorporaba principios vinculados con igualdad de oportunidades, participación, accesibilidad y autonomía personal, evidenciando una transición progresiva hacia un enfoque orientado al reconocimiento de derechos humanos y a la participación activa de las personas con discapacidad dentro de los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas.

Estas políticas también planteaban la necesidad de fortalecer la rectoría institucional y desarrollar mecanismos permanentes de evaluación y fiscalización de planes, programas y servicios vinculados con discapacidad, aspectos que posteriormente reaparecerían dentro de las discusiones relacionadas con la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).

Además, durante la primera década de los años 2000, Costa Rica experimentó un proceso de reconfiguración institucional asociado a la consolidación del modelo económico neoliberal instaurado desde la década anterior. Las políticas de ajuste estructural, la apertura comercial y la racionalización del gasto público incidieron en la reorganización de las funciones estatales y en las prioridades de la gestión pública, fortaleciendo discursos vinculados a la competitividad económica, la eficiencia administrativa y la modernización institucional.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008) señaló que este proceso de modernización estatal estuvo acompañado por cambios en las prioridades de la política pública, en un contexto marcado por el fortalecimiento de políticas orientadas a la productividad y la competitividad económica. En este marco, el informe advierte que:

Ahora bien, el crecimiento real observado en la ISP es en la actualidad insuficiente para responder al crecimiento de la población. En el 2005 la inversión social por habitante fue un 21% menor a la realizada en los ochenta. Si bien se identifican fechas con ciertos repuntes en esa inversión por persona, específicamente durante los noventa e inicios del nuevo milenio, la discordancia se torna más representativa si se tiene presente que en los últimos tres años se observa una contracción real acumulada del 6,3% en la inversión social por habitante.” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 53).

En una línea similar, el Programa Estado de la Nación (2007) señala que, a pesar de los avances en desarrollo humano, persistían importantes desafíos en materia de equidad social, indicando que “la inversión social es una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver el problema de la desigualdad”, cuyo origen se relaciona con “el mercado laboral, que exhibe grandes debilidades, sobre todo para generar empleos de calidad” (p. 84). Estas valoraciones evidencian las limitaciones existentes para traducir el crecimiento económico en mejoras sostenidas sobre las condiciones de vida y la reducción de las desigualdades sociales.

En este contexto, la primera década del siglo XXI estuvo acompañada por la aprobación de nuevas normativas orientadas a fortalecer el reconocimiento de derechos y ampliar las acciones estatales vinculadas con la inclusión social. En el ámbito de la discapacidad, se promulgaron leyes y reglamentos dirigidos a fortalecer la inclusión educativa, la accesibilidad y la incorporación laboral de las personas con discapacidad, particularmente en espacios de formación técnica y empleo público.

A continuación, se sintetizan las principales normativas aprobadas entre 2001 y 2009, las cuales reflejan la incorporación progresiva de disposiciones vinculadas al enfoque de derechos humanos en materia de discapacidad.

Cuadro 3. Normativas 2001-2009: Transición hacia el enfoque de derechos y la inclusión laboral

Año	Norma / Instrumento	Contenido principal	Institución responsable
2001	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.	Ratificada por Costa Rica. Establece compromisos de acceso equitativo a la educación y al empleo.	Asamblea Legislativa / MREC
2002	Creación del CENAREC (Decreto Ejecutivo N.º 30056-MEP)	Crea el Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva, que promueve formación docente, asesoría técnica y materiales accesibles.	MEP
2004	Ley N.º 8551: Reforma a la Ley 7600	Amplía obligaciones para instituciones públicas y empresas privadas respecto a accesibilidad y ajustes razonables en entornos laborales y educativos.	Asamblea Legislativa
2007	Reglamento del INA para la Capacitación de Personas con Discapacidad	Establece lineamientos de inclusión y accesibilidad para formación técnica y empleo.	INA
2007	Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010	Incluye metas específicas para subsidios, créditos a microempresas y programas de empleabilidad de PcD.	MIDEPLAN

2009	Ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU)	Costa Rica adopta formalmente el paradigma de derechos humanos, comprometiéndose a promover empleo y educación inclusiva.	Asamblea Legislativa / CONAPDIS
-------------	---	---	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (2007), CNREE (2012), Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica (CTSCR, 2020) y legislación nacional consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SINALEVI).

Como se aprecia en el cuadro 3, durante esta década se ampliaron los marcos normativos y se incorporaron nuevos compromisos internacionales vinculados a la protección de derechos sociales y humanos. Paralelamente, el contexto político y económico del país continuó caracterizándose por políticas orientadas al crecimiento económico, la modernización institucional y la competitividad.

A finales de la administración de Abel Pacheco de la Espriella (2002–2006), el país mostró una relativa reducción de la pobreza, pasando de un 15.6% en 2005 a un 13.4% en 2007, y en cuanto a la pobreza extrema, de un 5.6% a un 3.3% (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008). Sin embargo, el mismo informe advierte que “la trascendencia de este tipo de cambio depende de la capacidad estatal de sostenerlo en el tiempo e incluso superarlo” (p. 209), señalando la importancia de la continuidad de las políticas públicas y de la capacidad institucional para mantener estos resultados.

Con el cambio de administración de Óscar Arias Sánchez (2006–2010), se impulsaron reformas orientadas a la eficiencia institucional, la descentralización y la apertura económica, bajo el planteamiento de una “socialdemocracia moderna”, definida como:

Que entiende que si bien es necesaria la solidaridad para solventar el rezago social de muchos costarricenses, esa solidaridad tiene un costo económico significativo que sólo puede ser cubierto por una mayor eficiencia económica y

un mayor crecimiento (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 210).

Estas orientaciones reflejan el énfasis otorgado durante este periodo a la modernización institucional y al crecimiento económico como elementos vinculados al abordaje de las problemáticas sociales.

El MIDEPLAN (2007) reconoció que, pese al crecimiento económico registrado en el país, persistían importantes desafíos en materia de equidad social, señalando la necesidad de fortalecer la gestión pública y ampliar las acciones orientadas a la inclusión social y la rendición de cuentas. En este contexto, distintos programas sociales continuaron orientándose hacia mecanismos de atención y compensación dirigidos a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

En lo referente a la población con discapacidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010 estableció como uno de sus compromisos principales que:

Se compensará la desigualdad social de las personas con discapacidad en condición de pobreza y se crearán oportunidades para la generación de ingresos. Al año 2010, se otorgarán subsidios a 2.850 personas anualmente, se atenderá a 750 personas adultas con discapacidad en condición de abandono y se otorgarán 200 créditos para microempresas de personas con discapacidad y sus familiares (MIDEPLAN, 2007, p. 50).

Por su parte, el Programa Estado de la Nación (2007), al analizar el eje Equidad e Integración Social, señaló que una de las principales medidas implementadas correspondía a la “transferencia de recursos a la población con discapacidad” (p. 116). Estos planteamientos evidencian que, durante este periodo, las acciones estatales dirigidas a la población con discapacidad mantuvieron una importante orientación hacia mecanismos de apoyo económico y atención social, particularmente mediante subsidios y programas focalizados.

Hacia finales de la década, el marco normativo costarricense comenzó a incorporar de manera más explícita el lenguaje de los derechos humanos, lo cual se reflejó en la ratificación de instrumentos internacionales y en la adopción de disposiciones nacionales orientadas a la inclusión educativa, la accesibilidad y la incorporación laboral de las personas con discapacidad.

En el cuadro siguiente se sintetizan los principales avances normativos entre 2009 y 2010, los cuales constituyen antecedentes relevantes para la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021)

**Cuadro 4. Avances normativos de cierre de década (2009–2010):
institucionalización de la inclusión**

Año	Norma / Instrumento	Contenido principal	Institución responsable
2009	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU)	Reconoce el derecho al trabajo, educación inclusiva y participación plena. Ratificada por Costa Rica mediante Ley N.º 8661.	Asamblea Legislativa / MREC
2009	Reforma a la Ley General de Empleo Público	Incorpora criterios de inclusión laboral, cupos y ajustes razonables para PcD en el sector público.	Asamblea Legislativa / DGSC
2010	Preparación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021)	Estructura las líneas de acción para garantizar derechos laborales y autonomía económica de PcD.	CNREE / CONAPDIS / MIDEPLAN

Fuente: Elaboración propia con base en CNREE (2012), Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica (CTSCR, 2020) y legislación nacional consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SINALEVI) y ONU (2006, 2009).

Estas disposiciones reflejan cambios importantes en el abordaje estatal de la discapacidad durante la última parte de la década analizada. Junto con la continuidad de programas de apoyo social y subsidios económicos, comenzaron a incorporarse con mayor fuerza disposiciones vinculadas al reconocimiento de derechos, particularmente en materia de inclusión educativa, accesibilidad y empleo.

Hacia finales de la década en estudio, el marco normativo costarricense incorporó progresivamente instrumentos y disposiciones orientadas al reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetas de derechos. Este proceso se evidenció especialmente en la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2009) y en reformas institucionales vinculadas con la accesibilidad, el empleo público y la formación técnica desarrollada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Si bien los planes nacionales de desarrollo de este periodo no integraban de manera específica una política nacional articulada en materia de discapacidad, distintos sectores sociales, institucionales y académicos comenzaron a impulsar discusiones relacionadas con la inclusión, la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos de esta población.

En este contexto, los avances normativos e institucionales desarrollados entre 2007 y 2010 constituyeron antecedentes relevantes para la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), la cual buscó articular los compromisos internacionales asumidos por el país y las acciones nacionales dirigidas a la garantía de derechos de las personas con discapacidad.

Estas condiciones políticas e institucionales configuraron el contexto previo a la formulación de la PONADIS 2011–2021, cuyo proceso de construcción y principales mediaciones serán abordados en el siguiente capítulo.

1.3.2 Actores políticos y colectivos sociales construcción del enfoque de derechos (2000–2010)

Durante la primera década del siglo XXI, el proceso de fortalecimiento de políticas y acciones orientadas a la población con discapacidad en Costa Rica contó con la participación de diversos actores institucionales, sociales y académicos que impulsaron discusiones vinculadas al reconocimiento de derechos, la inclusión social y la accesibilidad.

En este periodo, distintas organizaciones y colectivos comenzaron a posicionar con mayor fuerza demandas relacionadas con la educación inclusiva, la participación social, la accesibilidad y la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Asimismo, la participación de organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y colectivos vinculados con la discapacidad contribuyó a visibilizar las condiciones de exclusión enfrentadas por esta población y a promover nuevas discusiones en torno a la autonomía, la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos. Estas acciones se desarrollaron en un contexto caracterizado por la ampliación progresiva del marco normativo nacional e internacional en materia de derechos humanos, particularmente hacia finales de la década analizada.

En este escenario, diversos actores sociales e institucionales participaron activamente en espacios de incidencia, consulta y articulación relacionados con las políticas públicas en discapacidad, configurando antecedentes relevantes para el proceso de formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).

- **Actores institucionales: CNREE, CENAREC y la tecnificación del enfoque**

Durante los primeros años de la década, diversas instituciones públicas vinculadas al ámbito de la discapacidad desempeñaron un papel importante en la elaboración de lineamientos técnicos y acciones orientadas a la inclusión educativa y

laboral. En este contexto, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), creado en 1959, fortaleció su papel como institución rectora en materia de discapacidad, promoviendo diagnósticos, lineamientos y procesos de coordinación interinstitucional relacionados con la accesibilidad, la educación y la inserción laboral, considerando que de hasta el año 2003 se encontraba en un proceso de evolución, y para el 2004-2013 un camino a la modernización. (CONAPDIS, 2024)

De igual manera, la creación del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC), mediante el Decreto Ejecutivo N.° 34206-MEP de 2007, representó un avance importante en el fortalecimiento de las acciones vinculadas con la educación inclusiva en Costa Rica. Este centro fue establecido como un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Educación Pública, con el propósito de atender las necesidades educativas de las personas con discapacidad mediante acciones de información, asesoría, capacitación, investigación y apoyo técnico dirigidas a estudiantes, docentes, familias y otros actores relacionados con los procesos educativos (Decreto Ejecutivo N.° 34206-MEP, 2007).

No obstante, pese al desarrollo de estas iniciativas y lineamientos técnicos, persistían importantes desafíos relacionados con la articulación institucional y la implementación de las acciones promovidas por estas entidades. En este contexto, las políticas y programas vinculados a discapacidad continuaron desarrollándose mediante distintos enfoques institucionales y modalidades de atención.

- **Actores colectivos y organizaciones sociales: el papel del movimiento asociativo**

En paralelo al accionar institucional, distintas organizaciones sociales y asociaciones vinculadas a la discapacidad fortalecieron durante la primera década del siglo XXI espacios de apoyo, sensibilización y promoción de derechos para las personas con discapacidad y sus familias. Entre estas organizaciones destacan la Asociación Síndrome de Down de Costa Rica (ASIDOWN), la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR) y la Comité de Información de las Organizaciones

de Personas con Discapacidad (COINDIS), las cuales participaron en distintos procesos comunitarios, educativos y de incidencia social relacionados con la inclusión y la accesibilidad.

ASIDOWN, activa desde la década de 1980, surge a partir de la organización de familias de personas con síndrome de Down que buscaban acceso a información, apoyo especializado y mayores oportunidades de participación social para esta población. Según la propia organización, su labor se orientó a “promover cambios en una sociedad que prácticamente cerraba las puertas a la inclusión para esta población” (ASIDOWN, 2022, párr. 1).

Posteriormente, en el año 2004, la Asociación se inscribió formalmente ante el Registro de Asociaciones como una organización no gubernamental sin fines de lucro, ampliando sus acciones hacia procesos de acompañamiento familiar, sensibilización social y promoción de espacios educativos y comunitarios dirigidos a personas con síndrome de Down (ASIDOWN, 2022).

Diversas fuentes reconocen la participación de esta organización en iniciativas relacionadas con la inclusión educativa y la sensibilización social (La Nación, 2007; CNREE, 2010). Su trabajo constituye un antecedente relevante dentro del fortalecimiento de organizaciones sociales vinculadas a la discapacidad durante el periodo analizado.

Por su parte, la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR) fue fundada el 8 de junio de 1974 con el propósito de fortalecer la Lengua de Señas Costarricense (LESCO), promover la identidad cultural de las personas sordas y desarrollar acciones orientadas a la defensa de los derechos de esta población (ANASCOR, 2024). Entre sus objetivos se encontraban la promoción de condiciones de igualdad, el desarrollo inclusivo y la protección de los derechos humanos de las personas sordas.

Durante la década analizada, ANASCOR promovió distintas iniciativas vinculadas con el reconocimiento y fortalecimiento del LESCO, así como acciones

orientadas a ampliar el acceso de las personas sordas a instituciones públicas y espacios educativos. Asimismo, impulsó la incorporación de intérpretes de lengua de señas en instituciones estatales y programas de empleo, desarrollando vínculos de coordinación con entidades como el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Poder Judicial.

En el año 2009, la organización participó en la creación de un programa de capacitación continua en LESCO financiado por el Poder Judicial, en el cual se estableció que “los servidores judiciales deben poseer un dominio básico-intermedio de la lengua de señas costarricense, de tal forma que sean capaces de comprender y entender el mensaje que el usuario transmite, así como mantener una conversación y expresarse con fluidez y soltura” (Poder Judicial, 2009, p. 7).

De igual manera, ANASCOR impulsó acciones interinstitucionales mediante el Comité Nacional de LESCO (CONALESCO), creado en 1999, el cual articuló procesos de coordinación y planificación lingüística junto con instituciones como el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC) y el Programa Regional de Recursos para la Sordera (PROGRESO) (Ramírez, 2013).

Al respecto, Ramírez (2013) señala que el Comité Nacional de la Lengua de Señas Costarricense (CONALESCO) forma parte de la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR) y desarrolla acciones relacionadas con la educación de personas sordas, el fortalecimiento de la cultura sorda costarricense y la promoción de actividades culturales y lingüísticas (p. 1). Estas iniciativas evidencian el papel de las organizaciones de personas sordas en la defensa de sus derechos lingüísticos y culturales, así como en la generación de espacios de participación social. En esta misma línea, el autor destaca que:

Una parte importante del trabajo de CONALESCO ha sido su participación constante en las reuniones de la Comisión Interinstitucional Pro LESCO, creada en 2004 y coordinada por el PROGRESO, en aras de la unificación de los

programas de LESCO en las diversas instituciones estatales como las universidades estatales, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa (CENAREC) y la misma ANASCOR (Ramírez, 2013, p. 6).

Estas acciones contribuyeron al fortalecimiento de iniciativas vinculadas al reconocimiento lingüístico y cultural de la comunidad sorda costarricense, así como a la ampliación de espacios de articulación entre organizaciones sociales e instituciones estatales en materia de accesibilidad y educación.

De igual manera, durante la década del 2000 adquirieron relevancia distintos espacios de articulación entre organizaciones de personas con discapacidad, entre ellos COINDIS. De acuerdo con información divulgada por la propia organización, sus antecedentes de articulación se remontan al año 1996; sin embargo, su formalización jurídica como organización se realizó en el año 2009.

Durante el periodo analizado, COINDIS funcionó como un espacio de coordinación entre distintas organizaciones vinculadas a la discapacidad, promoviendo agendas relacionadas con accesibilidad, educación, empleo, eliminación de barreras y reconocimiento de derechos. Aunque la documentación pública sistematizada sobre sus acciones durante estos años es limitada, distintas referencias institucionales la identifican como un espacio de articulación del movimiento asociativo en discapacidad hacia finales de la década.

La conformación de este tipo de espacios organizativos coincidió con un contexto en el que las discusiones sobre inclusión, accesibilidad y derechos humanos comenzaron a adquirir mayor presencia dentro del debate público e institucional relacionado con la discapacidad. En este escenario, organizaciones como COINDIS participaron en procesos de articulación colectiva y representación de demandas vinculadas a las personas con discapacidad.

En este marco, la formalización de COINDIS en 2009 constituye un antecedente relevante dentro del proceso de organización y fortalecimiento del movimiento asociativo en discapacidad previo a la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).

- **Cooperación internacional y fortalecimiento técnico: el caso JICA**

Hacia finales de la década del 2000, la cooperación internacional comenzó a desempeñar un papel relevante en el fortalecimiento de procesos técnicos e institucionales relacionados con la discapacidad en Costa Rica. En este contexto, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) desarrolló diversos procesos de apoyo y coordinación junto con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), orientados a la generación de diagnósticos, el fortalecimiento institucional y la articulación intersectorial en materia de discapacidad.

De acuerdo con el Estudio básico sobre las necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica, elaborado por el CNREE con apoyo de JICA, la institución impulsó un proceso de diagnóstico nacional con el propósito de identificar las principales necesidades de esta población y generar información que respaldara la creación de un sistema nacional de información sobre discapacidad, fortaleciendo así el cumplimiento de sus funciones rectoras (CNREE et al., 2006). Asimismo, el estudio reafirmó el papel del CNREE como instancia responsable de velar porque las instituciones públicas garantizaran las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (CNREE et al., 2006).

Los resultados evidenciaron importantes desafíos en distintos ámbitos. Entre las principales necesidades identificadas se encontraban el acceso a fuentes de empleo, programas de terapia ocupacional para el desarrollo de destrezas y oficios, servicios especializados de salud, acceso a la educación y eliminación de barreras físicas para las personas con discapacidad (CNREE et al., 2006).

Por otra parte, la cooperación impulsada por JICA no se limitó a la producción de información, sino que también buscó fortalecer la coordinación entre instituciones

públicas vinculadas al tema de discapacidad y promover una mayor visibilización de esta temática en los ámbitos nacional, regional y local. Al respecto, se señala que:

A partir del año 2002, la participación de JICA en el contexto del trabajo en temas de discapacidad en Costa Rica tiende a incrementarse, buscando promover una mayor coordinación interinstitucional entre el CNREE y otras instituciones públicas que de una u otra forma tienen una relación directa en temas de discapacidad y además posicionar el tema de discapacidad en el entorno nacional, regional y local (CNREE & JICA, 2013, p. 8).

La cooperación técnica impulsada por JICA constituyó un antecedente relevante para el fortalecimiento de los procesos de diagnóstico, generación de información y articulación institucional en materia de discapacidad durante el período previo a la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).

- **Los Encuentros Nacionales de Investigación sobre Discapacidad (2010–2011)**

Otro espacio relevante durante el periodo analizado fueron los Encuentros Nacionales de Investigación sobre Discapacidad, organizados por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) con participación de universidades públicas, instituciones estatales, organismos internacionales y organizaciones vinculadas al ámbito de la discapacidad. La memoria del III Encuentro Nacional señala que “el tema central del Encuentro, fueron las Políticas Nacionales en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS)” (CNREE, 2013, p.10), evidenciando la estrecha relación existente entre la producción de conocimiento y el proceso de implementación de la política pública en discapacidad.

El documento indica que el encuentro reunió a representantes de “entidades públicas, universidades, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, personas con discapacidad, así como familiares y amigos de dichas personas”, lo cual refleja la participación de diversos sectores vinculados con la discusión sobre discapacidad, inclusión y derechos humanos.

Dentro de los objetivos del encuentro se estableció:

Fomentar el intercambio, la discusión y la difusión de los resultados de investigaciones y de experiencias sobre discapacidad, entre la comunidad académica, las personas con discapacidad, así como las entidades y organismos, que incentiven la implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y una cultura de investigación inclusiva basada en los derechos humanos de las personas con discapacidad (CNREE, 2013, p.10).

De igual manera, el CNREE planteó la necesidad de fortalecer la investigación como herramienta para la planificación y evaluación de las políticas públicas en discapacidad, señalando que “ propuso la investigación sobre discapacidad, como una herramienta que coadyuve en la generación, aplicación y evaluación de la Política Nacional en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS)” (CNREE, 2013, p 10)

Las actividades desarrolladas durante el encuentro incluyeron conferencias, mesas de diálogo y ponencias vinculadas con empleo, educación inclusiva, institucionalidad democrática, tecnologías accesibles, investigación universitaria y cooperación internacional. Asimismo, participaron universidades públicas, organismos internacionales como ONU y OEA, así como personas investigadoras y activistas vinculados al movimiento por los derechos de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, los Encuentros Nacionales de Investigación sobre Discapacidad evidencian el fortalecimiento progresivo de espacios de discusión técnica, producción académica y articulación institucional en torno a la discapacidad hacia el cierre de la década analizada, en un contexto marcado por la implementación de la PONADIS y la incorporación paulatina del enfoque de derechos humanos dentro de la agenda pública costarricense.

En síntesis, el contexto político e institucional desarrollado entre los años 2000 y 2010 estuvo marcado por una serie de transformaciones normativas, técnicas y organizativas que incidieron progresivamente en la incorporación del enfoque de derechos humanos dentro del abordaje estatal de la discapacidad en Costa Rica.

Durante este periodo, el país avanzó en la aprobación de normativa nacional, la ratificación de instrumentos internacionales y el fortalecimiento de espacios de articulación institucional, académica y social vinculados a la inclusión de las personas con discapacidad

Paralelamente, distintos actores institucionales, organizaciones sociales, espacios académicos y organismos de cooperación internacional contribuyeron al posicionamiento del tema de discapacidad dentro de la agenda pública nacional, impulsando discusiones relacionadas con accesibilidad, inclusión educativa, empleo, participación social y generación de información técnica. Estos procesos permitieron ampliar progresivamente el reconocimiento formal de derechos y fortalecer iniciativas orientadas a la coordinación interinstitucional y la planificación estatal en esta materia.

No obstante, este periodo también estuvo caracterizado por importantes limitaciones estructurales vinculadas a la fragmentación institucional, las dificultades de articulación entre entidades públicas y la persistencia de respuestas centradas principalmente en mecanismos de asistencia y compensación social. De esta manera, hacia el cierre de la década coexistían avances normativos y discursivos junto con desafíos relacionados con la implementación efectiva de políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad.

En este contexto político, institucional y social se configuraron las condiciones que dieron paso a la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), como un esfuerzo orientado a articular bajo una misma directriz los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado costarricense en materia de discapacidad. A partir de ello, el siguiente capítulo profundiza en el análisis de las principales mediaciones sociales, políticas e institucionales que incidieron en el proceso de formulación de dicha política pública.

CAPÍTULO II

Mediaciones sociales, políticas e institucionales en la formulación de la PONADIS (2011–2021)

2.1 Enfoque de análisis de las mediaciones

El presente capítulo se orienta al análisis de las mediaciones sociales, políticas e institucionales que incidieron en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 con relación al derecho al trabajo, a partir de la articulación entre el contexto social previamente analizado y las entrevistas realizadas tanto a actores institucionales vinculados con la formulación de la PONADIS como a personas con discapacidad, cuyas experiencias permiten comprender cómo dichas mediaciones se expresan en la vida cotidiana y condicionan el ejercicio efectivo del derecho al trabajo. Para ello, se asume una perspectiva histórico-crítica, que comprende la realidad social como una totalidad compleja, dinámica y contradictoria, en la cual los fenómenos no pueden explicarse a partir de su apariencia inmediata, sino en relación con las determinaciones estructurales que los configuran.

Desde esta perspectiva, el análisis busca superar el plano de la inmediatez, en tanto “en la esfera de la singularidad, cada hecho parece explicarse a sí mismo, obedeciendo a una causalidad caótica” (Pontes, 2003, p. 169). Por ello, los elementos identificados tanto en el contexto social desarrollado en el Capítulo I como en las entrevistas no se comprenden como hechos aislados, sino como expresiones de procesos sociales más amplios.

Para ello, se recurre a la categoría de mediación como herramienta analítica, ya que permite comprender la relación entre los distintos niveles de la realidad social. En palabras de Pontes (2003), “en la esfera de la universalidad se encuentran las grandes determinaciones y leyes de las tendencias de un complejo social dado”, mientras que estas “en la esfera de la singularidad quedan ocultas por la dinámica de los hechos” (p. 169). En este marco, el análisis de las mediaciones se ubica en el plano de la

particularidad, entendido como el espacio donde se articulan lo universal y lo singular. Así, “en la dialéctica entre lo universal y lo singular se encuentra la llave para desvendar el conocimiento del modo de ser del ser social”, constituyéndose la particularidad como un “campo de mediaciones” (Pontes, 2003, p. 169).

Considerando lo anterior, la relación entre lo universal, lo particular y lo singular constituye una herramienta analítica para comprender los distintos niveles de la realidad social que atravesaron la formulación de la PONADIS 2011–2021, particularmente en lo referente al derecho al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. Tal como señala Pontes, “las leyes tendenciales [...] actúan como si tomasen vida, se objetivasen y se hiciesen presentes en la realidad singular de las relaciones sociales cotidianas, desingularizándolas y transformando lo que era universal en particular, sin perder su carácter de universalidad ni su dimensión de singularidad” (Pontes, 2003, p. 176).

Desde esta perspectiva, las determinaciones estructurales vinculadas con la organización social y las dinámicas del Estado, como el capitalismo, la desigualdad social y la contradicción capital-trabajo, no se expresan de forma directa, sino mediante mediaciones que las concretizan en situaciones específicas. Así, lo universal remite a las condiciones estructurales que configuran la cuestión social; lo singular corresponde a las experiencias concretas expresadas por las personas participantes en la investigación; y lo particular constituye el espacio donde ambas dimensiones se articulan, permitiendo comprender cómo dichas determinaciones se traducen en formas concretas de acceso, exclusión y respuesta institucional en torno al derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

En este punto, resulta fundamental comprender que las mediaciones analizadas se desarrollan dentro de las condiciones estructurales propias de la sociedad capitalista, en la cual el Estado y sus expresiones institucionales, entre ellas el entonces Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, actualmente CONAPDIS, así como la PONADIS 2011–2021, se configuran como escenarios atravesados por contradicciones. En la misma línea, Montaña señala que “la

contradicción no es, por tanto, entre capitalismo y Estado; ellos, por el contrario, son no sólo perfectamente compatibles, como también partes de un mismo proceso histórico” (Montaño, 2003, p. 87). De manera que, el Estado no se comprende como un actor neutral, sino como un ámbito donde convergen intereses sociales, económicos y políticos que inciden en la configuración de las políticas sociales.

Asimismo, las desigualdades estructurales no se expresan de manera homogénea, sino mediante particularidades históricas, sociales y culturales. Tal como plantea Netto (2003), la comprensión de la cuestión social requiere considerar “las particularidades histórico-culturales y nacionales” (p. 52). Esto permite comprender cómo las condiciones estructurales de desigualdad se concretan en formas específicas de exclusión, acceso desigual al trabajo y limitaciones en la participación social de las personas con discapacidad.

En esta misma línea, Montaño advierte que las respuestas estatales frente a la cuestión social pueden derivar en procesos de asistencialización, donde los derechos tienden a transformarse en beneficios focalizados, debilitando su carácter universal (Montaño, 2003, p. 91). De este modo, las políticas públicas pueden comprenderse como respuestas parciales, atravesadas por tensiones entre garantía de derechos, limitaciones institucionales y orientaciones políticas.

Considerando lo anterior, el análisis del derecho al trabajo de las personas con discapacidad requiere superar enfoques que reduzcan esta problemática a condiciones individuales, reconociendo su carácter estructural y socialmente mediado.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2006), establece que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (preámbulo, inciso e).

En esta misma línea, la discapacidad puede comprenderse como el resultado de barreras sociales, institucionales y estructurales que limitan el ejercicio pleno de derechos:

La discapacidad no es la condición que tenga la persona, sino las barreras impuestas, llámese discriminación, falta de oportunidades en ámbitos como el educativo o laboral, espacios o sistemas inaccesibles, falta de acceso a la información o al transporte público entre otros (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2024, p. 22).

De este modo, las barreras físicas, sociales e institucionales operan como mediaciones que traducen las determinaciones estructurales en condiciones concretas de exclusión en el acceso, permanencia y desarrollo laboral de las personas con discapacidad.

En consecuencia, las mediaciones desarrolladas en el presente capítulo no fueron definidas a priori, sino que emergieron del proceso de análisis realizado mediante la articulación entre el contexto histórico, la revisión documental y las entrevistas efectuadas a actores institucionales y personas con discapacidad. De este modo, la educación, la accesibilidad, la inserción laboral y la subjetividad se comprenden como expresiones particulares mediante las cuales las determinaciones estructurales se concretan en las experiencias cotidianas de las personas con discapacidad y, simultáneamente, configuran demandas sociales que interpellaron la acción estatal y contribuyeron a la formulación de la PONADIS 2011–2021.

2.2 Mediaciones sociales

Las mediaciones sociales que incidieron en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 deben comprenderse en relación con las condiciones estructurales que configuran la cuestión social en el contexto costarricense. Tal como se evidenció en el Capítulo I, la población con discapacidad enfrentaba limitaciones sistemáticas en el acceso a la educación, la accesibilidad, el empleo y otros ámbitos fundamentales para la autonomía, la participación social y el

ejercicio de sus derechos. Esta situación de exclusión persistente no puede explicarse a partir de condiciones individuales, sino como resultado de procesos históricos, prácticas sociales y respuestas institucionales que han restringido las oportunidades de esta población y reproducido condiciones de desigualdad (Organización Panamericana de la Salud, 2004).

Desde una perspectiva histórico-crítica, estas condiciones no se comprenden como problemáticas aisladas, sino como expresiones particulares de determinaciones sociales más amplias. Las desigualdades estructurales vinculadas con la organización social, el mercado de trabajo, la distribución de recursos y la capacidad de respuesta estatal se concretan en barreras que atraviesan las trayectorias educativas, laborales, familiares y sociales de las personas con discapacidad. De este modo, las mediaciones sociales permiten explicar cómo las condiciones estructurales se materializan en experiencias cotidianas de exclusión y, simultáneamente, cómo estas experiencias se transforman en necesidades, demandas y luchas por el reconocimiento de derechos.

A partir de la articulación entre el contexto histórico, la revisión documental y las entrevistas realizadas a actores institucionales y personas con discapacidad, se identifican cuatro grandes núcleos de mediaciones sociales: el acceso a la educación; las condiciones de accesibilidad; la inserción y permanencia en el trabajo; y la autopercepción y subjetividad construidas en contextos de exclusión.

Estas mediaciones no operan de manera independiente, sino que se relacionan y acumulan a lo largo de las trayectorias de vida. Así, las barreras educativas pueden limitar el acceso al empleo; la falta de accesibilidad puede restringir tanto la permanencia educativa como laboral; y la exposición reiterada a condiciones de exclusión puede incidir en las expectativas, la participación y la exigibilidad de derechos.

La interdependencia entre las distintas barreras también se refleja en la experiencia de una de las personas entrevistadas, quien señala que:

Las barreras existen, tanto físicas, como tecnológicas, administrativas, políticas; la relación entre desempleo y discapacidad es directa y es que los derechos son interdependientes; si se violenta un derecho automáticamente se violentan otros derechos (E5, 21 de mayo de 2025).

Este planteamiento reafirma que la exclusión laboral no puede analizarse de manera aislada, sino como el resultado de múltiples barreras que interactúan entre sí y limitan el ejercicio integral de los derechos. Por tanto, el análisis de las mediaciones sociales permite comprender que las demandas incorporadas en la formulación de la PONADIS no surgieron únicamente del reconocimiento abstracto de derechos, sino de condiciones concretas de desigualdad experimentadas por la población con discapacidad, es decir, estas mediaciones constituyen un punto de articulación entre las experiencias cotidianas de exclusión, las demandas sociales y la construcción de respuestas estatales.

2.2.1. Acceso a la educación como mediación estructural

Las limitaciones en el acceso, permanencia, participación y conclusión de los procesos educativos constituyen una de las principales mediaciones sociales que condicionan las trayectorias de vida de la población con discapacidad. Cómo se desarrolló en el Capítulo I, la existencia de barreras sociales, institucionales y materiales dificultaba la inclusión educativa y restringía las posibilidades de formación y desarrollo de esta población.

La educación se comprende en este análisis como una mediación estructural porque articula las condiciones generales de desigualdad con las posibilidades concretas que tienen las personas para acceder a otros ámbitos de la vida social. No se limita a la transmisión de conocimientos, sino que interviene en la adquisición de credenciales, habilidades, experiencias y recursos necesarios para continuar estudios, participar socialmente y acceder al trabajo. En consecuencia, las desigualdades producidas dentro del sistema educativo no permanecen circunscritas a este ámbito, sino que se proyectan sobre las trayectorias laborales y las posibilidades de autonomía

de las personas con discapacidad. Esta situación es reafirmada en las entrevistas, donde se señala:

Muchas personas con discapacidad a duras penas terminan la escuela, no hay aceras adecuadas ni transporte público accesible, entonces esa persona no estudia y difícilmente puede acceder a un puesto de trabajo.

(E2, 11 de agosto de 2025)

El testimonio permite identificar, en primer lugar, las dimensiones de espacio físico y transporte de la accesibilidad. La ausencia de aceras adecuadas limita las posibilidades de desplazamiento en el entorno, como lo menciona Ramírez (2010), se requiere que las edificaciones cuenten con las condiciones para que sean utilizables para que todas las personas lleguen, ingresen y se movilicen con autonomía y seguridad en los espacios, así como la falta de transporte público accesible y oportuno. Lo anterior, restringió la independencia, seguridad y autonomía necesarias para asistir regularmente a los centros educativos.

Estas condiciones evidencian que el derecho a la educación no depende únicamente de la existencia formal de instituciones educativas o de la posibilidad de matricularse, sino también de las condiciones materiales que permiten llegar hasta ellas, permanecer en los procesos formativos y participar en igualdad de condiciones.

El fragmento también evidencia que las distintas dimensiones de la accesibilidad no operan de forma aislada. Una dificultad en el transporte o en el espacio físico puede convertirse en una barrera educativa y, posteriormente, en una limitación para acceder al trabajo. Esto demuestra el carácter acumulativo de la exclusión: una dificultad que inicialmente se manifiesta en el desplazamiento termina afectando la permanencia educativa, la obtención de certificaciones y las oportunidades laborales. De este modo, la exclusión del mercado de trabajo no comienza necesariamente en el momento de buscar empleo, sino que puede construirse desde etapas previas de la trayectoria de vida.

Lo anterior permite comprender que la aparente falta de formación no constituye una característica inherente de las personas con discapacidad, sino el resultado de trayectorias educativas atravesadas por desigualdades estructurales.

Como señala la Organización Panamericana de la Salud, “los servicios educativos son fundamentales en el desarrollo humano de todas las personas y para el progreso de todos los sectores de la sociedad” (Organización Panamericana de la Salud, 2004, p. 19). Es decir, las limitaciones en el acceso, la permanencia y la calidad educativa reflejan dificultades del sistema social e institucional para responder a las necesidades de la población con discapacidad y garantizar el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

En esa misma línea, una educación inclusiva requiere no sólo eliminar barreras de acceso, sino también transformar las condiciones en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje. Al respecto, Ramírez (2010) señala que “una escuela inclusiva es aquella que presente modificaciones tanto en su infraestructura como en su respuesta pedagógica, que debe satisfacer las necesidades, características e intereses de todos/as los/as estudiantes” (p. 83).

La educación inclusiva descrita por Ramírez (2010) permite comprender la relevancia de la dimensión curricular de la accesibilidad para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Esta comprende “las adecuaciones de acceso, la metodología, los contenidos, los formatos, la evaluación, los requisitos de ingreso y la inclusión del tema de discapacidad” (Holts, 2006, citado en Ramírez, 2010, p. 77).

La incorporación de dicha dimensión permite comprender que las barreras educativas no se limitan al acceso físico en los centros educativos. La garantía del derecho a la educación también depende de que los procesos pedagógicos respondan a las necesidades de las personas con discapacidad, de manera que puedan participar, permanecer y concluir sus estudios en igualdad de condiciones. Por lo tanto, la accesibilidad curricular constituye una condición necesaria para evitar que las

desigualdades educativas continúen reproduciéndose a lo largo de la trayectoria de vida.

Este análisis permite reconocer, además, que la accesibilidad posee una dimensión administrativa. Garantizar la continuidad educativa requiere planificación, asignación presupuestaria, coordinación, ejecución y evaluación de acciones que articulen al sistema educativo con otras instituciones responsables del transporte, la infraestructura y los servicios dirigidos a la población con discapacidad, de manera que se logre validar las necesidades de la población de este colectivo y lo determinado en la normativa nacional e internacional para la exigibilidad de sus derechos. (Ramírez, 2010).

Cuando estas respuestas se desarrollan de forma fragmentada, una persona puede contar con la posibilidad formal de ingresar al sistema educativo, pero carecer de las condiciones necesarias para asistir, permanecer y concluir sus estudios.

Lo anterior evidencia que el reconocimiento formal del derecho a la educación resulta insuficiente cuando las acciones institucionales no se articulan entre sí. La ausencia de planificación y coordinación entre los distintos actores estatales limita la posibilidad de brindar respuestas integrales, trasladando a las personas con discapacidad la carga de enfrentar barreras que deberían ser atendidas mediante políticas públicas coordinadas.

Desde otra perspectiva, las entrevistas también permiten reconocer cómo la exclusión educativa repercute posteriormente en las posibilidades de acceso al trabajo:

Abríamos opciones laborales y no había personas con discapacidad formadas para asumir los puestos. (E1, 2 de octubre de 2025)

Esta afirmación introduce una tensión analítica relevante. Considerada únicamente desde su apariencia inmediata, podría interpretarse como una carencia de formación atribuible a las propias personas con discapacidad. Sin embargo, al relacionarla con las condiciones estructurales previamente descritas, se evidencia que

la denominada “falta de formación” constituye el resultado de trayectorias educativas atravesadas por barreras de espacio físico, transporte, gestión institucional y aplicación insuficiente de políticas inclusivas.

Las entrevistas permiten observar cómo esta dimensión repercute en las trayectorias educativas de las personas con discapacidad. Si bien las condiciones materiales e institucionales influyen en el acceso y la permanencia educativa, la garantía del derecho a la educación también depende de que los procesos formativos respondan a las necesidades de las personas con discapacidad mediante adecuaciones de acceso, metodologías, contenidos, formas de evaluación y demás condiciones pedagógicas que favorezcan su participación y aprendizaje (Holts, 2006, citado en Ramírez, 2010).

Al respecto, una de las personas entrevistadas señaló que, pese a la apertura de nuevas oportunidades laborales, persistían dificultades para encontrar personas con discapacidad que pudieran asumir dichos puestos, situación que atribuyó a las barreras presentes en sus trayectorias educativas:

Para mí eran barreras del medio; el medio le había puesto una barrera de formación que ahora no le permitía acceder a un trabajo. (E1, 2 de octubre de 2025).

De acuerdo con lo anterior, la educación formal deja de entenderse como una condición exclusivamente individual para analizarse como el resultado de procesos educativos condicionados por las oportunidades y barreras presentes en el entorno. Resulta particularmente relevante la expresión “el medio le había puesto una barrera de formación”, ya que desplaza la explicación desde las características individuales hacia las condiciones estructurales del entorno educativo. Al respecto, E6 mencionó que:

También he querido estudiar algo técnico pero que sea virtual o a distancia, a ver si se abren puertas pero me cuesta porque la mayoría de los colegios técnicos nocturnos por aquí cerca son cursos de asistencia obligatoria y no es fácil

porque ahora a mi me cuesta agarrar buses, cruzar calles. Siento que esa modalidad para mi se vuelve complicado actualmente (E6, 23 de julio de 2026).

Por ende, la dimensión curricular permite analizar que la accesibilidad no se limita al ingreso al sistema educativo, sino que comprende las condiciones pedagógicas necesarias para que las personas desarrollen conocimientos, habilidades y competencias que favorezcan su participación en otros ámbitos de la vida social, incluido el trabajo.

De este modo, el acceso, la permanencia y la participación y conclusión de los procesos educativos se configuran como una mediación estructural que condicionó las oportunidades posteriores de participación laboral de las personas con discapacidad. La evidencia analizada permite reconocer que las barreras de espacio físico, transporte, gestión institucional y las asociadas a la dimensión curricular de la accesibilidad no operaron de manera aislada, sino que interactuaron entre sí, limitando las trayectorias formativas y, con ello, las posibilidades de acceder a un empleo en condiciones de igualdad.

La evidencia analizada permite sostener que, más que una ausencia individual de formación, las personas con discapacidad enfrentaron barreras de formación producidas por el propio entorno educativo, por lo que las demandas relacionadas con la educación adquirieron relevancia durante la formulación de la PONADIS, al evidenciar que la garantía del derecho al trabajo requería atender previamente las barreras presentes en los procesos educativos. Así, la educación no debía de entenderse únicamente como un derecho independiente sino como una mediación indispensable en el ejercicio de otros derechos, particularmente el derecho al trabajo remunerado de las personas con discapacidad.

2.2.2. Accesibilidad del entorno como mediación estructural

Otra mediación central corresponde a las condiciones de accesibilidad del entorno, las cuales inciden directamente en las posibilidades de participación de las personas con discapacidad en los distintos ámbitos de la vida social. Tal como se

evidenció en el Capítulo I, las limitaciones presentes en la infraestructura urbana y en los sistemas de transporte restringían el acceso y la permanencia en procesos educativos, laborales y comunitarios. En este sentido, la accesibilidad trasciende una condición meramente técnica para configurarse como una mediación estructural que condiciona las trayectorias de vida de esta población y el ejercicio efectivo de sus derechos. Desde la experiencia institucional, una de las personas entrevistadas señaló:

La persona sale a las 6 de la mañana, ningún bus le para, duran dos o tres horas esperando, llegan tarde y terminan siendo despedidos (E2, 11 de agosto de 2025).

Este testimonio permite identificar, en primer lugar, dos dimensiones centrales de la accesibilidad: el espacio físico y la movilidad. La ausencia de infraestructura accesible y de sistemas de transporte adecuados limita el desplazamiento cotidiano de las personas con discapacidad, restringiendo sus posibilidades de incorporarse y permanecer en el empleo. En consecuencia, la exclusión no se expresa únicamente en la ausencia de oportunidades laborales, sino también en la existencia de barreras materiales que impiden ejercer efectivamente su autonomía y los derechos ya reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, el relato evidencia que las distintas barreras del entorno no operan de manera aislada. Una limitación en la infraestructura urbana o en el transporte público repercute directamente sobre la puntualidad, la continuidad laboral y las posibilidades de participación en otros espacios de la vida social. De este modo, la inaccesibilidad deja de constituir un problema exclusivamente relacionado con el desplazamiento para convertirse en un proceso que produce desventajas acumulativas, afectando el acceso al trabajo, la estabilidad laboral y el ejercicio de otros derechos fundamentales.

En mi caso todo cambió, yo antes iba a cualquier lugar sin problema, pero ahora me cuesta desde agarrar un bus sólo, subir escaleras, caminar grandes distancias. Pero si me dieran la oportunidad yo haría lo que tenga que hacer. El punto es que cuando saben todo lo que me cuesta llegar solo a la entrevista ya

me descartan. Por eso mejor he optado por la venta de lotería, es informal pero por lo menos yo me manejo a mis tiempos (E6, 23 de julio de 2026).

La experiencia narrada permite comprender cómo las barreras del entorno dejan de ser obstáculos aislados para convertirse en condiciones permanentes que afectan la autonomía y limitan el ejercicio de otros derechos. La inaccesibilidad se experimenta cotidianamente y repercute directamente sobre las posibilidades reales de estudiar, trabajar y participar en igualdad de condiciones. En consecuencia, la accesibilidad no puede comprenderse únicamente como una característica física de los espacios, sino como una condición indispensable para garantizar la participación social y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que:

A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones [...] y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, art. 9).

Esta disposición permite comprender que la movilidad, como una de las dimensiones que componen la accesibilidad, es una condición estructural para el ejercicio efectivo de los derechos y no únicamente un conjunto de adecuaciones técnicas. La participación plena en la educación, el trabajo y los demás ámbitos de la vida social depende de que los entornos físicos, los sistemas de transporte y los servicios públicos sean diseñados considerando la diversidad de condiciones presentes en la población. De manera que, las barreras de accesibilidad no solo restringen el desplazamiento, sino que limitan las oportunidades de participación social y contribuyen a reproducir procesos de exclusión.

La comprensión de la accesibilidad como una mediación estructural también implica reconocer que las barreras no se reducen a obstáculos físicos visibles. Una de las personas entrevistadas señaló al respecto:

Las barreras no estaban solo en las personas, sino en el entorno que no estaba preparado para incluirlas (E2, 11 de agosto de 2025).

Esta afirmación representa un cambio significativo en la forma de comprender la discapacidad. En lugar de atribuir las dificultades de participación a las características individuales de las personas, el testimonio desplaza el análisis hacia las condiciones sociales, físicas e institucionales que limitan el ejercicio de sus derechos. Bajo este enfoque, la exclusión deja de explicarse por la discapacidad en sí misma para analizarse como el resultado de entornos que continúan siendo diseñados sin considerar la diversidad de condiciones presentes en la población.

Este planteamiento coincide con lo desarrollado por Palacios (2008), quien sostiene que las limitaciones funcionales que experimentan las personas con discapacidad no derivan exclusivamente de sus características individuales, sino también de las condiciones del entorno en el que desarrollan sus actividades cotidianas.

Considerando lo anterior, el modelo social cuestiona los postulados del modelo rehabilitador al rechazar que la inclusión dependa de la adaptación de las personas a estándares previamente establecidos por la sociedad. Por el contrario, propone transformar los entornos físicos, sociales e institucionales para responder a la diversidad humana y garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

En consecuencia, el modelo social no propone adaptar a las personas para que logren desenvolverse en entornos excluyentes, sino transformar dichos entornos para garantizar condiciones de igualdad. Esta perspectiva resulta especialmente relevante para comprender la accesibilidad como una mediación estructural, pues desplaza la explicación de la exclusión desde el individuo hacia las condiciones sociales, institucionales y materiales que organizan la participación.

Hay muchas cosas que yo sé hacer y puedo hacer, en sí del trabajo como tal. Mi tema más allá del trabajo en sí es el transportarme a los lugares, mi ritmo es más lento por los temas de movilidad que tengo, para mí un lugar que tenga que estar bajando y subiendo escaleras es un desgaste muy grande, entonces no es fácil encontrar algo que se adapte a mi necesidad y sinceramente a las empresas no les sirve, hay filas de personas sin discapacidad para ocupar los puestos, ¿porqué se complicaría contratándome a mí? Eso yo lo entiendo pero es duro. (E6, 23 de julio de 2026).

La experiencia relatada reafirma que las dificultades experimentadas por las personas con discapacidad no derivan exclusivamente de sus condiciones individuales, sino de la interacción con entornos físicos, organizacionales y sociales que no han sido diseñados para responder a la diversidad funcional. En este caso, E6 reconoce que posee las capacidades necesarias para desempeñar el trabajo; sin embargo, identifica que las principales limitaciones se encuentran en las barreras de movilidad, la falta de condiciones accesibles y la escasa disposición de los empleadores para realizar los ajustes requeridos.

Por ello, la organización del entorno continúa determinando quiénes pueden desplazarse, acceder a servicios, estudiar, trabajar o participar plenamente en la vida comunitaria. Por tanto, la movilidad deja de entenderse como un beneficio dirigido a un grupo específico para constituirse en una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

A partir de ello, resulta relevante reconocer que muchas de estas barreras tienden a naturalizarse dentro de la dinámica social. La ausencia de transporte accesible, infraestructura adecuada o ajustes razonables suele asumirse como una condición normal del entorno y no como el resultado de decisiones sociales, políticas e institucionales. Esta naturalización invisibiliza las condiciones estructurales que restringen el ejercicio de derechos y desplaza erróneamente la responsabilidad hacia las propias personas con discapacidad, en lugar de reconocerla como una responsabilidad colectiva relacionada con la organización social.

La transformación de las condiciones de accesibilidad trasciende la competencia de una única institución, pues involucra ámbitos como el transporte, la infraestructura, la educación, el trabajo, la salud y los gobiernos locales. En consecuencia, la eliminación de las barreras presentes en el entorno requiere respuestas articuladas entre diversos actores públicos, así como procesos de planificación, coordinación y asignación de recursos que permitan garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

Desde la perspectiva institucional, esta necesidad fue reconocida por una de las personas entrevistadas, quien señaló que:

La atención de la discapacidad no le corresponde a una sola institución, sino que requiere la participación de distintos sectores (E4, 1 de agosto de 2025).

El planteamiento anterior permite identificar la dimensión administrativa de la accesibilidad, entendida como la capacidad del Estado para coordinar acciones entre instituciones cuyas competencias inciden sobre las condiciones de vida de las personas con discapacidad. En concordancia, la accesibilidad deja de depender exclusivamente de intervenciones técnicas para convertirse en el resultado de procesos de gestión pública, coordinación interinstitucional y definición de prioridades políticas.

La naturaleza transversal de esta problemática implica que la ausencia de articulación entre instituciones puede reproducir las mismas barreras que se pretende eliminar. De poco sirve contar con infraestructura accesible si los sistemas de transporte no permiten llegar a ella; del mismo modo, las mejoras en movilidad resultan insuficientes cuando los espacios educativos, laborales o comunitarios continúan presentando obstáculos para la participación. En consecuencia, la accesibilidad debe comprenderse como una responsabilidad compartida entre múltiples sectores del Estado y no como una competencia aislada de las instituciones especializadas en discapacidad.

Esta necesidad de coordinación constituye uno de los principales desafíos de las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las personas con

discapacidad. En esta línea, la Organización Panamericana de la Salud (2004) señala que la transformación del entorno se encuentra directamente vinculada con la posibilidad de ejercer plenamente la ciudadanía. Desde esta mirada, las acciones estatales no deben limitarse a eliminar barreras específicas, sino orientarse hacia la construcción de entornos accesibles que permitan la participación en igualdad de condiciones en los diferentes ámbitos de la vida social.

De este modo, la accesibilidad del entorno se configura como una mediación estructural que condiciona las posibilidades reales de participación de las personas con discapacidad en los distintos ámbitos de la vida social. La evidencia analizada permite reconocer que las barreras presentes en la infraestructura urbana, los sistemas de transporte y la organización institucional no operan de manera independiente, sino que interactúan entre sí, limitando el acceso, la permanencia y la participación en procesos educativos, laborales y comunitarios.

Por tanto, la exclusión no puede comprenderse únicamente como la ausencia de oportunidades formales, sino como el resultado de condiciones estructurales que continúan restringiendo el ejercicio efectivo de los derechos.

El análisis desarrollado permite evidenciar que la accesibilidad constituye mucho más que un conjunto de adecuaciones técnicas destinadas a eliminar obstáculos físicos. Se configura como una condición indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades, la autonomía y la participación plena de las personas con discapacidad. En esa misma línea, transformar el entorno implica modificar las condiciones sociales, institucionales y materiales que históricamente han limitado el ejercicio de derechos, desplazando la atención desde las características individuales hacia las responsabilidades colectivas del Estado y la sociedad.

En este contexto, las demandas relacionadas con la accesibilidad adquirieron un lugar central durante el proceso de formulación de la PONADIS, al poner de manifiesto que la garantía efectiva del derecho a la educación, al trabajo y a la participación ciudadana dependía, previamente, de la transformación de los entornos físicos,

institucionales y organizacionales. Así, la accesibilidad dejó de concebirse únicamente como un componente técnico de la infraestructura para consolidarse como una mediación estructural indispensable para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la garantía integral de derechos de las personas con discapacidad.

En consecuencia, la accesibilidad del entorno no solo explica parte de las condiciones que limitaron históricamente el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, sino que también permite comprender por qué este tema adquirió un lugar prioritario dentro de la formulación de la PONADIS. Como mediación estructural, evidencia que la garantía del derecho al trabajo remunerado dependía, previamente, de la transformación de los entornos físicos, institucionales y sociales que condicionaban las posibilidades reales de participación de esta población.

2.2.3 La inserción y permanencia laboral como mediación estructural.

Las condiciones para la inserción y permanencia en el trabajo constituyen una mediación estructural que sintetiza las problemáticas analizadas previamente, ya que las desigualdades en el acceso a la educación y las barreras presentes en el entorno no operan de manera independiente, sino que convergen en el ámbito laboral, condicionando las posibilidades reales de participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

Así, el empleo no representa únicamente un espacio de incorporación económica, sino el escenario donde se materializan los efectos acumulados de diversas condiciones sociales, institucionales y materiales que han limitado históricamente el ejercicio de sus derechos.

Desde la experiencia institucional, las personas entrevistadas señalaron:

No es que no hubiera oportunidades, es que no había personas preparadas o no podían llegar. (E1, 2 de octubre de 2025).

Sí creo que después del accidente se cerraron muchas puertas del futuro que yo pensaba que iba a tener, hay muchos trabajos a los que yo ya no puedo acceder

por mi situación y no porque yo no quiera o sepa, sino porque no me dan la oportunidad solo con verme (E6, 23 de julio de 2026).

Estas afirmaciones permitieron comprender que las dificultades para acceder al empleo no pueden interpretarse únicamente como la ausencia de personas calificadas o como una limitación en sus capacidades individuales. Por el contrario, evidencia que la inserción laboral constituye el resultado de procesos acumulativos de exclusión que comienzan mucho antes del ingreso al mercado de trabajo. Las limitaciones en el acceso a la educación, las barreras de accesibilidad y la insuficiencia de apoyos adecuados convergen finalmente en el ámbito laboral, restringiendo las posibilidades reales de participación de las personas con discapacidad.

De manera que, la preparación académica o las dificultades de desplazamiento no representan factores aislados, sino expresiones de desigualdades estructurales previamente analizadas. En consecuencia, la inserción laboral no depende exclusivamente de la existencia de vacantes o de la voluntad de las personas para incorporarse al empleo, sino de un conjunto de condiciones que determinan quiénes pueden competir en igualdad de oportunidades y quiénes continúan enfrentando desventajas acumuladas a lo largo de sus trayectorias de vida.

Esta interpretación coincide con lo planteado por Mercado, Aizpurúa y García, citados por Canossa (2020), quienes señalan que:

Sobre elementos que obstruyen la inclusión cabe mencionar el menor nivel formativo disonante con las demandas de las empresas, la permanencia de estereotipos y prejuicios sociales vinculados al potencial laboral de la población con discapacidad, los déficits de accesibilidad de los espacios físicos y la subsistencia de políticas pasivas (p. 99).

El planteamiento anterior reafirma que la inserción laboral no puede comprenderse como el resultado de un único factor. Por el contrario, evidencia que el acceso al trabajo remunerado se encuentra condicionado por la interacción de múltiples barreras estructurales que se refuerzan entre sí. La formación educativa, la

accesibilidad del entorno, las percepciones sociales y las respuestas institucionales configuran un escenario que puede ampliar o restringir las oportunidades laborales de las personas con discapacidad.

La inserción laboral no se agota en el acceso a un puesto de trabajo. Una vez incorporadas al empleo, las personas con discapacidad continúan enfrentando condiciones que pueden favorecer o limitar su permanencia dentro de las organizaciones. Es decir, la inclusión laboral no depende únicamente de procesos de contratación accesibles, sino también de la existencia de condiciones organizacionales que permitan desempeñar las funciones en igualdad de oportunidades. Desde esta línea de análisis, la permanencia laboral constituye una dimensión fundamental de la inserción al trabajo, pues evidencia que el ejercicio efectivo del derecho al empleo requiere apoyos sostenidos y entornos laborales accesibles.

Al respecto, una de las personas entrevistadas señaló:

El empleo está directamente relacionado con la discapacidad, no porque la persona tenga discapacidad, sino porque el entorno no facilita la accesibilidad (E3, 11 de agosto de 2025).

El fragmento anterior reafirma que las dificultades para mantenerse en el empleo no se originan en la condición de discapacidad, sino en las características del entorno laboral. Desde el modelo social, la permanencia en el trabajo depende de la capacidad de las instituciones para generar condiciones accesibles que permitan el desempeño de las funciones en igualdad de condiciones. En consecuencia, las barreras dejan de comprenderse como limitaciones individuales para reconocerse como expresiones de un entorno que continúa siendo diseñado bajo parámetros que excluyen la diversidad de las personas trabajadoras y cuestiona sus necesidades:

Hay como una cortina de humo cuando usted solicita un ajuste en su trabajo, y te cuestionan si realmente lo ocupas, te cuestionan tu capacidad de promoción académica(E5, 21 de mayo de 2025).

El relato evidencia que las barreras para el ejercicio del derecho al trabajo no concluyen con el acceso al empleo, sino que persisten durante la permanencia laboral mediante cuestionamientos hacia la necesidad de los ajustes razonables y las posibilidades de desarrollo profesional. Es decir, la dimensión administrativa de la accesibilidad depende de decisiones institucionales relacionadas con la gestión del recurso humano, la organización del trabajo y la implementación de políticas internas de inclusión.

En esta misma línea, otra de las personas entrevistadas manifestó:

Persisten también barreras relacionadas con la aplicación de medidas de accesibilidad, ajustes razonables o adaptaciones necesarias de cara al ejercicio laboral. Es decir, una persona puede haber sido contratada y haber tenido apoyos durante el proceso de selección o entrevistas, pero ya en el campo laboral experimenta diferentes limitaciones y barreras (E4, 1 de agosto de 2025).

El testimonio evidencia que la inclusión laboral no concluye con el ingreso al empleo. Por el contrario, pone de manifiesto que la permanencia depende de la continuidad de los apoyos y de la capacidad institucional para garantizar condiciones de trabajo accesibles. La ausencia de ajustes razonables puede transformar una oportunidad laboral en un proceso de exclusión, limitando el desempeño, la estabilidad y el desarrollo profesional de las personas con discapacidad. En consecuencia, la accesibilidad administrativa se convierte en un elemento indispensable para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.

Esta interpretación encuentra respaldo en la Organización Panamericana de la Salud (2004), al señalar que “la incorporación al mercado laboral es uno de los eslabones más frágiles en la cadena de desarrollo humano de las personas con discapacidad.(p. 73)

Este planteamiento permite comprender que la permanencia laboral no depende exclusivamente de las capacidades individuales ni de la existencia de oportunidades de empleo, sino de un conjunto de condiciones institucionales que favorecen o restringen

la continuidad en el trabajo. Es decir, los ajustes razonables y las medidas de accesibilidad constituyen mecanismos esenciales para evitar que las barreras presentes en el entorno laboral reproduzcan procesos de exclusión y desigualdad.

La inserción laboral de las personas con discapacidad no solo se encuentra condicionada por las posibilidades de acceso y permanencia en el empleo, sino también por el tipo de ocupaciones a las que logran incorporarse. Históricamente, las oportunidades laborales disponibles para esta población se han concentrado en puestos operativos o de servicios, limitando su participación en cargos de mayor calificación y responsabilidad. Esta situación evidencia que las desigualdades presentes en la educación, la accesibilidad y los procesos de inclusión laboral continúan reflejándose en la estructura del mercado de trabajo.

Al respecto, la Organización Panamericana de la Salud (2004) señala que “La población con discapacidad que se ocupa en el sector de profesionales y técnicos alcanza un 8,9%, mientras que el total nacional es de 12%” (p. 21).

Estos datos permiten evidenciar que la participación de las personas con discapacidad no solo es menor en términos cuantitativos, sino también en la calidad y nivel de las oportunidades laborales a las que acceden. La menor presencia en ocupaciones profesionales no puede interpretarse únicamente como el resultado de decisiones individuales, sino como la expresión de un conjunto de desigualdades estructurales que limitan el desarrollo de trayectorias laborales en condiciones de igualdad. En consecuencia, la segmentación ocupacional constituye una manifestación de las barreras acumuladas a lo largo del ciclo de vida, reproduciendo condiciones de exclusión incluso entre quienes logran incorporarse al mercado de trabajo.

Una de las dimensiones que contribuye a explicar esta realidad corresponde a las barreras actitudinales, las cuales continúan influyendo en la forma en que las capacidades de las personas con discapacidad son percibidas dentro del ámbito laboral. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (2011) señala que “Hay

empleadores que todavía piensan que las personas con discapacidad no están calificadas o no son productivas” (p. 266).

Estas representaciones sociales también se manifiestan en espacios altamente calificados. Por ejemplo, E5 señala que:

Al inicio tuve que empezar a trabajar y a hacer cosas gratis para que la gente viera que yo podía trabajar y sobre todo en un mundo académico donde opera el capitalismo académico. Y que los contextos universitarios no esperaban que las PcD llegaran a la academia (E5, 21 de mayo de 2025).

Este planteamiento evidencia que la inserción laboral no depende exclusivamente de las competencias o cualificaciones de las personas con discapacidad, sino también de las percepciones y representaciones sociales que orientan las decisiones de contratación, promoción y desarrollo profesional dentro de las organizaciones:

Se pensaba que la gente con discapacidad debía estar encerrada o se cuestionaba si debía trabajar: 'usted no ocupa trabajar, para qué va a trabajar, es más el gasto que lo que se va a ganar (E5, 21 de mayo de 2025).

Estas representaciones sociales muestran que los prejuicios sobre la discapacidad continúan condicionando las oportunidades de contratación, promoción y desarrollo profesional, trasladando a las personas la carga de demostrar permanentemente su capacidad laboral. Estas ideas se refuerzan cuando E5 afirma:

Usted tiene que estar demostrando que sus capacidades sirven para trabajar y desempeñarse como cualquier otra persona (E5, 21 de mayo de 2025).

Estos fragmentos permiten comprender que los prejuicios asociados a la discapacidad trasladan a las personas la carga de demostrar permanentemente su capacidad laboral, exigencia que no suele recaer sobre el resto de la población trabajadora. En consecuencia, las barreras actitudinales restringen el acceso a oportunidades de mayor calificación y desarrollo profesional, evidenciando que la

segmentación ocupacional no responde únicamente a las condiciones del mercado de trabajo, sino también a prácticas sociales e institucionales que continúan reproduciendo procesos de exclusión. Desde la perspectiva institucional, una de las personas entrevistadas señaló:

Requiere trabajo articulado entre distintas instituciones (E4, 1 de agosto de 2025).

Este planteamiento permite comprender que la inserción laboral constituye una responsabilidad compartida entre múltiples actores públicos e institucionales. La generación de oportunidades de empleo depende de la coordinación entre políticas educativas, programas de formación para el trabajo, sistemas de transporte accesibles, estrategias de intermediación laboral, mecanismos de protección social y acciones dirigidas a eliminar las barreras presentes en los entornos laborales. En consecuencia, la inclusión laboral trasciende el ámbito de las relaciones de empleo para convertirse en un desafío de política pública que requiere respuestas integrales e intersectoriales.

Por otra parte, la articulación institucional representa una dimensión administrativa de la accesibilidad, en tanto implica la capacidad del Estado para coordinar recursos, competencias y acciones orientadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo. La ausencia de esta coordinación limita el impacto de las iniciativas desarrolladas por cada institución de manera individual, reproduciendo vacíos de atención y dificultando la continuidad de las trayectorias educativas, formativas y laborales de las personas con discapacidad.

Asimismo, esta necesidad de articulación pone de manifiesto que las barreras para la inclusión laboral no pueden comprenderse como problemas sectoriales o aislados. Por el contrario, constituyen el resultado de múltiples condiciones estructurales que requieren una respuesta integrada desde la gestión pública. De esta manera, la coordinación interinstitucional deja de ser un mecanismo administrativo complementario para convertirse en un elemento indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad.

El análisis realizado permite comprender que la inserción laboral de las personas con discapacidad constituye una mediación estructural en la que confluyen las desigualdades identificadas a lo largo de esta investigación. El acceso limitado a la educación, las barreras de accesibilidad presentes en el entorno físico y social, la insuficiente implementación de ajustes razonables, la persistencia de prejuicios sobre las capacidades de las personas con discapacidad y la débil articulación institucional configuran un escenario que restringe el ejercicio efectivo del derecho al trabajo. En consecuencia, las dificultades para acceder y permanecer en el empleo no responden únicamente a características individuales, sino a condiciones estructurales que históricamente han limitado la participación de esta población en igualdad de oportunidades.

En este contexto, la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021 representó un avance significativo al reconocer que la garantía del derecho al trabajo requería superar una visión asistencialista de la discapacidad y promover acciones orientadas a transformar las condiciones estructurales que reproducían la exclusión laboral. Bajo este enfoque, la política incorporó un enfoque basado en derechos humanos, promoviendo la articulación interinstitucional, la eliminación de barreras y la generación de oportunidades que favorecieran la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Asimismo, los hallazgos evidencian que la inserción laboral no puede comprenderse como un objetivo aislado de las políticas de empleo. Por el contrario, constituye el resultado de procesos educativos, sociales, económicos e institucionales que interactúan entre sí y condicionan las oportunidades reales de participación laboral. Así, la formulación de la PONADIS implicó reconocer que el derecho al trabajo sólo puede garantizarse mediante acciones integrales que articulen diferentes sectores del Estado y de la sociedad, trascendiendo la responsabilidad exclusiva de las instituciones encargadas de la política laboral.

Finalmente, el estudio permite afirmar que la inserción laboral fue una de las mediaciones estructurales que justificaron la formulación de la PONADIS, al poner de

manifiesto la necesidad de transformar las condiciones que históricamente habían limitado el acceso al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. De esta manera, la política pública se constituyó en un instrumento orientado a promover cambios institucionales y sociales que favorecieran el ejercicio efectivo de este derecho, reafirmando la obligación del Estado de garantizar una participación laboral en condiciones de igualdad, dignidad y no discriminación.

2.2.4 La construcción social de la discapacidad, la autopercepción y la exigibilidad de derechos

Las condiciones estructurales analizadas previamente no solo inciden en el acceso a derechos como la educación, la accesibilidad y el trabajo, sino que también influyen en la forma en que las personas con discapacidad y sus familias comprenden sus capacidades, posibilidades de participación y proyectos de vida.

De este modo, la autopercepción no puede entenderse como una construcción exclusivamente individual, sino como el resultado de procesos sociales e históricos que configuran las experiencias cotidianas de inclusión y exclusión. Así, las oportunidades disponibles, las relaciones familiares, las prácticas institucionales y las representaciones sociales contribuyen a la manera en que las personas interpretan su lugar dentro de la sociedad y su capacidad para ejercer sus derechos.

En esta línea, Córdoba y Barbosa (2025) señalan que:

La percepción que tienen las personas con discapacidad sobre su situación no es rígida, sino que se asocia a las circunstancias vividas y a las condiciones socioeconómicas que las caracterizan; por lo que, al modificar ciertas dinámicas culturales, familiares y/o individuales también se modifica la percepción generada (p. 15).

Este planteamiento permite comprender que la autopercepción se encuentra estrechamente vinculada con las condiciones materiales y simbólicas en las que se desarrolla la vida cotidiana. En consecuencia, las limitaciones experimentadas por las

personas con discapacidad no solo repercuten en el acceso a oportunidades concretas, sino también en la forma en que interpretan sus propias capacidades y expectativas de participación social.

Al respecto, una de las personas entrevistadas expresó que uno de los pensamientos más comunes entre la población suele ser que:

Empiezas a tener tantas barreras que quizá comienzas a pensar: 'yo no lo intento' (E3, 11 de agosto de 2025).

Este testimonio evidencia cómo la exposición continua a barreras sociales puede transformar la manera en que las personas perciben sus propias capacidades, favoreciendo la internalización de límites construidos socialmente y afectando sus expectativas de participación.

Desde la experiencia de las personas entrevistadas, esta realidad también se manifiesta en el ámbito familiar. Al respecto, una de las personas participantes señaló:

Incluso las familias ni siquiera creen en esa potencia, en esas capacidades, y restringen la posibilidad de que la persona se desempeñe laboralmente. (E4, 1 de agosto de 2025).

Este testimonio evidencia que las barreras sociales no se limitan al espacio público o institucional, sino que también pueden reproducirse dentro de las relaciones familiares, influyendo en las expectativas construidas alrededor de las capacidades de las personas con discapacidad. No obstante, estas dinámicas no deben interpretarse como una responsabilidad exclusiva de las familias.

Por el contrario, responden a procesos históricos de exclusión que han configurado determinadas formas de comprender la discapacidad y de proyectar las posibilidades de participación social de esta población. Asimismo, Belzunegui Eraso y Puig Andreu (2017), así como Sparf (2016), citados por Córdoba y Barbosa (2025), señalan que:

Si las personas han experimentado situaciones de discriminación, prejuicio y rechazo en el ámbito público, es posible que las dinámicas cotidianas se restrinjan al ámbito privado y/o familiar, deviniendo en situaciones de exclusión y vulnerabilidad social más profundas (p. 15).

Este planteamiento permite comprender que las dinámicas familiares no se generan de manera aislada, sino que también son el reflejo de procesos sociales e históricos que han reproducido estereotipos y prácticas de exclusión hacia las personas con discapacidad. En consecuencia, la restricción de oportunidades dentro del ámbito familiar responde, en muchos casos, a experiencias acumuladas de discriminación que terminan configurando las expectativas sobre las posibilidades de participación de esta población.

Las entrevistas también permiten identificar cómo la acumulación de barreras estructurales puede incidir en la manera en que las personas valoran sus propias posibilidades de participación. En esta misma línea, una de las personas entrevistadas expresó:

La verdad es que ya me cansé de buscar trabajos serios, lo que me ha tocado es vender lotería y apoyarnos con eso, porque no es lo mismo viajar en los buses, hablar en una entrevista, andar en San José y bueno cuando me pasó esto, yo no tenía mucha experiencia laboral aunque ya tenía el bachillerato, entonces ahora me ha costado más con mi situación (E6, 23 de julio de 2026).

Estos testimonios reflejan cómo la exposición constante a entornos excluyentes puede favorecer la internalización de límites construidos socialmente, haciendo que la ausencia de oportunidades sea percibida como una condición natural o difícilmente modificable. Así, la autopercepción no surge de manera aislada, sino que se configura a partir de la interacción permanente entre las condiciones materiales de existencia y las representaciones sociales sobre la discapacidad.

Las mediaciones estructurales analizadas en los apartados anteriores no solo restringen el acceso a derechos, sino que también inciden en la construcción de la

subjetividad y en la forma en que las personas comprenden sus posibilidades de participación dentro de la sociedad.

Las entrevistas realizadas evidencian que la construcción de la autopercepción no es homogénea entre las personas con discapacidad, sino que se encuentra influenciada por las trayectorias de vida y por las experiencias previas de participación social. Las condiciones en las que una persona adquiere una discapacidad inciden en la forma en que comprende sus posibilidades de participación, la manera en que interpreta las barreras del entorno y los mecanismos mediante los cuales ejerce la exigibilidad de sus derechos.

Al respecto, una de las personas entrevistadas manifestó:

Las personas que nacen con una discapacidad son las que enfrentan los mayores retos (E2, 11 de agosto de 2025).

Este planteamiento permite comprender que quienes nacen con una discapacidad suelen experimentar, desde las primeras etapas de su vida, múltiples barreras para acceder a la educación, la movilidad, el empleo y otros espacios de participación social. Como consecuencia, las oportunidades históricamente limitadas pueden influir en la forma en que construyen sus expectativas de vida y en las posibilidades que perciben para ejercer plenamente sus derechos. No obstante, esta situación no responde a las características individuales de las personas, sino a las condiciones estructurales que han restringido su participación desde edades tempranas.

En contraste, las personas que adquieren una discapacidad posteriormente suelen contar con experiencias previas de inclusión educativa, laboral o comunitaria, lo que les permite establecer un punto de comparación entre distintos momentos de su trayectoria de vida. Esta diferencia favorece, en muchos casos, una mayor identificación de las barreras sociales que limitan su participación, al haber experimentado previamente condiciones distintas de acceso y ejercicio de derechos.

Esta situación también fue señalada durante las entrevistas, al indicar que:

Un elemento importante que se vio a nivel mundial y nacional fue que las principales personas que lucharon por los derechos de las personas con discapacidad fueron las personas con discapacidad física (E1, 2 de octubre de 2025).

Este testimonio evidencia que la exigibilidad de derechos no depende únicamente de la existencia de barreras estructurales, sino también de las trayectorias sociales desde las cuales las personas interpretan dichas barreras. En muchos casos, quienes experimentaron procesos de participación social antes de adquirir una discapacidad desarrollaron mayores posibilidades para cuestionar las condiciones de exclusión y organizar acciones colectivas orientadas a la defensa de sus derechos.

Sin embargo, esta diferencia no implica establecer jerarquías entre las distintas experiencias de discapacidad, sino reconocer que las trayectorias de vida configuran formas diversas de comprender la exclusión, construir la identidad y participar en los procesos de reivindicación de derechos.

De manera que, la subjetividad se configura como un proceso social dinámico que se construye en interacción con las experiencias vividas y con las oportunidades disponibles en cada contexto histórico. Así, las distintas trayectorias de vida permiten comprender que la forma en que las personas perciben sus capacidades, interpretan las barreras del entorno y ejercen la exigibilidad de derechos responde a procesos históricos y sociales diferenciados, más que a características inherentes a la discapacidad. Al respecto una de las personas entrevistadas indicó lo siguiente:

Es muy duro saber lo que es tener una vida antes y después de la discapacidad, cuesta mucho aceptar que ya nunca vas a volver a tener la vida y las facilidades que antes tenías, pero hay que adaptarse y seguir adelante a como se pueda. (E6, 23 de julio de 2026)

El relato de la persona entrevistada permite comprender que las trayectorias de vida no solo condicionan la forma en que se experimenta la discapacidad, sino también los procesos de reconstrucción de la identidad y de adaptación frente a nuevas condiciones de participación social. La experiencia de haber conocido una realidad distinta hace más evidente el impacto de las barreras presentes en el entorno y favorece una comprensión crítica de las condiciones que limitan el ejercicio de derechos.

No obstante, este proceso de adaptación no depende exclusivamente de la capacidad individual, sino también de las oportunidades que ofrecen las estructuras sociales para favorecer la autonomía, la participación y la inclusión. Las trayectorias de vida constituyen una mediación que permite comprender cómo las experiencias acumuladas inciden en la construcción de la subjetividad y en las distintas formas de ejercer la exigibilidad de derechos, influyendo a su vez en la manera en que las personas con discapacidad se relacionan con el Estado y con las respuestas institucionales dirigidas a esta población.

Las formas en que las personas con discapacidad se relacionan con el Estado también se encuentran influenciadas por las condiciones históricas en las que se ha configurado la atención de esta población. Durante muchos años, las respuestas institucionales estuvieron orientadas principalmente hacia esquemas de protección y asistencia social, en los cuales los subsidios y ayudas económicas ocuparon un lugar central. Si bien estas medidas respondieron a necesidades reales derivadas de las condiciones de exclusión, también contribuyeron a consolidar determinadas formas de comprender la participación social y el ejercicio de derechos.

Al respecto, una de las personas entrevistadas señaló:

Cuando se planteaban cambios en los subsidios muchas personas con discapacidad se oponían, porque era lo que conocían (E1, 2 de octubre de 2025).

Este testimonio evidencia que la resistencia frente a los cambios en los mecanismos tradicionales de apoyo no puede interpretarse como una falta de interés por ejercer derechos o alcanzar mayores niveles de autonomía. Por el contrario, constituye el resultado de procesos históricos en los que los subsidios representaron, para muchas personas, una de las pocas alternativas disponibles para garantizar condiciones mínimas de subsistencia.

Sin embargo, las entrevistas también muestran que el acceso a estos mecanismos no siempre fue efectivo, generando experiencias diferenciadas en la relación entre las personas con discapacidad y el Estado. Así, las formas de vinculación con las políticas públicas se construyen a partir de las oportunidades realmente disponibles y de las experiencias acumuladas de participación o exclusión.

De lo que yo tengo conocimiento, el estado le ayuda a uno con una especie de pensión o beca para apoyarse, pero en mi caso no hemos logrado que salga esa ayuda. En sí el gobierno no me ha ayudado mucho. (E6, 23 de julio de 2026)

Este relato permite identificar que las limitaciones en el acceso a los mecanismos de apoyo estatal también inciden en la manera en que las personas perciben el papel del Estado en la garantía de sus derechos. Así, mientras algunas experiencias estuvieron marcadas por la dependencia de esquemas asistenciales, otras evidencian dificultades para acceder incluso a esas medidas de protección.

Ambas situaciones reflejan las limitaciones de un modelo centrado principalmente en la asistencia social y ponen de manifiesto la necesidad de avanzar hacia políticas públicas que garanticen derechos de manera integral. En este sentido, Victoria (2013) sostiene que el enfoque de derechos humanos supone "una visión holística encaminada hacia los sistemas y estructuras sociales, más que a resaltar las patologías, deficiencias y minusvalías de las personas" (p. 1104).

Desde este enfoque, el propósito de las políticas públicas deja de ser exclusivamente la provisión de ayudas económicas para orientarse hacia la eliminación de barreras y la garantía del ejercicio pleno de los derechos.

Dicho planteamiento permite interpretar que la transición hacia un enfoque de derechos no implica desconocer la importancia que históricamente tuvieron los mecanismos de protección social, sino ampliar su alcance mediante políticas que promuevan la autonomía, la participación y la inclusión. En consecuencia, el cambio impulsado por la PONADIS 2011-2021 representó un esfuerzo por transformar la relación entre el Estado y las personas con discapacidad, desplazando progresivamente un modelo centrado en la asistencia hacia otro orientado al reconocimiento de derechos y a la corresponsabilidad institucional.

Los cambios en la forma de comprender la discapacidad no se limitaron a las experiencias de las personas o a la transformación de su relación con el Estado, sino que también implicaron una modificación en los enfoques desde los cuales las instituciones públicas comenzaron a interpretar esta realidad. Es decir, la formulación de políticas públicas orientadas por el enfoque de derechos humanos respondió a un proceso de revisión crítica de los modelos tradicionales que atribuían la discapacidad exclusivamente a las limitaciones individuales.

Al respecto, una de las personas entrevistadas manifestó:

Ya no se trataba de ver la discapacidad como un problema de la persona, sino de entender las condiciones que estaban generando esa exclusión. (E2, 11 de agosto de 2025).

Este testimonio evidencia un cambio significativo en la comprensión institucional de la discapacidad. Mientras los enfoques tradicionales centraban la atención en la deficiencia o limitación funcional de la persona, el enfoque de derechos humanos desplaza el análisis hacia las barreras presentes en el entorno social, reconociendo que son estas las que restringen el ejercicio pleno de los derechos. En consecuencia, la discapacidad deja de ser entendida como una condición individual para comprenderse como el resultado de la interacción entre las características de la persona y las condiciones sociales, institucionales y culturales que limitan su participación.

En esta misma línea, Victoria (2013) señala que el enfoque de derechos humanos promueve el desarrollo de "instituciones y medidas que tengan como objetivo la autonomía personal y la plena integración social" (p. 1105). Las políticas públicas dejan de enfocarse únicamente en la atención de necesidades individuales para asumir la responsabilidad de transformar las estructuras sociales que producen exclusión.

Este cambio de paradigma representó uno de los principales fundamentos para la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021, al reconocer que la garantía de derechos requería intervenciones articuladas dirigidas a eliminar barreras en los ámbitos educativo, laboral, social e institucional. Así, la política trascendió una visión centrada en la protección asistencial para consolidar un enfoque orientado a la igualdad de oportunidades, la participación social y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En síntesis, las mediaciones estructurales analizadas en este apartado permiten comprender que la construcción social de la discapacidad trasciende las condiciones individuales y se configura a partir de procesos históricos, familiares, institucionales y culturales que inciden en la manera en que las personas con discapacidad construyen su autopercepción, interpretan las barreras del entorno y ejercen la exigibilidad de sus derechos.

En esta línea, las trayectorias de vida, las experiencias de participación y las formas de relación con el Estado evidencian que la discapacidad no constituye una realidad homogénea, sino una experiencia socialmente construida que responde a las oportunidades y limitaciones presentes en cada contexto.

Asimismo, el tránsito desde enfoques asistencialistas hacia un enfoque basado en derechos humanos representó una transformación en la comprensión institucional de la discapacidad, al desplazar el énfasis desde las limitaciones individuales hacia las responsabilidades sociales e institucionales en la garantía de derechos. Esta reconfiguración constituyó una de las mediaciones que propiciaron la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021, al consolidar un marco de

acción orientado a promover la autonomía, la participación social y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

A partir del análisis desarrollado, es posible comprender que las mediaciones sociales identificadas, acceso a la educación, condiciones de accesibilidad, inserción laboral y dimensión subjetiva, no operan de manera aislada, sino que se articulan en un entramado complejo de relaciones que configuran las condiciones de vida de la población con discapacidad, “es en ese campo de mediaciones que los hechos singulares se vitalizan con las grandes leyes tendenciales de la universalidad, y dialécticamente las leyes universales se saturan de realidad concreta” (Pontes, 2003, p. 169).

Las limitaciones en el acceso a la educación inciden directamente en las posibilidades de inserción laboral, mientras que las barreras de accesibilidad restringen tanto el acceso como la permanencia en espacios educativos y laborales. A su vez, estas condiciones estructurales no solo afectan las oportunidades para la población, sino que también inciden en la forma en que las personas con discapacidad y sus familias construyen sus expectativas de participación social, configurando procesos de autopercepción en contextos marcados por la exclusión.

De este modo, las mediaciones sociales no solo operan como condiciones que limitan el ejercicio de derechos, sino también como espacios en los que se producen tensiones, contradicciones y transformaciones. Por un lado, persisten dinámicas estructurales que reproducen la exclusión; por otro, se identifican avances en la incorporación de enfoques de derechos humanos que buscan reconfigurar la forma en que se comprende la discapacidad y su relación con la sociedad.

Cuadro 5. Sistematización analítica de mediaciones sociales que inciden en el acceso al trabajo de las personas con discapacidad

Categoría	Coincidencias entre entrevistas	Aportes diferenciados	Contradicciones / tensiones	Mediación identificada	Síntesis analítica
Educación	Se reconoce de forma generalizada la existencia de limitaciones estructurales en el acceso a la educación desde etapas tempranas, así como dificultades en la permanencia y formación	Se destaca que el acceso al empleo depende directamente del acceso previo a la educación, evidenciando su papel como condición habilitante	La educación es identificada como clave para la inserción laboral, pero resulta insuficiente ante otras barreras estructurales	Educación como mediación estructural de acceso desigual	La exclusión educativa condiciona las trayectorias laborales y limita la participación social
Accesibilidad	Coinciden en la existencia de barreras en el entorno físico, el transporte y los espacios laborales	Se aportan ejemplos concretos que evidencian cómo estas barreras impiden el acceso efectivo al trabajo	Existe reconocimiento normativo del derecho a la accesibilidad, pero persisten limitaciones materiales en su implementación	Accesibilidad como mediación entre entorno y participación social	La falta de accesibilidad articula condiciones estructurales con exclusión laboral
Inserción laboral	Se identifican dificultades persistentes en el acceso al empleo y la necesidad de formación y condiciones adecuadas para la permanencia	Se plantea que el problema no radica en la persona, sino en las condiciones del entorno y la falta de articulación institucional	Persiste una tensión entre la atribución de responsabilidad individual y la determinación estructural del acceso al empleo	Inserción laboral como mediación que articula desigualdades sociales, educativas y estructurales	El acceso al empleo depende de condiciones estructurales más que de capacidades individuales

Autopercepción	Se reconoce que las condiciones sociales inciden en la construcción de expectativas y en la participación social	Se evidencian procesos de desmotivación y la influencia del entorno familiar en la configuración de expectativas	Existe tensión entre la autonomía promovida desde el enfoque de derechos y la desmotivación generada por la acumulación de barreras	Subjetividad como mediación entre estructura social y acción individual	La exclusión se internaliza, afectando las expectativas, la participación y la exigibilidad de derechos
Condiciones estructurales	Se reconoce la existencia de pobreza, exclusión histórica y limitaciones en el acceso a oportunidades	Se enfatiza la necesidad de intervención institucional para atender estas condiciones	Se identifica una brecha entre el reconocimiento del problema y la capacidad efectiva de respuesta institucional	Condiciones de vida como mediación estructural	La acumulación de desigualdades configura trayectorias de exclusión social y laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes clave (2025).

En síntesis, las mediaciones sociales constituyen el campo en el cual se expresan las principales tensiones de la cuestión social en relación con la discapacidad, evidenciando tanto las limitaciones estructurales existentes como los avances en la transformación de las formas de comprensión de la problemática. Este análisis constituye el punto de partida para comprender las mediaciones políticas e institucionales que intervinieron en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021, las cuales serán desarrolladas en el siguiente apartado.

2.3 Mediaciones políticas e institucionales

Las mediaciones políticas e institucionales que incidieron en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 deben comprenderse como el conjunto de procesos mediante los cuales las condiciones sociales previamente analizadas se traducen en respuestas estatales. De manera que, la política pública no constituye una respuesta automática frente a las problemáticas sociales, sino el resultado de procesos complejos de articulación, negociación y disputa entre diversos actores sociales e institucionales.

En esta línea, es necesario reconocer que todo proyecto colectivo involucra una dimensión política que expresa relaciones de poder, en tanto “en los proyectos societarios [...] hay necesariamente una dimensión política, que envuelve relaciones de poder” (Montaño, 2003, p. 252).

Tal como se evidenció en el apartado anterior, las condiciones de exclusión que enfrentaba la población con discapacidad configuraron un escenario que demandaba una intervención estatal. No obstante, la forma en que dichas demandas fueron incorporadas en la política pública estuvo mediada por la participación de distintos actores, los intereses en juego, las capacidades institucionales existentes y las condiciones políticas del contexto. Por lo que, es necesario reconocer que el Estado no actúa como un ente neutro, sino como un espacio en el que se expresan relaciones de

poder, tensiones y disputas que inciden en la definición de las respuestas institucionales.

En este marco, el análisis de las mediaciones políticas e institucionales permite comprender que la formulación de la PONADIS no solo responde a la identificación de problemáticas sociales, sino también a las dinámicas propias del Estado, las cuales condicionan tanto el alcance como las limitaciones de la política. Estas dinámicas deben entenderse como parte de un campo de mediaciones en el que "los hechos singulares se vitalizan con las grandes leyes tendenciales de la universalidad" (Pontes, 2003, p. 169), lo cual permite comprender que las decisiones políticas no emergen de manera aislada, sino en estrecha relación con las determinaciones estructurales de la sociedad.

Esto implica reconocer que las políticas públicas se construyen en contextos de tensiones, donde confluyen intereses diversos, capacidades desiguales y condiciones estructurales que inciden en su implementación, configurando un campo en el cual se articulan tanto avances en el reconocimiento de derechos como limitaciones en su materialización efectiva o elementos que reconfiguran el campo de acción.

Es posible comprender que los derechos humanos tampoco constituyen categorías estáticas o ajenas a las dinámicas sociales, sino que se encuentran vinculados a procesos históricos e institucionales específicos. Por su parte, Padilla (2015) señala que los derechos humanos "son producto de interacciones sociales y de relaciones de poder" (p. 130), lo cual permite situar su construcción dentro de dinámicas históricas e institucionales concretas.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad constituye una mediación central. Su ratificación en Costa Rica no puede ser entendida únicamente como la adopción de un instrumento jurídico internacional, sino como un elemento que reconfigura el campo de la política pública en discapacidad.

Si bien en el país ya existían avances importantes, como la aprobación de la Ley 7600 y el desarrollo de distintas iniciativas en materia de inclusión, estos no habían

logrado consolidarse en una política nacional estructurada. La Convención no crea de manera aislada la necesidad de una política, pero sí fortalece las condiciones para su formulación, al dotar de mayor legitimidad a las demandas históricas de las personas con discapacidad y sus organizaciones.

Además, dicha Convención también opera como un mecanismo a través del cual el Estado reorganiza su respuesta frente a estas demandas, en el marco de compromisos internacionales y dinámicas de legitimación política. De este modo, su impacto debe ser leído de forma dialéctica: por un lado, impulsa históricamente las luchas por los derechos de las personas con discapacidad; por otro, se inserta en una racionalidad estatal que traduce dichas demandas en instrumentos de política pública compatibles con el interés estatal de proyectar avances y dar cumplimiento a estándares internacionales.

Esta comprensión permite reconocer que los derechos humanos no operan al margen de las relaciones de poder, sino que se encuentran inmersos en procesos históricos y sociales que condicionan su construcción y materialización. En esta línea, Padilla (2015) señala que los derechos humanos “son contruidos a través del discurso que ejerce el poder como un factor funcional para la hegemonía del sistema-mundo capitalista-neoliberal” (p. 130), lo cual permite comprender que su incorporación en la política pública también puede encontrarse mediada por intereses, disputas y dinámicas institucionales. En esta tensión se configura una de las mediaciones fundamentales que atraviesan la formulación de la PONADIS 2011–2021.

En relación con los antecedentes de la política pública en discapacidad, se identifica una diferenciación importante entre los instrumentos normativos y los instrumentos técnico-programáticos vinculados al tema. El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE, 2011) señala que “en el año 2000 surge la primera Política Nacional en Discapacidad mediante la Directriz Presidencial No. 27” (p. 14).

No obstante, un análisis más detallado permite evidenciar que la Directriz Presidencial N.27 constituyó un instrumento del Poder Ejecutivo orientado a establecer

lineamientos generales para las instituciones públicas. Por otro lado, el documento Políticas Nacionales en Discapacidad (2000) correspondió a una propuesta de carácter técnico-programático elaborada mediante un proceso consultivo.

Al respecto, el CNREE señala que “el presente documento sintetiza el resultado de un proceso consultivo realizado durante el año 1999, con la participación de diversos actores de la sociedad civil -incluyendo a representantes de organizaciones de personas con discapacidad-, gobiernos locales y funcionarios de diversas instituciones gubernamentales” (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial [CNREE], 2000, p. 3)

Esta distinción permite comprender que no se trata de un único instrumento, sino de la coexistencia de diferentes niveles de formulación de la política, lo cual pudo haber generado una ambigüedad en su interpretación, por lo que la aparente contradicción entre la existencia de una política y su desconocimiento por parte de algunas personas entrevistadas puede ser leída como expresión de una mediación institucional más compleja, en la cual la existencia de lineamientos normativos y documentos programáticos no se traduce necesariamente en una política pública estructurada, articulada ni efectivamente implementada.

Este contexto permite comprender que, previo a la formulación de la PONADIS, el país no contaba con un instrumento consolidado que orientara de manera efectiva la acción estatal en materia de discapacidad. Tal como se desprende de las entrevistas, existían lineamientos generales que no habían sido desarrollados ni ejecutados, lo cual evidencia un nivel limitado de institucionalización de la política pública en este ámbito:

Se llamaba la Directriz 27. Esta era una hoja con 27 líneas de acción, o sea, el título no venía nada desarrollado. Parece que en algún momento la institución había contratado a alguien para que hiciera una política, pero lo que hizo fue un documento con 27 lineamientos clave. Pero, de mi parte, nunca vi un documento formal que indicara que había esta acción para esto, o estas líneas estratégicas, o estas acciones estratégicas que tienen que ver con estos lineamientos, o los indicadores; no había nada (E2, 11 de agosto de 2025)

Esta percepción no debe ser comprendida como un desconocimiento individual, sino como expresión de las limitaciones en la consolidación e implementación de estos instrumentos. La propia PONADIS 2011–2021 señala que, tras la evaluación realizada en el año 2008, se identificó “el alto grado de incumplimiento de lo dispuesto en dicha norma” (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial [CNREE], 2011, p. 14)

No obstante, más que afirmar la ausencia de acciones, este elemento permite evidenciar que la Directriz 27 no logró configurar un nivel de articulación institucional propio de una política pública nacional, sino que dio lugar a respuestas fragmentadas entre las distintas instituciones del Estado.

La existencia de disposiciones orientadas a la conformación de Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad y a la rendición de cuentas ante el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial no se tradujo en la consolidación de un esquema de coordinación integral que orientara de manera conjunta la acción estatal en este ámbito. Así, la fragmentación de la respuesta estatal y la débil articulación entre lineamientos normativos, instrumentos técnicos y capacidad de implementación constituyen una mediación central para comprender el proceso de formulación de la PONADIS. Más que una ausencia absoluta de política pública, lo que se evidencia es la coexistencia de iniciativas dispersas, con distintos niveles de formalización y limitadas capacidades de ejecución.

Bajo esta premisa, la PONADIS 2011–2021 puede ser comprendida como una respuesta a la necesidad de superar esta fragmentación, en tanto busca articular en un solo instrumento los distintos esfuerzos previos, dotándolos de coherencia, respaldo político y orientación estratégica. Desde esta lógica, la política se plantea como un mecanismo de coordinación estatal que permita integrar la acción de los distintos actores institucionales, estableciendo un marco común para la garantía de derechos de las personas con discapacidad, al señalar que:

Sienta las bases de un modelo de gestión que permitirá que los tres Poderes de la República y los demás actores sociales participen en forma coordinada en su

ejecución, logrando de esta forma la integralidad de los mecanismos de garantía de derechos para las personas con discapacidad (CNREE, 2011, p. 17).

De este modo, la formulación de la PONADIS no solo responde a la identificación de problemáticas sociales, sino también a la necesidad de reorganizar la acción estatal en un campo caracterizado por la dispersión institucional, el bajo nivel de cumplimiento normativo y la ausencia de una política pública estructurada que orientara de manera efectiva las acciones en materia de discapacidad.

El proceso de formulación de la PONADIS 2011–2021 incorporó mecanismos de participación orientados a recoger las demandas de la población con discapacidad, así como esfuerzos por incentivar la participación institucional, por lo que se señala que “La Política Nacional en Discapacidad 2010–2021 (PONADIS), fue construida mediante un proceso participativo que involucró a las Instituciones Estatales y privilegió la participación ciudadana representada por la población con discapacidad, sus organizaciones y familiares” (CNREE, 2011, p. 14).

En esta línea, se destaca la realización de consultas a nivel nacional, tal como se evidencia en el testimonio de una de las personas participantes en el proceso:

En ese año yo me di a la tarea de hacer un documento base y anduvimos por todo el país. Y cuando les digo que anduvimos por todo el país es porque así fue. Yo, en lo personal, fui por todo el país haciendo la consulta con ese borrador para que las personas con discapacidad pudieran hacer sus observaciones (E2, 11 de agosto de 2025).

Desde otra perspectiva, se reconoce el valor de estos procesos dentro de la formulación de política pública:

Lo que sí ha hecho con ambas de forma muy consciente es la consulta estrecha... y eso es básico en la formulación de política pública. De hecho, CONAPDIS pudo haber sido un pionero en esa materia con la política en Costa Rica (E3, 11 de agosto de 2025).

Este planteamiento permite comprender que la participación operó como una mediación política relevante en la construcción de la política, en tanto contribuyó a legitimar su formulación en un contexto en el que este tipo de prácticas aún no se encontraba plenamente institucionalizado en el país.

No obstante, este énfasis en la participación no surge de manera homogénea en el conjunto del Estado costarricense, sino que se vincula particularmente de forma específica con el papel desempeñado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), hoy CONAPDIS, como institución rectora en materia de discapacidad. En efecto, las experiencias relatadas evidencian cómo desde esta institución se impulsaron procesos de consulta territorial amplios, así como una valoración de estos mecanismos como un elemento central en la formulación de la política pública.

Esta orientación hacia la participación puede ser comprendida como una continuidad en la forma en que el CNREE había abordado la construcción de la política pública en discapacidad desde inicios del 2000, como se señaló anteriormente. Lo anterior evidencia una temprana comprensión de las personas con discapacidad como sujetos de derecho y actores relevantes en la definición de las acciones institucionales. De este modo, la PONADIS no introduce la participación como un elemento completamente nuevo, sino que la retoma y profundiza a partir de una trayectoria institucional previa, incorporándola de manera más sistemática en su proceso de formulación:

Puedo comentarles que los procesos participativos sí se realizaron. De hecho, esa ha sido la metodología no solo para esa política, sino también cuando se actualizó la política y se amplió el periodo hacia el 2030. Se llevaron a cabo talleres abiertos con personas con discapacidad, familiares, representantes de organizaciones e instituciones públicas. Estos talleres se organizaron por sectores y por ejes temáticos, una vez que la información fue sistematizada (E4, 1 de agosto de 2025).

La participación no se limitó a la población con discapacidad, sino que también involucró a actores institucionales, en un intento por articular la política con las competencias del Estado:

Después de que se hizo la consulta a las personas con discapacidad, que eso lo hice yo sola, ya después aquí en San José, en conjunto con toda la gestión de política pública, lo que hicimos fue, si la memoria no me falla, en el Hotel Presidente y en el Hotel Balmoral, comenzamos a convocar a las instituciones por sectores para también hacer la consulta con ellos y comentarles que estábamos haciendo una política, etcétera (E3, 11 de agosto de 2025).

No obstante, esta participación no puede ser comprendida de manera acrítica, ya que no necesariamente implicó un poder efectivo de decisión por parte de los actores involucrados, sino que las entrevistas permiten identificar que los espacios de consulta institucional no siempre contaron con la presencia de personas con capacidad de decisión dentro de sus respectivas instituciones, lo cual limitaba la posibilidad de establecer compromisos concretos y vinculantes. Tal como se señala:

En ese momento lo que hacíamos era anochecer en el trabajo, y los que asistían decían: ‘Bueno, yo me voy a llevar esto para dárselo a mi jefe, y mi jefe se lo pase al ministro, que se lo pase al presidente ejecutivo o al oficial mayor’. Al final eso no quedaba en nada (E2, 11 de agosto de 2025).

Este elemento permite evidenciar una primera tensión en los procesos participativos, asociada al poder de convocatoria y a la capacidad de incidencia del ente rector. Si bien el CNREE impulsó espacios de consulta con actores institucionales, la ausencia de representantes con capacidad decisoria refleja tanto los límites en su capacidad de articulación interinstitucional como el nivel de prioridad que el tema de discapacidad tenía dentro de las agendas institucionales. Por lo tanto, la participación institucional se configuró más como un mecanismo de circulación de información que como un espacio efectivo de toma de decisiones.

Esta situación se ve reforzada por lo señalado desde otra de las entrevistas, en la que se evidencia que la participación institucional no necesariamente implicaba la asunción de responsabilidades políticas ni la generación de compromisos concretos:

Si vos te reunís con el ministro, o es él quien va, puede asumir responsabilidades; nunca iban esas personas a las mesas de trabajo. Igual los encargados de la unidad de accesibilidad e inclusión, por ejemplo. Yo te puedo decir que el apoyo era total, aunque no había apoyo económico ni las instituciones cambiaron sus presupuestos para dirigirlos a este tema (E1, 2 de octubre de 2025).

A partir de lo anterior, es posible identificar una segunda tensión vinculada a la naturaleza del apoyo institucional, el cual, si bien se expresaba a nivel discursivo mediante la participación en los espacios de consulta y el reconocimiento de la importancia del tema, no se traducía necesariamente en acciones concretas, asignación de recursos ni ajustes en la planificación institucional.

La participación institucional evidenció una brecha entre el reconocimiento formal de la problemática y la disposición real de las instituciones para asumir compromisos que implicaran transformaciones en sus estructuras, prioridades y presupuestos.

En este marco, la participación puede ser comprendida como una mediación que operó simultáneamente en dos niveles: por un lado, como un mecanismo de legitimación del proceso de formulación de la política; y por otro, como un espacio limitado en su capacidad de incidir en la toma de decisiones y en la generación de compromisos institucionales efectivos.

Esta doble dimensión permite evidenciar que todo proceso participativo se inscribe en relaciones de poder, en tanto “en la política siempre se da una mezcla en diversas dosis de concordancia y discrepancia, cooperación y oposición, consenso y conflicto, persuasión y coerción” (Bouza-Brey, 1991, p. 124), por lo que la inclusión de

actores no garantiza, por sí misma, la transformación de las condiciones institucionales necesarias para la implementación de la política.

Además de las tensiones señaladas, estas dinámicas deben ser comprendidas en el contexto de intereses políticos más amplios que también incidieron en el proceso de formulación de la PONADIS. En particular, las entrevistas permiten identificar la existencia de una intención de posicionar a Costa Rica como un país inclusivo en el marco de la conmemoración del bicentenario, lo cual evidencia una dimensión simbólica y discursiva en torno a la política:

La idea era que cuando cumpliéramos los 200 años de Independencia pudiéramos decir que Costa Rica era una república inclusiva (E1, 2 de octubre de 2025).

Este elemento permite comprender que, junto con los esfuerzos técnicos y participativos, también existían motivaciones políticas orientadas a proyectar una imagen de avance en materia de derechos, lo cual refuerza la idea de que la política pública se construye en un campo de tensiones entre lo técnico, lo institucional y lo político. Al respecto, la propia PONADIS 2011-2021 establece como su propósito general lo siguiente:

Que al año 2021, Costa Rica será reconocida nacional e internacionalmente, como un país líder en la promoción, respeto y garantía de los derechos de la personas con discapacidad, evidenciada en la construcción de una sociedad con altos índices de desarrollo inclusivo, visibles mediante la accesibilidad, la participación efectiva y beligerante de las personas con discapacidad, en las esferas sociales, dentro de un marco de respeto a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, autonomía y vida independiente (CNREE, 2011, p.18).

En este marco, la participación puede ser comprendida como una mediación que, si bien contribuyó a legitimar la formulación de la política, no logró garantizar por sí misma la articulación de compromisos institucionales ni la asignación de recursos

necesarios para su implementación. Esta situación no responde únicamente a la dinámica de los espacios participativos, sino también, la formulación de la PONADIS evidenció una brecha entre el apoyo político y la capacidad institucional de implementación, lo cual constituyó un desafío central para la consolidación de la política pública en este ámbito.

Desde una perspectiva crítica, el análisis también permite identificar tensiones en torno al diseño técnico de la política y su capacidad de implementación, particularmente en relación con la existencia, alcance y comprensión del plan de acción. De manera que, el propio documento de la PONADIS establece que “la PONADIS se ejecutará mediante la implementación de un Plan de Acción siguiendo los siguientes ejes y lineamientos: Institucionalidad Democrática, Salud, Educación, Trabajo y Empleo y Persona, Organizaciones y Entorno Inclusivo” (CNREE, 2011, p.20).

En consecuencia, se evidencia que a nivel formal, este componente era concebido como el mecanismo a través del cual se operativizarían los lineamientos definidos en la política. Desde el proceso de formulación se reconoce que dicho plan formaba parte del producto final entregado:

Luego de todo un año, la política se entregó el 5 de febrero del año 2010, se entregó con el plan de acción (E2, 11 de agosto de 2025).

Asimismo, desde la perspectiva de quienes participaron en su construcción, la política fue concebida como un instrumento estratégico que definía una orientación general, un “norte”, cuya concreción operativa debía materializarse a través del plan de acción:

La política pública lo que marca es eso, el norte. Con el plan de acción ya bajamos las acciones. Entonces nosotros hicimos la parte de la política, que es el brazo político que nos permitió hacer la política pública, que la leyeran y estuvieran de acuerdo. Ese lineamiento grande se concreta en un plan de acción. Echar a andar ese plan de acción era lo que seguía después del 2012, que no sé qué se hizo porque ya no estuve” (E1, 2 de octubre de 2025).

No obstante, estas valoraciones entran en tensión con lecturas posteriores que cuestionan tanto la existencia efectiva del plan como su nivel de desarrollo técnico. Al respecto, en las entrevistas se señala que:

La política no tiene indicadores, ni mecanismos claros de seguimiento, a pesar de ser una política nacional, no se le formuló el plan de acción. (E3, 11 de agosto de 2025).

Lejos de constituir contradicciones entre los testimonios, estas diferencias pueden comprenderse como expresión de las múltiples mediaciones que atraviesan el proceso de formulación de la política. En primer lugar, se identifica una mediación conceptual y temporal en la forma en que se entiende el “plan de acción”. En el contexto de formulación de la PONADIS (2009–2011), este componente fue considerado suficiente en tanto permitía articular ejes, lineamientos y orientaciones generales para la acción estatal.

Sin embargo, este diseño debe ser comprendido en el marco de un modelo de planificación pública que aún no incorporaba plenamente los enfoques de gestión orientada a resultados. Incluso años después, el propio Estado costarricense se encontraba en un proceso de transición hacia este tipo de enfoques, en tanto:

Costa Rica está introduciendo cambios graduales hacia la GpRD con avances aún en proceso hacia una rendición de cuentas sistemática y la adopción de una gestión con mayor orientación hacia efectos e impactos (MIDEPLAN, 2016, p. 21).

Esto permite comprender que, al momento de formulación de la PONADIS, las herramientas de planificación disponibles respondían a un modelo de planificación pública aún en desarrollo, en el cual no se habían consolidado plenamente elementos como la definición de indicadores, mecanismos sistemáticos de seguimiento, asignación presupuestaria vinculada a resultados y estructuras claras de evaluación.

Por tanto, no se trata de deslegitimar el proceso de formulación de la política desde parámetros contemporáneos, sino de comprender que las herramientas técnicas disponibles respondían a un nivel específico de desarrollo del aparato estatal.

En segundo lugar, se evidencia una mediación asociada a la implementación, donde la existencia formal de un plan de acción no garantiza su puesta en marcha. Se indica que, aunque se plantearon elementos de planificación, estos no lograron concretarse en la práctica:

Tengo entendido que incluso se esbozó un plan de acción para esa política, pero no llegó a ponerse en marcha. (E4, 1 de agosto de 2025).

Tal como lo señala E4 (1 de agosto de 2025), la ausencia de “músculo político” limitó la capacidad de sostener el proceso, lo cual evidencia que la operativización de la política no depende únicamente de su diseño técnico, sino de condiciones políticas e institucionales que permitan su ejecución efectiva.

De este modo, la construcción de la PONADIS 2011–2021 pone de manifiesto una mediación fundamental entre la formulación técnica de la política y su capacidad real de ejecución.

Esta tensión permite comprender que la política pública no constituye un instrumento plenamente acabado, sino un proceso dinámico en el que los elementos diseñados son reinterpretados, evaluados y, en muchos casos, superados por los avances posteriores en el campo de la planificación pública, lo cual resulta fundamental para comprender tanto sus limitaciones como las posibilidades de mejora en el presente.

2.3.2 Límites institucionales y capacidad del Estado

El análisis de las mediaciones políticas e institucionales que atraviesan la formulación de la PONADIS no puede limitarse al proceso de construcción de la política, sino que debe extenderse a las condiciones que determinan su capacidad de implementación. Bajo esta lógica, las entrevistas permitieron identificar una serie de

limitaciones estructurales del aparato estatal que inciden directamente en la posibilidad de materializar los objetivos planteados en la política.

En este marco, la capacidad del Estado para implementar políticas públicas no depende únicamente de la existencia de lineamientos o de la voluntad política, sino de su capacidad operativa para traducir dichas decisiones en resultados concretos. Tal como se señala, “un gobierno puede tener una propuesta robusta de generación de valor, con todo el apoyo de políticos de los distintos sectores; sin embargo, puede suceder que no se tenga la capacidad (humana, organizativa, financiera, institucional) para llevar a la práctica la iniciativa” (MIDEPLAN, 2016, p. 19).

Un primer elemento relevante es la contradicción presente en la propia configuración institucional en el momento de formulación de la política. Aunque la PONADIS 2011-2021 se construyó bajo un enfoque de derechos humanos, la institución rectora en ese momento se denominaba Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, lo cual evidencia la persistencia de un enfoque médico-rehabilitador en su propia estructura nominal. Al respecto, el CONAPDIS (2023) señala que “debido al período histórico en el que el CNREE nació, su estructura organizativa inicial fue concebida desde el paradigma asistencialista, situación que se reflejó en su naturaleza jurídica la cual limitó y restringió el cumplimiento de sus fines principales (p.15).

Asimismo, E1 menciona:

Cuando en el 2006 se promueve la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el 2008 se firma y se ratifica esa convención, generando la Ley 8661, nosotros comenzábamos a ver que no dábamos ni rehabilitación ni educación especial, sino que nos habíamos convertido en la institución rectora garante de los derechos de la población (2 de octubre de 2025).

Desde entonces, se comprendía la necesidad de transitar hacia el paradigma de Derechos Humanos, iniciando por la institución rectora en la materia. Conforme el país

fue avanzando en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, se elaboraron propuestas de reforma a la Ley 5347; sin embargo, no fue hasta el año 2015 que se aprobó la Ley 9303, que transformó el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) en el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), derogando la normativa anterior (CONAPDIS, 2023, p. 16). Esta transformación representa un hito relevante en la evolución institucional de la discapacidad en Costa Rica.

Esta situación evidencia una mediación importante, en tanto pone de manifiesto la coexistencia de paradigmas distintos dentro del aparato estatal: por un lado, un discurso orientado hacia los derechos humanos; por otro, una institucionalidad que aún conservaba elementos propios de una concepción centrada en la rehabilitación del individuo. Desde el análisis de mediaciones, se comprende que estos cambios estructurales son paulatinos y no se producen de manera inmediata, lo cual explica la persistencia de contradicciones en el funcionamiento institucional. En este sentido, los cambios en el plano normativo y discursivo no se traducen automáticamente en transformaciones estructurales dentro del Estado.

Es necesario comprender el papel que desempeña la institución rectora en el marco de la política. Tal como se desprende de las entrevistas, el CONAPDIS no tiene como función la ejecución directa de todas las acciones en materia de discapacidad, sino que ejerce un rol de rectoría orientado a la coordinación, fiscalización y seguimiento de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones del Estado. En concordancia con ello, la PONADIS 2011–2021 atribuye al CONAPDIS la responsabilidad de fiscalizar a las entidades públicas y privadas que ejecutan acciones dirigidas a la población con discapacidad, así como de elaborar el plan de acción para la implementación de esta política pública (PONADIS, 2011).

Desde esta lógica, la capacidad de implementación de la política se encuentra condicionada por la naturaleza misma de este rol, en tanto depende de la articulación efectiva con otras entidades públicas

No obstante, el ejercicio de este rol rector entra en tensión con la persistencia de prácticas institucionales de carácter asistencialista, particularmente en lo que respecta a la gestión de subsidios. Al respecto, se señala que “había un interés institucional de que se quedara. Hay muchas personas que trabajan en esa parte de subsidiar, pero eso lo hacían desde una perspectiva más rehabilitadora y asistencial que de inclusión” (E1, 2 de octubre de 2025).

Esta situación evidencia una mediación interna relevante, en tanto la institución enfrenta el desafío de transitar desde un modelo centrado en la atención directa hacia un enfoque orientado a la regulación, fiscalización y articulación interinstitucional. En este proceso, emergen tensiones vinculadas a dinámicas organizacionales, intereses institucionales y expectativas de la población usuaria, que dificultan la transformación del modelo institucional hacia un enfoque plenamente orientado a derechos.

En este contexto, la fragmentación del aparato estatal se convierte en un elemento central que limita la ejecución de la política. Al no concentrarse la responsabilidad en una única institución, sino distribuirse entre múltiples entidades, se generan dificultades para garantizar la coherencia de las acciones, el seguimiento sistemático y la rendición de cuentas. Por lo cual, “el Estado necesita actuar en forma unitaria y coordinada, ofreciendo orientación política y empleando los instrumentos de planificación necesarios para asegurar la integración en la prestación de bienes y servicios públicos” (MIDEPLAN, 2016, p. 9), lo cual no siempre se logra en contextos de fragmentación institucional.

En esta misma línea, la dificultad para articular la acción estatal no solo se evidencia a partir de los relatos, sino que también ha sido señalada por instancias internacionales. En particular, en sus observaciones del año 2014, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expresó preocupación porque el Estado costarricense “no ha armonizado su legislación” tras la ratificación de la Convención, recomendando una revisión sistemática de su marco normativo e institucional (OACNUDH, 2014). Este señalamiento permite evidenciar que, aún varios años después de la ratificación de la Convención y de la formulación de la

PONADIS, persistían limitaciones en la capacidad del Estado para alinear su estructura institucional con los principios de derechos humanos.

A esta situación se suman las limitaciones estructurales del aparato estatal en términos de recursos humanos, técnicos y operativos. Tal como se desprende de los relatos:

Nosotros éramos una institución rectora... pero éramos como 130 funcionarios para todo el país (E2, 11 de agosto de 2025).

Esta limitación no solo se evidencia durante el periodo de formulación de la política, sino que se mantiene incluso hacia el final de su vigencia. Por ejemplo, un informe de la Unidad de Auditoría Interna del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad señala como uno de los principales hallazgos el “recurso humano insuficiente, siendo este un factor importante en el cumplimiento de los planes de trabajo” (CONAPDIS, 2022, p. 25), lo cual permite evidenciar que las limitaciones en la capacidad operativa del Estado persistieron a lo largo del periodo de implementación de la PONADIS.

Este planteamiento permite comprender que la política no contó con estructuras institucionales suficientemente sólidas, lo cual genera una brecha significativa entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados. Lo anterior no implica que no se lograran avances, sino que la ejecución de los planes enfrentó dificultades estructurales asociadas a la insuficiencia de recursos y a las limitaciones institucionales presentes durante todo el periodo de vigencia de la política.

El análisis permite identificar que existe una tensión estructural entre el enfoque de derechos humanos que orienta la política y las condiciones reales para su implementación. Mientras que la política plantea la garantía de derechos como eje central, las capacidades institucionales del Estado, las contradicciones internas y las limitaciones materiales condicionan su materialización.

En consecuencia, las limitaciones identificadas no deben ser interpretadas únicamente como deficiencias particulares de la política o del CONAPDIS, sino como mediaciones estructurales que configuran la acción estatal. La debilidad institucional, la discontinuidad de la voluntad política, la falta de articulación interinstitucional, las tensiones internas y las restricciones materiales permiten comprender que la PONADIS 2011–2021 se inscribió en una dinámica en la que las aspiraciones de garantía de derechos se ven constantemente tensionadas por las capacidades reales del Estado

A partir del análisis desarrollado en los apartados anteriores, es posible identificar que las mediaciones políticas e institucionales que incidieron en la formulación e implementación de la PONADIS 2011–2021 no operan de manera aislada, sino que se articulan en un entramado complejo de relaciones que condicionan la acción estatal.

Además, se evidencian mediaciones vinculadas a la participación de actores sociales, la construcción del contenido de la política, las tensiones en torno a la voluntad política, así como las limitaciones institucionales asociadas a la capacidad operativa del Estado, la fragmentación interinstitucional y las dinámicas internas de la institucionalidad rectora.

De este modo, estas mediaciones permiten comprender que la política pública no constituye un instrumento lineal ni neutro, sino el resultado de procesos atravesados por relaciones de poder, condiciones estructurales y capacidades diferenciadas dentro del aparato estatal. En el Cuadro 6 se presenta una sistematización con las principales mediaciones identificadas en el análisis.

Cuadro 6. Sistematización de mediaciones identificadas en el análisis citado en

Mediación identificada	Evidencia empírica (entrevistas)	Interpretación analítica
Convención como mediación estructurante	Se reconoce que la formulación de la política se da en el marco de la ratificación de la Convención, la cual impulsa su creación.	La Convención articula las demandas sociales con la respuesta estatal, mediando entre presión interna y compromisos internacionales.
Debilidad del punto de partida institucional	Existencia de la Directriz 27 como único referente previo, sin desarrollo ni ejecución.	La política surge en un contexto de baja institucionalización, lo cual condiciona su alcance y desarrollo posterior.
Participación como mecanismo de legitimación	PcD, CONAPDIS y otros actores participaron en la consulta pública.	La participación legitima la política, pero no garantiza incidencia efectiva en su contenido.
Participación sin poder decisorio	Las Instituciones enviaban representantes sin poder de decisión.	Participación formal vs poder real limita impacto.
Selección y exclusión de demandas	Se incorpora aproximadamente un 62% de las propuestas, evidenciando priorización de actores.	La política es resultado de procesos de negociación atravesados por relaciones de poder que determinan qué demandas se incluyen o excluyen.
Voluntad política contradictoria	Existía apertura para formular la política, pero no compromiso efectivo en su ejecución.	La voluntad política opera en el plano formal, pero no se traduce en acciones concretas de implementación.
Capacidad institucional y restricciones materiales	Recursos humanos insuficientes y limitaciones operativas.	La debilidad institucional y las restricciones materiales condicionan la capacidad del Estado para implementar la política.
Falta de seguimiento y sostenibilidad	Ausencia de continuidad y debilidad en el seguimiento.	La ausencia de mecanismos de seguimiento limita la sostenibilidad de la política en el tiempo.
Debilidad del plan de acción	Política vista como completa vs crítica posterior.	El plan de acción responde a estándares del momento de formulación, pero presenta limitaciones para su operativización según criterios actuales.

Tensión entre rectoría y ejecución	CONAPDIS asume rol rector, pero no ejecuta directamente.	La separación entre rectoría y ejecución genera tensiones estructurales en la implementación de la política.
Contradicción paradigmática	Persistencia de enfoques de derechos humanos y rehabilitador dentro de la institucionalidad.	La coexistencia de paradigmas evidencia que la transformación institucional es un proceso gradual y no lineal.
Asistencialismo y resistencias al cambio	Crítica a otorgamiento de subsidios sin una atención interinstitucional para el cumplimiento de todos los derechos.	Contradicción con enfoque de derechos.
Resistencias al cambio	Persistencia de subsidios y funciones asistenciales dentro del CONAPDIS.	Las prácticas asistencialistas y las resistencias institucionales limitan la transición hacia un enfoque de derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes clave. 2025

A partir de la sistematización presentada, se evidencia que los procesos identificados no operan de manera independiente, sino que se articulan en un entramado complejo que condiciona tanto la formulación como la implementación de la PONADIS 2011–2021. Por ende, estas mediaciones permiten comprender que la política pública no constituye un resultado lineal ni homogéneo, sino el producto de procesos atravesados por relaciones de poder, capacidades diferenciadas y condiciones estructurales específicas.

Además, las respuestas estatales en materia de discapacidad no pueden ser comprendidas únicamente desde su dimensión normativa o programática, sino a partir de las condiciones concretas en las que estas se desarrollan. En consecuencia, la política pública se configura como un espacio de tensiones en el que confluyen intereses, limitaciones y posibilidades, que inciden directamente en su alcance y en sus efectos sobre la población.

El análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo permite comprender que la formulación de la Política Nacional en Discapacidad 2011–2021 respondió a un proceso complejo de mediaciones, en el que confluyeron actores diversos, intereses en disputa y capacidades institucionales desiguales, más que a una respuesta automática frente a las problemáticas sociales identificadas.

Esto implica reconocer que la política pública no es un reflejo directo de las demandas sociales, sino el resultado de un proceso de construcción en el que dichas demandas son procesadas jerarquizadas y transformadas en función de las dinámicas propias del Estado.

Finalmente, las mediaciones identificadas permiten evidenciar que, si bien la PONADIS se construye bajo un enfoque de derechos humanos y representa un avance en la incorporación de este paradigma en la acción estatal, este cambio de paradigma se encontró condicionado por limitaciones estructurales que restringieron su alcance. En consecuencia, la fragmentación institucional, la debilidad en la capacidad operativa del Estado, las tensiones en torno a la voluntad política, las contradicciones internas en

la entidad rectora y las limitaciones en la articulación entre la PONADIS y el conjunto de la institucionalidad pública, configuran un escenario en el que la garantía efectiva de derechos se ve tensionada por las condiciones reales de ejecución de la política.

El análisis desarrollado sienta las bases para comprender cómo estas mediaciones se traducen en la acción estatal concreta. A partir de ello, en el siguiente capítulo se analizará cómo estas mediaciones políticas e institucionales se expresaron en las estrategias implementadas posteriormente para garantizar el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física en Costa Rica.

CAPÍTULO III

Estrategias gubernamentales para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en Costa Rica (2011-2021)

Retomar las acciones desarrolladas por el Estado costarricense para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad no se concibe aquí desde un carácter exclusivamente descriptivo, sino como parte de una aproximación crítica y reflexiva sobre las mediaciones que atraviesan su formulación e implementación.

En este sentido, aunque el capítulo recupera y describe las estrategias impulsadas durante el período de estudio, se espera que dicha descripción se realice a través de una lectura crítica y consciente de las mediaciones sociales, políticas, culturales e institucionales que delimitan sus alcances, orientaciones y formas de ejecución.

Lo anterior parte de la comprensión de que estas acciones no son neutrales ni se desarrollan de manera aislada, sino que se configuran en el marco de relaciones sociales, económicas y políticas históricamente determinadas, las cuales inciden tanto en las prioridades estatales como en las formas concretas en que se aborda el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Desde esta perspectiva, si bien el derecho al trabajo de las personas con discapacidad se fundamenta en marcos normativos nacionales e internacionales que lo reconocen como un derecho humano fundamental y establecen orientaciones generales para su garantía.

Dichas orientaciones adquieren concreción mediante políticas, programas y mecanismos institucionales específicos. Es decir, las disposiciones generales en materia de derechos humanos se traducen en acciones específicas desarrolladas en contextos sociales, económicos y políticos determinados, como dimensiones interrelacionadas de una misma realidad social.

Ahora bien, estas acciones no siempre responden de manera efectiva, en tanto que, de forma consciente o no, pueden omitir, simplificar o considerar parcialmente las condiciones estructurales que inciden en el acceso al empleo como la desigualdad social, las barreras culturales, la falta de accesibilidad o las dinámicas del mercado.

De este modo, las mediaciones institucionales, discursivas y estructurales no solo posibilitan la implementación de las políticas, sino que también delimitan su alcance, generando tensiones y contradicciones entre el enfoque de derechos que enuncia y las prácticas concretas que se desarrollan. Esto permite comprender que las políticas no operan directamente sobre la realidad, sino a través de formas de entenderla y ordenarla.

Así, aunque muchas de estas intervenciones se presentan bajo un marco de inclusión, pueden reproducir lógicas centradas en el asistencialismo o la adaptación individual más que en la transformación de los entornos laborales. Como de hecho pareciera suceder en algunas ocasiones.

Desde la dimensión más concreta, estas contradicciones se expresan en programas, estrategias y acciones específicas que conforman la política pública. Es en este plano donde se vuelve posible observar cómo se manifiesta en la práctica, el acceso al derecho al trabajo para las personas con discapacidad, evidenciando tanto avances como limitaciones. Más que un análisis detallado, lo importante es colocar estas acciones dentro del marco que las explica, considerando los factores que influyen en su desarrollo.

Si bien en este apartado no se desarrolla un análisis sobre los alcances o limitaciones de cada una de las estrategias identificadas, resulta necesario comprenderlas dentro de un marco más amplio que permita problematizar la lógica desde la cual se configuran, las razones por las que determinadas acciones son priorizadas sobre otras y la manera en que se definen sus orientaciones.

Desde esta lógica, aunque el apartado se centra en la descripción de las estrategias, dicha recuperación se realiza desde una lectura crítica consciente de las

mediaciones sociales, políticas e institucionales que delimitan sus posibilidades de desarrollo y sus alcances potenciales. De este modo, aun sin profundizar analíticamente en cada estrategia, se establece un punto de partida que facilita interpretar el sentido que adquieren estas acciones dentro de un contexto histórico y estructural determinado.

Señalado lo anterior, resulta pertinente recuperar las estrategias desarrolladas por el Estado en materia de derecho al trabajo de las personas con discapacidad durante el período de vigencia de la PONADIS 2011–2021. Aun ante la ausencia de un plan de acción formal asociado a esta política, la identificación de dichas estrategias permite reconocer las principales formas de intervención impulsadas por las instituciones públicas en este ámbito.

Ahora bien, esta intervención no se limita a la formulación de leyes, políticas o marcos normativos, sino que comprende el conjunto de programas, acciones institucionales, recursos y prácticas de gestión mediante las cuales el Estado procura incidir en esta materia. Desde esta perspectiva, resulta posible aproximarse a las formas concretas en que los lineamientos institucionales se traducen -o no- en acciones orientadas a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La inexistencia de un instrumento operativo no implica la ausencia de acción estatal. Por el contrario, la ausencia de un mecanismo formal de ejecución, como un plan de acción, constituye en sí misma una mediación relevante, en tanto incide en las formas en que el derecho al trabajo se materializa en la práctica.

Dicha ausencia puede dar cuenta de determinadas lógicas institucionales, prioridades políticas y modalidades de gestión que atraviesan los procesos de implementación. En este marco, las acciones estatales, aunque no se encuentren formalmente articuladas bajo la PONADIS, constituyen expresiones concretas de la intervención pública, las cuales permiten aproximarse a las condiciones institucionales, normativas y operativas que configuran su despliegue en contextos específicos.

De este modo, la recuperación de las estrategias no solo permite reconstruir las acciones desarrolladas, sino también comprender la relación entre lo planteado en el plano declarativo y su concreción en la realidad, así como las condiciones que favorecen o limitan la garantía efectiva del derecho al trabajo. Esto resulta clave para aproximarse al alcance real de la PONADIS en materia de inclusión laboral, no únicamente en términos de su formulación, sino en función de su materialización en la práctica estatal y su incidencia en las dinámicas que afectan la participación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

Es importante señalar que los datos recuperados para el análisis de las estrategias corresponden exclusivamente a la información disponible en los documentos oficiales revisados. Por lo cual el nivel de detalle, la profundidad de los contenidos y los elementos desarrollados varían entre una estrategia y otra, por lo que no necesariamente existe uniformidad en la información presentada en cada documento. Estas diferencias responden tanto a las particularidades de cada estrategia como a la forma en que fueron elaborados y sistematizados sus contenidos.

3.1. Instrumentos normativos y jurídicos

Retomar los principales instrumentos normativos y administrativos formulados e implementados durante el período de estudio resulta de particular relevancia, en tanto permite evidenciar el tránsito desde enfoques de corte asistencialista, biomédico y rehabilitador hacia un enfoque más integral sustentado en los derechos humanos y la justicia social. Este desplazamiento implica una comprensión de la discapacidad que trasciende la condición individual aislada y reconoce la incidencia de las barreras sociales, culturales, físicas e institucionales impuestas por una sociedad que no ha sido diseñada para la diversidad. En este marco, dichos instrumentos reflejan también intentos por redefinir las relaciones entre el Estado, la economía y la ciudadanía, mediante la promoción de un modelo más inclusivo y equitativo orientado a la garantía de derechos.

Como parte de las estrategias implementadas por el Estado costarricense para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física, se han formulado diversas leyes, decretos ejecutivos y medidas de carácter institucional y programático orientadas al reconocimiento y garantía de este derecho en condiciones de igualdad y no discriminación.

Estas disposiciones buscan incidir en distintos niveles como el normativo, el institucional y el operativo con el propósito de avanzar en la inclusión laboral. Si bien algunas de estas acciones se vinculan con los lineamientos de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS), no se limitan exclusivamente a ella, sino que forman parte de un conjunto más amplio de intervenciones estatales desarrolladas en el período analizado, entre las cuales destaca la armonización de la PONADIS en 2011 como un referente relevante para la orientación de dichas acciones.

- **Ley N.º 8862, Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público**

Dentro de las primeras medidas implementadas durante el período de estudio se encuentra la Ley N.º 8862, Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público (2010). No obstante, uno de los principales antecedentes normativos que orientó las acciones dirigidas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad fue la Ley N.º 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Esta normativa establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho de las personas con discapacidad a un empleo acorde con sus condiciones y necesidades. Para ello, contempla aspectos como la adecuación de los mecanismos de selección de personal, la asesoría técnica a los empleadores y la adaptación de los entornos laborales mediante ayudas técnicas y servicios de apoyo que favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el empleo (Asamblea Legislativa, 1996).

Bajo esta lógica, en el año 2010 se promulgó la Ley N.º 8862, Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público. Esta normativa dispuso la reserva de al menos un 5 % de las vacantes en las ofertas de empleo público de los Poderes del Estado para ser ocupadas por personas con discapacidad, siempre que existiera oferta de empleo y que las personas aspirantes cumplieran con los requisitos de idoneidad definidos en cada régimen de personal (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2010).

Además de establecer una cuota de empleo, la ley incorporó medidas orientadas a promover la inclusión laboral en el sector público. Entre ellas se encuentran la adopción de políticas institucionales de inclusión, la garantía de procesos accesibles de reclutamiento y selección, la provisión de apoyos y la realización de ajustes razonables en el entorno laboral, siempre que estos no constituyeran una carga desproporcionada o indebida. Asimismo, contempló mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y sanciones ante posibles incumplimientos. En concordancia con estas disposiciones, el reglamento dispuso la creación de Comisiones Especializadas de Empleo y Discapacidad en las instituciones públicas, encargadas de realizar diagnósticos, coordinar acciones de inclusión laboral y dar seguimiento a su implementación.

La cuota de reserva y los ajustes razonables, constituyen dos medidas importantes que tienen como propósito garantizar el acceso y la permanencia de las personas con discapacidad en los entornos laborales de los poderes del Estado. De manera que, no solo es importante generar y garantizar procesos inclusivos de selección sino también asegurar que los puestos de trabajo sean concebidos desde criterios de accesibilidad y diseño universal o, en su defecto, adaptados según las necesidades particulares de las personas con discapacidad, mediante la implementación de los ajustes razonables requeridos.

- **Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo Barreras”**

Continuando con las acciones implementadas durante el período de estudio, destaca la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo Barreras” desarrollada en 2014. Esta agenda, se concibió como

Un proceso de encuentro desarrollado por la Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad, y la Fundación Friedrich Ebert. Esta agenda retoma los aportes de representantes de organizaciones de mujeres, organizaciones mixtas, madres de personas con discapacidad, funcionarios y funcionarias de instituciones con trabajo específico en tema de discapacidad, con el objetivo de crear una plataforma de demandas para abrir espacios de participación política para las mujeres con discapacidad (Fundación Friedrich Ebert, 2012, p.5).

Esta estrategia surge como una respuesta propositiva frente a las diversas barreras y formas de exclusión que enfrentan las mujeres con discapacidad en los ámbitos social, económico y político. Bajo esta misma línea de análisis se comprende que la agenda constituye un instrumento político de negociación que recoge las aspiraciones, intereses y necesidades de esta población, al tiempo que plantea una serie de acciones orientadas a la garantía y realización efectiva de sus derechos.

Según señala la Fundación Friedrich Ebert (2012) aún persisten situaciones que acentúan las brechas, desventaja social y discriminación en la que se encuentran las mujeres con discapacidad, afectando su derecho a la igualdad, la no discriminación y a la equiparación de oportunidades que les permita vivir de manera autónoma e independiente.

En lo que respecta al derecho al trabajo, la Agenda establece un eje estratégico orientado a la implementación de medidas y ajustes normativos que favorezcan la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, incorpora objetivos vinculados al fortalecimiento de la autonomía e independencia, la accesibilidad universal, la educación y capacitación adaptadas a las necesidades de esta población, así como el acceso a recursos y servicios institucionales que faciliten su participación en distintos ámbitos de la vida social.

De igual manera, la Agenda promueve acciones relacionadas con la formación para la empleabilidad, el desarrollo de capacidades para la vida laboral, la construcción de entornos libres de discriminación, la descentralización de recursos y el

reconocimiento de necesidades específicas de apoyo y accesibilidad. En conjunto, estos elementos inciden en las posibilidades de acceso, integración y permanencia de las personas con discapacidad en el ámbito laboral (Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, 2016).

La relevancia de esta estrategia radica en su metodología de construcción participativa, que integra a organizaciones de mujeres, redes familiares y especialistas institucionales. Lo que contribuye a visibilizar a la vez que retoma sus necesidades, demandas y derechos en propuestas concretas.

Asimismo, este enfoque participativo se ve fortalecido por el respaldo técnico y profesional de diversas organizaciones, que garantiza la viabilidad y pertinencia del instrumento a la vez que propicia un espacio de problematización y reflexión, especialmente “sobre la situación de exclusión social que vive la población con discapacidad en particular las mujeres” (Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad, 2014, p.5)

- **Ley 9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), 2015**

En el año 2015 se llevó a cabo la transformación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) en el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), un proceso que se fundamentó, entre otras razones, en la necesidad de modificar tanto la estructura y las funciones de la institución como el enfoque desde el cual se concebía a las personas con discapacidad, en concordancia con los avances normativos y conceptuales en materia de derechos humanos y discapacidad.

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), creado en 1973, se enfocaba en la planificación, promoción, organización, creación y supervisión de programas y servicios de rehabilitación y educación dirigidos a personas consideradas en aquel entonces como “física o mentalmente disminuidas”. Esta institucionalidad se sustentaba en un enfoque biologicista, normalizador y capacitista,

basado en concepciones de lo que se entendía como “normal”, “capaz” o “funcionalmente válido”. Desde esta perspectiva, la discapacidad era entendida como una deficiencia individual que debía ser corregida mediante procesos de rehabilitación, sin considerar las barreras sociales, culturales y estructurales que limitaban la participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida social.

Esta transformación se gestó en un contexto en el que las personas con discapacidad dejaron de ser consideradas sujetos pasivos de atención y rehabilitación para ser reconocidas como titulares plenos de derechos y agentes activos en los procesos sociales y políticos que las involucran. En otras palabras, respondió a la necesidad de superar enfoques biomédicos y rehabilitadores que históricamente habían orientado la atención de la discapacidad desde una perspectiva centrada en la deficiencia individual y en la adaptación de la persona al entorno.

En contraste, la creación del CONAPDIS se enmarca en un enfoque de derechos humanos y de inclusión social, reconociendo a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y comprendiendo la discapacidad como el resultado de la interacción entre las condiciones individuales y las barreras sociales, culturales, físicas e institucionales que limitan su participación.

Asimismo, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, con la participación de instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), el Ministerio de Salud (MinSa), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), la Procuraduría General de la República (PGR) y el propio CNREE, respaldó la iniciativa destacando la necesidad de fortalecer la participación y representación de las organizaciones de personas con discapacidad, promover mecanismos de elección más equitativos y delimitar con mayor claridad las competencias y funciones institucionales.

Además, se enfatizó la importancia de eliminar conceptos asociados a enfoques médicos o asistencialistas de la discapacidad, armonizar la legislación con los avances

normativos en materia de derechos humanos y consolidar el papel rector de la institución (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2013).

Por su parte, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) se constituyó como un órgano de desconcentración máxima, con autonomía administrativa, técnica y presupuestaria, así como personalidad jurídica instrumental. Entre sus funciones se encuentran la fiscalización del cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad, la dirección y ejecución de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS), la promoción de la inclusión social, el asesoramiento a instituciones públicas y privadas y la coordinación de la red de servicios orientada a garantizar los principios de equidad y accesibilidad (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2015).

Esta situación permite comprender, que la derogación de la Ley N.° 5347 y la creación del CONAPDIS mediante la Ley N.° 9303 representaron un hito en materia de discapacidad, en tanto evidenciaron una transformación institucional y normativa orientada al tránsito desde enfoques asistencialistas y rehabilitadores hacia un enfoque fundamentado en los derechos humanos, la participación social y la inclusión. Este cambio fortaleció el papel rector de la institucionalidad pública en materia de discapacidad y consolidó mecanismos orientados a la coordinación de la política pública y a la promoción de los derechos de esta población, en coherencia con los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley N.° 7600.

- **Decreto 40635 MP-MDHIS-PLAN-MTSS, Armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y el establecimiento de su plan de acción conforme a los compromisos del País para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

En el año 2017 se emitió el Decreto Ejecutivo N.° 40635-MP-MDHIS-PLAN-MTSS (2017). , mediante el cual se dispuso la armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y se estableció su plan de acción en concordancia con los compromisos asumidos por el país para el cumplimiento de los

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta actualización implicó la extensión de la vigencia de la política hasta el año 2030 y buscó fortalecer su papel como instrumento orientador de la gestión pública en materia de discapacidad (Decreto N.º 40635-MP-MDHIS-PLAN-MTSS, 2017).

Dicho proceso respondió, por una parte, a la necesidad de adecuar la política nacional a marcos internacionales de derechos humanos y desarrollo inclusivo, particularmente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De esta forma, se procuró fortalecer la articulación entre la política pública nacional y los compromisos internacionales relacionados con la reducción de las desigualdades, la inclusión social y el acceso al trabajo decente.

Por otra parte, la armonización buscó atender una limitación presente desde la formulación original de la PONADIS en 2011: la ausencia de un plan de acción que permitiera operacionalizar sus lineamientos. Así, la incorporación de dicho instrumento procuró traducir las orientaciones generales de la política en acciones concretas, susceptibles de seguimiento y evaluación, al tiempo que impulsó mecanismos de coordinación interinstitucional para fortalecer su implementación.

- **Creación del Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS), N° 40727-MP-MTSS**

Como parte de las acciones impulsadas en 2017, se creó el Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS), concebido como un mecanismo estatal para verificar y evaluar las condiciones asociadas a la discapacidad de las personas solicitantes (Poder Ejecutivo, Ministerio de la Presidencia & Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2017). Su creación respondió a la necesidad de contar con un instrumento formal que permitiera acreditar la condición de discapacidad para el acceso a diversos programas, beneficios y servicios públicos.

Además de otorgar seguridad jurídica a las personas con discapacidad, el SECDIS contribuye a la generación y sistematización de información sobre las

características y necesidades de esta población. Esta información constituye un insumo relevante para la planificación, seguimiento e implementación de acciones institucionales en ámbitos como el empleo, la educación y la protección social.

Desde la perspectiva laboral, la certificación adquiere especial relevancia al facilitar el acceso a programas, beneficios y acciones afirmativas orientadas a promover la inclusión en el empleo. Por lo que, el Decreto Ejecutivo N.º 40727-MP-MTSS establece que el certificado podrá utilizarse para acceder a servicios y beneficios en ámbitos como salud, educación, transporte y empleo (art. 3). Asimismo, permite identificar necesidades de apoyo y ajustes razonables, brindando a las instituciones y empleadores elementos para implementar medidas de accesibilidad e inclusión en los espacios de trabajo.

La creación del SECDIS puede comprenderse como una mediación institucional orientada a fortalecer la implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS), en tanto genera mecanismos de identificación y reconocimiento de la población beneficiaria de las distintas políticas públicas. De esta manera, favorece tanto los procesos de gestión institucional como la articulación de acciones dirigidas a promover la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Mediante el Decreto Ejecutivo N.º 40272-MP-MTSS se designó al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) como entidad responsable de la gestión técnica y administrativa del servicio. Posteriormente, en 2023, se impulsaron mecanismos de coordinación interinstitucional para agilizar los procesos de certificación y reducir los tiempos de respuesta a las personas usuarias (Saravia Calderón, 2023). Estas acciones evidencian la necesidad permanente de fortalecer las capacidades institucionales y los mecanismos de coordinación para garantizar una atención oportuna y efectiva.

- **Decreto N° 40955-MEP. Establecimiento de la inclusión y la accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense.**

En relación con el ámbito educativo, en 2018, el Ministerio de Educación Pública formalizó las políticas de inclusión y accesibilidad vigentes a través del Decreto N.º 40955-MEP. Este decreto se fundamenta en un amplio marco jurídico nacional e internacional que reconoce el derecho a la educación de las personas con discapacidad y, a partir de estos instrumentos, establece la obligación del Estado de garantizar un sistema educativo inclusivo, equitativo y de calidad en todos los niveles, orientado a eliminar la discriminación y asegurar el acceso, permanencia y participación de esta población.

En términos operativos, el Decreto establece un marco normativo para garantizar la inclusión y accesibilidad en el sistema educativo costarricense, asignando al Ministerio de Educación Pública (MEP) la responsabilidad de asegurar el acceso universal de las personas con discapacidad en todos los niveles y modalidades educativas, incluyendo la estimulación temprana en preescolar. También, ordena implementar un sistema inclusivo, equitativo y de calidad, con apoyos educativos continuos y planes de estudio diseñados bajo el enfoque de Diseño Universal para el Aprendizaje, garantizando además el derecho a la matrícula en igualdad de condiciones, con información accesible y acompañamiento a las familias. (Presidencia de la República de Costa Rica & Ministerio de Educación Pública, 2018)

De igual forma, este decreto contempla la asignación de recursos humanos y financieros, así como la creación de mecanismos de seguimiento para garantizar su implementación. Entre ellos destacan la Comisión de Evaluación de Ajustes, los procesos de capacitación docente desarrollados mediante convenios con universidades y colegios profesionales, las estrategias de articulación interinstitucional y las acciones de sensibilización orientadas a promover el derecho a la educación inclusiva.

Además, incorpora indicadores para el seguimiento institucional y establece la implementación gradual de las medidas administrativas y presupuestarias requeridas, incluyendo la transformación de aulas integradas y centros de educación especial hacia

modelos de apoyo dentro del sistema educativo regular. En conjunto, estas disposiciones buscan consolidar un enfoque inclusivo que garantice la permanencia, la calidad y la equidad en la educación de las personas con discapacidad, favoreciendo su participación en la educación regular con los apoyos necesarios (Presidencia de la República de Costa Rica & Ministerio de Educación Pública, 2018).

No obstante, en el presente apartado no se profundiza en el análisis de este decreto, en la medida en que su contenido y alcances se vinculan directamente con el eje de educación y discapacidad, el cual será abordado con mayor detalle en la sección siguiente. En ese sentido, su incorporación en este punto responde principalmente a fines de contextualización dentro del conjunto de estrategias implementadas, reservando su desarrollo analítico para el apartado correspondiente.

- **Decreto Ejecutivo N.º 41776. Creación del Sistema Nacional de Empleo (2019)**

En el año 2019 se promulgó el Decreto Ejecutivo N.º 41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Empleo (SNE). Este sistema surge con el propósito de establecer un mecanismo de articulación, coordinación y gobernanza de los servicios de empleo en el país, orientado a responder tanto a las dinámicas del mercado laboral como a las necesidades de las personas en búsqueda de empleo o que requieren mejorar sus condiciones laborales. De manera particular, el decreto establece como prioridad la atención de poblaciones en condición de vulnerabilidad, reconociendo la necesidad de implementar acciones diferenciadas que favorezcan el acceso equitativo a las oportunidades laborales.

Desde esta perspectiva, la creación del Sistema Nacional de Empleo representa un avance relevante en materia de inclusión laboral, en tanto incorpora dentro de sus principios la atención de grupos históricamente excluidos del mercado de trabajo. En el artículo 4, inciso d, dispone que todas las políticas desarrolladas en el marco del sistema deberán incluir medidas orientadas a generar igualdad y equidad en aspectos relacionados con género, edad, condición socioeconómica, discapacidad, diversidad

sexual, diversidad cultural, diversidad étnica y territorialidad, entre otras condiciones que puedan generar situaciones de desigualdad (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019). Esta disposición resulta particularmente significativa, ya que reconoce la discapacidad como una categoría que requiere medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades dentro de los procesos de intermediación y promoción del empleo.

Asimismo, la incorporación de las personas con discapacidad como población prioritaria dentro del Sistema Nacional de Empleo permite identificar una respuesta institucional orientada a reducir las barreras de acceso al mercado laboral que históricamente han enfrentado estas personas. Más allá de promover la inserción laboral, el decreto evidencia un reconocimiento por parte del Estado de las desigualdades estructurales que limitan el ejercicio del derecho al trabajo. Por ejemplo, el SNE puede comprenderse como una mediación institucional que busca articular distintos actores y recursos públicos para favorecer procesos de inclusión laboral, en concordancia con los principios establecidos en la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y con el enfoque de derechos humanos que orienta la acción estatal en esta materia.

- **Decreto Ejecutivo N.º 41761-MTSS. Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad**

En el año 2019 se creó la Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad mediante el Decreto Ejecutivo N.º 41761-MTSS. Esta instancia es coordinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de carácter *ad honorem* que sustituye a la Comisión Técnica Interinstitucional para la Empleabilidad de Personas con Discapacidad.

Su propósito es articular acciones, planes, programas y proyectos entre instituciones públicas, con el fin de fortalecer los procesos de empleabilidad, empleo, empresariedad y trabajo de las personas con discapacidad. Asimismo, tiene a su cargo la formulación, diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas inclusivas, en coordinación con diversos sectores y en concordancia con las recomendaciones de

instrumentos internacionales, promoviendo una acción conjunta y articulada orientada a mejorar las oportunidades laborales de esta población. (Presidencia de la República, 2019)

La creación de este órgano busca armonizar el desarrollo de acciones de anteriores comisiones bajo un enfoque de derechos tomando como punto de partida desprenden de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumento de derechos humanos ratificado por Costa Rica desde el 2008 y la Ley 7600, vigente desde 1996. Con el fin de impulsar soluciones inclusivas para PcD, a través del fortalecimiento de entornos amigables.

Un elemento fundamental de esta iniciativa es que “contará con la participación de dos representantes del sector empresarial y productivo; cuatro delegados de organizaciones de personas con discapacidad con participación alternativa de las distintas formas de discapacidad: física, auditiva, cognitiva o psicosocial.” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019, párr. 11). Esto adquiere particular relevancia debido a que la participación de personas permite el desarrollo y la implementación de iniciativas más contextualizadas, inclusivas y orientadas al reconocimiento de sus necesidades. De igual manera, esto refleja un intento de articulación entre Estado, organizaciones de personas con discapacidad y actores económicos, favoreciendo el desarrollo de estrategias más integrales y con mayor incidencia.

Cuadro 7. Sistematización de los avances normativos (2011–2021)

Año	Norma / Instrumento	Descripción
2010	Ley N.° 8862, Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público	Establece la reserva de, al menos, un cinco por ciento (5%) de las vacantes en las ofertas de empleo público de los Poderes del Estado para ser cubiertas por personas con discapacidad
2014	Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo Barreras”	Recoge las aspiraciones, intereses y necesidades de las mujeres con discapacidad, para el logro y realización de sus derechos.
2015	Ley N.° 9303, Creación del CONAPDIS	La Ley N.° 9303 deroga la antigua Ley N.° 5347, que creó el CNREE, y establece el CONAPDIS, como ente rector en materia de discapacidad en Costa Rica. La norma redefine el abordaje de la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos, inclusión social e igualdad de oportunidades, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la legislación nacional vigente.
2017	Decreto 40635 MP-MDHIS-PLAN-MTSS, Armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y su plan de acción	Es una norma que amplía y actualiza la PONADIS para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, incorpora su plan de acción conforme a los compromisos del País para el cumplimiento de los ODS.
2017	Creación del Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS)	Se configura como un instrumento que otorga seguridad jurídica a las personas con discapacidad, en tanto legitima su condición y permite su reconocimiento dentro de distintos programas y políticas públicas.
2018	Decreto N° 40955-MEP, Establecimiento de la inclusión y la accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense.	Establece la obligación del Estado de garantizar un sistema educativo inclusivo, equitativo y de calidad en todos los niveles, orientado a eliminar la discriminación y asegurar el acceso, permanencia y participación de esta población.

2019	Decreto Ejecutivo N.° 41761-MTSS. Creación de la Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad	La norma busca articular esfuerzos entre instituciones del Estado, sector privado y organizaciones sociales para garantizar el acceso al empleo digno, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad en el ámbito laboral.
2019	Decreto Ejecutivo N.° 41776- <i>Creación del Sistema Nacional de Empleo</i>	Establece un mecanismo de articulación, coordinación y gobernanza de los servicios de empleo en el país, orientado a responder tanto a las dinámicas del mercado laboral como a las necesidades de las personas en búsqueda de empleo o que requieren mejorar sus condiciones laborales, declarando de interés prioritario la atención de personas con discapacidad y otras poblaciones.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Educación y formación

En el ámbito educativo, las acciones dirigidas a la población con discapacidad durante el período 2011–2021 no se limitaron exclusivamente a aquellas diseñadas o implementadas durante ese periodo, sino que también incluyeron iniciativas creadas con anterioridad que se mantuvieron vigentes, fueron fortalecidas o reorientadas en función de nuevas demandas, enfoques y perspectivas. Bajo esta premisa, estas acciones no deben concebirse como iniciativas aisladas o necesariamente novedosas, sino como parte de un entramado histórico del sistema educativo costarricense que evoluciona y se transforma a lo largo del tiempo, retomando y alineando dispositivos institucionales con enfoques de derechos, inclusión y accesibilidad emergentes.

Al igual que las estrategias de carácter normativo, la inclusión educativa de las personas con discapacidad se configura como un proceso histórico y dinámico, atravesado por factores internos y externos al país y asociado a transformaciones sociales, culturales, políticas y jurídicas de alcance internacional. Desde esta perspectiva, las estrategias de inclusión no constituyen necesariamente iniciativas inéditas, sino que se inscriben en una trayectoria acumulativa de continuidades y reconfiguraciones, determinada por las demandas sociales y por los marcos jurídicos que reconocen los derechos de las personas con discapacidad.

En el contexto costarricense, el reconocimiento progresivo de los derechos para las personas con discapacidad en instrumentos internacionales y en la legislación nacional ha implicado la revisión y adecuación constante de las políticas educativas. Por ello, aunque en determinados momentos las estrategias no se configuren como acciones desarrolladas específicamente en el marco de un período o política particular, en realidad se manifiestan como el resultado de procesos de revisión, actualización y transformación que buscan responder a las exigencias derivadas del reconocimiento de esos derechos.

Desde una perspectiva académica, este análisis permite identificar tanto los avances alcanzados en la consolidación de prácticas inclusivas como las limitaciones

persistentes que obstaculizan la plena garantía del derecho a la educación. Reconocer esta historicidad y su articulación con los marcos normativos resulta indispensable para comprender la complejidad de la inclusión y orientar la formulación de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de un modelo educativo equitativo y transformador. En este marco, recuperar las estrategias implementadas por el Estado costarricense en materia de educación y formación resulta fundamental para comprender de qué manera se ha buscado favorecer el ejercicio del derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física.

En este apartado se recuperan estrategias educativas que abarcan desde la educación preescolar, la Educación General Básica y la educación diversificada, hasta la educación técnica y superior. Garantizar el acceso y la permanencia en estas etapas educativas favorece el desarrollo de competencias académicas, técnicas y sociales necesarias para el ejercicio laboral, así como el fortalecimiento de la autonomía, la participación y la integración social, aspectos fundamentales para el acceso y la permanencia en el ámbito laboral. Por ello, la planificación e implementación de estrategias educativas y formativas constituye un elemento clave para ampliar oportunidades, reducir desigualdades y promover el acceso a un empleo digno e inclusivo para las personas con discapacidad.

Examinar las estrategias implementadas desde la Educación General Básica resulta fundamental para comprender cómo se han configurado las primeras oportunidades formativas para las personas con discapacidad física. Esta etapa adquiere particular relevancia debido a que en ella se consolidan competencias académicas, sociales y de autonomía que inciden en las trayectorias educativas posteriores. Por ello, su análisis permite identificar tanto avances como barreras persistentes en la construcción de procesos educativos inclusivos.

Durante el período 2011–2021 se implementaron acciones específicas dirigidas a la población con discapacidad en los distintos niveles educativos, entre ellos la primera infancia, la Educación General Básica y la Educación Diversificada, con especial énfasis en la atención durante la primera infancia.

- ***Primera infancia***

Como respuesta a las brechas existentes en el acceso a la educación inicial de la población infantil con discapacidad, el Estado costarricense impulsó estrategias orientadas al fortalecimiento de la atención temprana y de la educación integral durante la primera infancia. Estas acciones partieron del reconocimiento de que los primeros años de vida son determinantes para el desarrollo cognitivo, socioemocional y motor, así como para las trayectorias educativas posteriores.

En este marco, durante el año 2015 se reorganizó la atención dirigida a esta población mediante la consolidación de un modelo formal de atención temprana a nivel nacional y la apertura de nuevos servicios ubicados en centros de Educación General Básica. Esta estrategia buscó ampliar la cobertura educativa y reducir barreras de acceso asociadas a la ubicación geográfica y a las condiciones socioeconómicas de las familias (Ministerio de Educación Pública, 2022).

Asimismo, se fortalecieron los servicios de Educación Especial, particularmente las Aulas Integradas de Retraso Mental y Discapacidad Múltiple, las cuales brindaban atención educativa a aproximadamente 368 niños y niñas menores de seis años. Como parte de este proceso, también se financió la apertura de ocho nuevos servicios ubicados en centros de primero y segundo ciclo de la Educación General Básica (Ministerio de Educación Pública, 2022).

Entre las estrategias implementadas en estos servicios se incluyeron acciones de prevención de posibles dificultades en el desarrollo, detección temprana de la discapacidad o de situaciones de riesgo y provisión de apoyos pedagógicos especializados. Asimismo, se desarrollaron apoyos educativos y seguimiento individualizado, acompañamiento a las familias, coordinación con otros profesionales y establecimiento de redes intersectoriales, con el fin de favorecer el ingreso oportuno de esta población a la educación regular y reducir barreras para el aprendizaje.

- ***Educación General Básica y la Educación Diversificada***

La respuesta educativa dirigida a la población con discapacidad, en el marco de la Educación General Básica y la Educación Diversificada, no se organizó estrictamente en función de niveles o años específicos. Por el contrario, se configuró a partir de un conjunto de estrategias pedagógicas de carácter transversal, entre las que destacan las adecuaciones curriculares, los apoyos educativos, la atención directa y la creación de centros de apoyo educativo. Estos mecanismos fueron concebidos para responder a la diversidad de necesidades presentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Asimismo, dichas estrategias no se implementaron de manera aislada ni diferenciada por nivel educativo, sino que se desarrollaron de forma articulada a lo largo de toda la trayectoria escolar, desde la educación inicial hasta la educación diversificada. Este enfoque parte del reconocimiento de que la inclusión constituye un principio transversal del sistema educativo y no una acción circunscrita a una etapa específica. En consecuencia, estas medidas pretenden reducir las barreras para el aprendizaje y la participación, favoreciendo tanto el acceso como la permanencia y el progreso académico de las personas con discapacidad.

En este marco general de acciones inclusivas, resulta pertinente profundizar en las principales estrategias que conforman la respuesta educativa dirigida a la población con discapacidad. Entre ellas destacan los apoyos educativos, la atención directa y los Centros de apoyo educativo, cada uno con características particulares que buscan garantizar la participación y el aprendizaje en condiciones de equidad.

Apoyos educativos: constituyen una de las principales estrategias orientadas a reducir las barreras que limitan la participación y el aprendizaje del estudiantado con discapacidad. De acuerdo con el Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad (2024), comprenden el conjunto de actividades, estrategias didácticas, métodos, técnicas y recursos que se gestionan y organizan en

beneficio de la población estudiantil, con el propósito de favorecer su participación y avance en los procesos de aprendizaje (p. 20).

En términos operativos, estos apoyos pueden manifestarse de diversas formas. Entre ellos se encuentran los apoyos organizativos, relacionados con la gestión de grupos, tiempos, espacios y recursos institucionales; los apoyos materiales y tecnológicos, que facilitan el acceso al currículo y al entorno educativo mediante recursos físicos o digitales; los apoyos personales, que involucran la participación de docentes, profesionales de la salud, terapeutas, familiares y pares; y los apoyos curriculares, que contemplan ajustes en los objetivos, contenidos, estrategias pedagógicas y procesos de evaluación de acuerdo con las características y necesidades del estudiantado (Ministerio de Educación Pública, 2022).

Atención directa: se vincula con el trabajo realizado por personal docente especializado con grupos específicos de estudiantes, según su edad y nivel educativo. Esta modalidad incluye servicios dirigidos a niños y niñas desde el nacimiento hasta los seis años con discapacidad o riesgo en el desarrollo, así como servicios de Educación Especial brindados en centros educativos regulares, entre ellos las Aulas Integradas. Asimismo, contempla los servicios de III Ciclo y Ciclo Diversificado Vocacional, los cuales dan continuidad al proceso formativo y favorecen la empleabilidad y la permanencia educativa.

Esta modalidad también comprende servicios específicos de Educación Especial desarrollados fuera de los centros educativos regulares, dirigidos a estudiantes que requieren apoyos generalizados y permanentes, entre ellos los Centros de Educación Especial y los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD), orientados a promover la autonomía, la integración social y el desarrollo de habilidades en personas adultas con discapacidad (Ministerio de Educación Pública, 2022).

Centros de Apoyo Educativo: constituyen otra de las estrategias implementadas para brindar apoyos especializados a estudiantes con discapacidad. Estos servicios

operan alineados con el enfoque de apoyo educativo y se organizan en tres instancias: el Centro Nacional de Educación Helen Keller (CNEHK), el Centro de Apoyos en Pedagogía Hospitalaria del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera (CEAPH) y el Centro de Apoyo Infante Juvenil del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia (Ministerio de Educación Pública, 2022).

En síntesis, la respuesta educativa dirigida a la población con discapacidad en la Educación General Básica y la Educación Diversificada se ha configurado como un entramado de estrategias transversales que abarcan desde la educación inicial hasta la educación diversificada. Los apoyos educativos, la atención directa y los Centros de apoyo educativo no constituyen acciones aisladas, sino componentes articulados de un mismo enfoque inclusivo orientado a garantizar la equidad, la participación y la permanencia de las personas con discapacidad dentro del sistema educativo.

Paralelamente a las acciones implementadas en la primera infancia, la Educación General Básica y la Educación Diversificada, también se desarrollaron otras estrategias orientadas a favorecer la continuidad educativa y la empleabilidad de esta población, mediante el fortalecimiento de procesos de formación técnica y profesional dirigidos a estudiantes con discapacidad.

- ***Educación Especial para personas adultas con discapacidad: Programa Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD)***

Los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD) tienen su origen en las décadas de 1970 y 1980, período en el que surgieron como programas vinculados al área de la rehabilitación profesional. Inicialmente, estas iniciativas fueron impulsadas desde el ámbito privado; sin embargo, no fue sino hasta el año 2000 que se formalizó la denominación de CAIPAD mediante una Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación

Especial (CNREE) y representantes de organizaciones no gubernamentales. (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, 2013)

Los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD) se conciben como un conjunto de centros dirigidos a la atención de personas adultas con discapacidad entre los 21 y 65 años. (Cartín Sánchez, 2021) Y su objetivo es “Ofrecer a las personas con discapacidad mayor de 18 años que requieren de apoyos prolongados o permanentes, una alternativa de atención personal, social, ocupacional y/o productiva, que les permita potenciar su desarrollo integral, su autonomía personal y mejores condiciones de vida presente y futura para ellos y para sus familias.” (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, 2013, p.17)

Si bien su origen antecede al período de análisis, el programa ha atravesado procesos de reorganización orientados a fortalecer su funcionamiento. En este marco en 2017, el Ministerio de Educación Pública impulsó iniciativas para clarificar las responsabilidades de estos centros mediante la elaboración de documentos orientadores que buscaban alinear su gestión con el marco de lo establecido en la Ley 7600, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS).

Pese a que, para el año 2011 operaban veintiocho Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad distribuidos en distintas modalidades (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012), posterior a este período se evidencia un estancamiento en su expansión, debido a que el Ministerio de Educación Pública condiciona la apertura de nuevos centros a la organización previa de una organización no gubernamental y a la disponibilidad de infraestructura comunitaria.

A partir de ello, si bien el Ministerio de Educación Pública apoya la continuidad de los CAIPAD a través de la dotación de recursos humanos, el Estado no asume directamente la construcción de los locales ni la cobertura de los gastos operativos, delegando estas responsabilidades en mecanismos como donaciones, actividades comunales y la gestión de las propias familias.

En consecuencia, el crecimiento de estos centros se ve limitado por las capacidades económicas y organizativas de las comunidades, configurando una oferta restringida en la que el Ministerio de Educación Pública aporta principalmente los salarios docentes, sin impulsar una expansión sostenida de la infraestructura requerida para atender la demanda nacional (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, 2013)

- ***Instituto Nacional de Aprendizaje***

De manera complementaria, el Instituto Nacional de Aprendizaje cuenta con el Servicio de Coordinación sobre Discapacidad (SECODI), orientado a atender a personas con necesidades específicas de apoyo educativo o en condición de discapacidad, con el fin de identificar los apoyos requeridos para su participación en los servicios de capacitación y formación profesional. Sus funciones incluyen la asesoría especializada en accesibilidad y discapacidad, el acompañamiento en la planificación, ejecución y seguimiento de políticas con enfoque de derechos humanos, así como el diseño e implementación de apoyos educativos, la gestión de servicios y productos de apoyo y la participación en comisiones vinculadas a la accesibilidad (Instituto Nacional de Aprendizaje, 2026).

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establece que el INA debe incorporar en sus planes operativos y presupuestos acciones orientadas a garantizar el acceso oportuno y la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en sus servicios de formación (MTSS, 2012). En esta línea, en 2016 el INA presentó el Reglamento de Gestión para la Accesibilidad y Discapacidad, el cual propone acciones orientadas a fortalecer la inclusión en los procesos de formación técnica, entre ellas la promoción de una atención inclusiva, la sensibilización institucional, la revisión y adecuación de la normativa y de la oferta curricular, así como el fortalecimiento de las competencias del personal institucional (Instituto Nacional de Aprendizaje, 2016).

No obstante, aunque estas acciones evidencian esfuerzos institucionales dirigidos a la atención de personas con discapacidad dentro de los procesos de formación técnica y profesional, la información disponible resulta limitada en cuanto a la sistematización, alcance y evaluación concreta de estas estrategias. En consecuencia, no se identifican registros suficientemente detallados que permitan valorar de manera amplia su implementación, cobertura o impacto en las trayectorias formativas y laborales de esta población.

- ***Universidades Estatales***

En el ámbito de la Educación Superior y particularmente lo que se refiere a las universidades estatales como la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y el Tecnológico de Costa Rica (TEC) se han implementado programas de apoyo orientados a favorecer el acceso, la permanencia y el éxito académico de las personas con discapacidad. Estas iniciativas se sustentan tanto en el marco jurídico nacional e internacional como en los reglamentos internos de cada institución, a partir de los cuales se articulan estrategias de equidad, accesibilidad académica y provisión de servicios de apoyo a lo largo del proceso formativo.

La Universidad Estatal a Distancia (UNED) ha incorporado la atención a la discapacidad mediante programas especializados en Braille, Educación Especial y Lengua de Señas Costarricense (LESCO). En el ámbito académico, impulsa la carrera de Educación Especial desde un enfoque de inclusión y derechos humanos, en concordancia con los principios establecidos en la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Castro-Monge, 2017).

Por medio de su Programa de Atención a Estudiantes con Necesidades Educativas y Discapacidad, la institución desarrolla acciones orientadas a garantizar el acceso, la permanencia y la participación de esta población en la educación superior, mediante apoyos educativos y adecuaciones curriculares (Universidad Estatal a Distancia, 2026).

De manera complementaria, la UNED cuenta con un Programa de Alfabetización dirigido a personas adultas, adultas mayores y personas con discapacidad que no han tenido acceso a la educación formal o que no lograron desarrollar procesos de lectoescritura dentro del sistema educativo. Esta iniciativa busca fortalecer la autonomía personal y promover el ejercicio del derecho a la educación de poblaciones históricamente excluidas (Universidad Estatal a Distancia, 2023).

Por su parte, el Tecnológico de Costa Rica cuenta con el Programa Institucional de Equiparación de Oportunidades (PIEO) encargado de garantizar los derechos y la igualdad de condiciones para estudiantes y funcionarios con discapacidad.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, también destaca el Programa de Inclusión de Personas con Discapacidad Cognitiva a la Educación Superior (PROIN), creado en 2009. Su propósito es promover la participación de personas adultas con discapacidad cognitiva en el ámbito universitario mediante cursos libres y actividades de inclusión en la vida universitaria.

De forma complementaria, la Universidad se ha consolidado como una institución inclusiva con un enfoque integral que abarca infraestructura, normativa y programas especializados. La institución garantiza la accesibilidad universal con guías táctiles, rampas, ascensores y transporte institucional equipado para PcD.

Asimismo, se declara como un espacio libre de discriminación y promueve la cultura de respeto a la diversidad y los derechos humanos a través de pronunciamientos oficiales y actividades de sensibilización. Además, cuenta con diversas instancias como la Comisión Institucional en Discapacidad (CID) y el PRODIS, que articulan políticas y asesoran a la comunidad; el CASED, que brinda apoyo a estudiantes con necesidades específicas; y el SIBDI, con bibliotecas accesibles. Además, destacan proyectos con impacto social como Progreso, dedicado a la enseñanza del LESCO; y el programa televisivo Nexos, referente nacional en comunicación inclusiva. (Universidad de Costa Rica, 2026)

Por último, el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal busca impulsar proyectos que favorezcan y mejoren las condiciones de las PcD en las universidades. A su vez, la Comisión Interuniversitaria de Accesibilidad a la Educación Superior (CIAES), articula políticas de accesibilidad en los procesos de admisión y permanencia de estudiantes con necesidades educativas especiales o discapacidad, propiciando su acceso en igualdad de oportunidades. (MTSS, p.59, 2012)

Cuadro 8. Sistematización de las estrategias educativas (2010–2021)

Año	Nivel Educativo	Estrategia	Descripción
2015	Primera Infancia / Atención temprana	Reorganización de la atención a la primera infancia	Se reestructuró la atención dirigida a la primera infancia mediante la consolidación de un modelo formal de atención temprana a nivel nacional.
		Ampliación de servicios de atención temprana	Se abrieron nuevos servicios en centros de Educación General Básica y se financiaron ocho nuevos servicios en centros de primero y segundo ciclo para ampliar la cobertura y reducir barreras de acceso.
		Fortalecimiento de los servicios de Educación Especial	Se fortalecieron servicios como las Aulas Integradas de Retraso Mental y Discapacidad Múltiple para la atención educativa de niños y niñas menores de seis años con discapacidad.
		Implementación de apoyos educativos especializados	Se desarrollaron acciones orientadas a la prevención, detección temprana de la discapacidad, apoyos pedagógicos especializados, seguimiento individualizado, acompañamiento familiar y articulación intersectorial.
2011	Educación General Básica y la Educación Diversificada	Adecuaciones curriculares	Son estrategias pedagógicas orientadas a responder a necesidades educativas del estudiantado con discapacidad mediante ajustes en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación.
		Apoyos educativos	Se fortalecen las acciones y recursos de acompañamiento pedagógico implementados para reducir barreras para el aprendizaje y la participación.
		Atención directa	Se brinda atención educativa especializada a estudiantes con discapacidad a través de intervenciones pedagógicas, acompañamiento y apoyos específicos.
		Centros de apoyo educativo	Son espacios institucionales orientados a brindar servicios especializados y apoyos complementarios para fortalecer los procesos de inclusión educativa.

2017	Continuidad educativa, CAIPAD	Alineamiento de los CAIPAD con el marco normativo de derechos de las personas con discapacidad	Se impulsó de procesos de reorganización y elaboración de documentos orientadores dirigidos a clarificar las responsabilidades y funcionamiento de los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD), con el fin de alinear su gestión con la Ley 7600, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS).
2016	Formación técnica, INA	Fortalecimiento de la accesibilidad e inclusión en los procesos de formación técnica del INA a través del Reglamento de Gestión para la Accesibilidad y Discapacidad	Se implementan lineamientos institucionales orientados a garantizar el acceso oportuno y la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en los servicios de formación del INA, mediante acciones de atención inclusiva, sensibilización institucional, revisión y adecuación normativa y curricular, y fortalecimiento de las competencias del personal.
2009	Educación superior	Fortalecimiento de programas y servicios de apoyo para la inclusión universitaria	Las universidades estatales costarricenses han desarrollado programas, comisiones y servicios especializados orientados a garantizar el acceso, la permanencia y el éxito académico de las personas con discapacidad en la educación superior. Entre las iniciativas destacan programas de alfabetización, atención a necesidades educativas, equiparación de oportunidades, enseñanza de LESCO, accesibilidad bibliotecaria y proyectos de inclusión universitaria para personas con discapacidad cognitiva.

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Empleabilidad

El análisis de las estrategias de empleabilidad durante el período de vigencia de la Política Nacional en Discapacidad 2011–2021 parte de la premisa de que la inclusión laboral no se agota con la firma de un contrato laboral o el ingreso a una organización. Asimismo, dichas estrategias no se comprenden exclusivamente como acciones derivadas de la política, sino como parte del conjunto de mediaciones que configuran las condiciones de posibilidad para la garantía del derecho al trabajo.

El aseguramiento de este derecho comprende procesos que abarcan desde la preparación previa mediante la educación y la formación, hasta la garantía de condiciones de trabajo dignas que incluyan ajustes razonables, accesibilidad física y entornos libres de discriminación. En este escenario, el Estado se constituye como garante del acceso y la permanencia en el trabajo bajo condiciones de dignidad y equidad para las personas con discapacidad física.

En el periodo de estudio, las Naciones Unidas han establecido los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un referente para orientar las políticas públicas hacia la inclusión social y laboral de poblaciones históricamente excluidas. En particular, el Objetivo 4 plantea la necesidad de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, junto con oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, mientras que el Objetivo 8 promueve el crecimiento económico sostenido e inclusivo, así como el empleo pleno, productivo y el trabajo decente.

En este contexto, las estrategias de formación, intermediación laboral y protección social implementadas por las instituciones públicas se relacionan con el cumplimiento progresivo de estos objetivos, especialmente en lo referente a la garantía del derecho al trabajo de las personas con discapacidad (MTSS, 2025).

Asimismo, al igual que en el apartado anterior, recuperar las estrategias no se restringe exclusivamente a aquellas que fueron diseñadas o implementadas durante el período 2011–2021, sino que incorpora también estrategias creadas con anterioridad que fueron fortalecidas o reorientadas durante el periodo en el que se implementó la

política. Estas estrategias contemplan aquellas desarrolladas en el ámbito de la intermediación laboral y la empleabilidad como la formación y el autoempleo.

La intermediación laboral ha sido definida como “el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto los oferentes de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación” (Rojas, 2004, p. 187). Estas acciones son desarrolladas por entidades públicas y privadas con el propósito de vincular la oferta y la demanda de trabajo, facilitando el acceso a oportunidades de empleo y orientando a las personas que buscan incorporarse al mercado laboral. De esta manera, la intermediación laboral contribuye a la colocación de trabajadores en distintos sectores de la economía y constituye un mecanismo de apoyo para la población desempleada (Sáenz, 2021).

Por su parte, la empleabilidad se refiere a la capacidad de una persona para acceder, mantenerse y desarrollarse en un puesto de trabajo a partir de sus conocimientos, competencias y habilidades. Asimismo, comprende los procesos de formación y capacitación orientados al fortalecimiento de dichas capacidades, así como el desarrollo de alternativas de generación de ingresos mediante el autoempleo y el emprendimiento. Desde esta perspectiva, la empleabilidad no constituye una condición estática, sino una cualidad dinámica influenciada por múltiples factores individuales, sociales y económicos (Future for Work Institute, 2017).

En consecuencia, el análisis de las políticas de empleabilidad requiere considerar tanto las características de las personas como las demandas y condiciones del mercado laboral en contextos específicos. A partir de ello, se presentan las principales estrategias orientadas a la inserción laboral y al fortalecimiento de la empleabilidad.

- ***Programa Nacional de Empleo (PRONAE), 2000.***

Como parte de las estrategias que destacan en la implementación de estrategias para fortalecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad destaca el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), una estrategia orientada a favorecer la inclusión y el acceso equitativo al empleo de sectores vulnerables, entre ellos las

personas con discapacidad, en condición de pobreza, vulnerabilidad o desempleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2023). Aunque el programa se creó en el año 2000, resulta relevante retomarlo debido a las transformaciones que ha experimentado, particularmente en la creación de subprogramas orientados a mejorar las condiciones de inserción laboral.

En este marco, dentro de este programa se instituyó la modalidad “*Empléate*” en 2012. Una iniciativa que surgió como respuesta a las altas tasas de desempleo y deserción educativa en la población joven (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2025). Más tarde, ese mismo año, se desarrolló la modalidad “*Empléate Inclusivo*”, dirigida a personas con discapacidad entre 17 y 35 años en condición de vulnerabilidad que no estudian ni trabajan.

Este programa ofrece capacitación técnico-ocupacional y un acompañamiento articulado con procesos de intermediación laboral para facilitar el acceso a un empleo formal (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2017), al tiempo que contempla una transferencia monetaria condicionada que cubre el costo de la formación, como un subsidio para gastos asociados al proceso formativo (MTSS, 2023).

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y, en particular, sus modalidades “*Empléate*” y “*Empléate Inclusivo*”, se han configurado como estrategias que amplían las oportunidades de acceso al empleo para personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad, al incorporar componentes que van más allá de la simple colocación laboral.

Entre sus principales fortalezas se encuentra la articulación entre capacitación técnico-ocupacional e intermediación laboral, lo que favorece procesos más integrales de inserción. A esto se suma la implementación de alianzas interinstitucionales con el sector privado en sectores como el comercio, la industria y los servicios, así como la participación de gobiernos locales, lo que fortalece la articulación territorial y la sensibilización empresarial.

En este ámbito, los gobiernos locales han impulsado acciones de inclusión sociolaboral mediante la articulación con las familias y el sector empresarial, incluyendo procesos de capacitación en habilidades blandas, autonomía y formación técnica, así como actividades de sensibilización dirigidas al sector empresarial para promover la contratación inclusiva (Municipalidad de Belén, 2026).

Dentro de la implementación de estas estrategias, las municipalidades han adquirido un papel estratégico, ya que se han constituido como actores clave en la implementación de redes locales, que permiten identificar necesidades de formación y empleo. Además de ejecutar acciones concretas para la empleabilidad, también se han concebido como plataformas de articulación entre distintos actores.

Su cercanía con la población y su conocimiento del contexto territorial las posiciona como instancias fundamentales para impulsar estrategias más pertinentes para coordinar iniciativas que favorezcan la formación, la intermediación y la inserción laboral de las personas con discapacidad. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, p.9).

En conjunto, estos elementos evidencian un esfuerzo por generar condiciones más favorables para la inclusión sociolaboral, integrando procesos de formación, acompañamiento y vinculación con el mercado de trabajo. Sin embargo, desde la lógica de fortalecimiento de la empleabilidad y apoyo a poblaciones en condición de vulnerabilidad, el PRONAE no limita su accionar únicamente al programa Empléate, sino que también desarrolla otras iniciativas orientadas a facilitar la inserción laboral y el acceso a oportunidades de empleo.

Por otra parte, el Programa Nacional de Empleo también cuenta con el *Apoyo para la Búsqueda Activa de Empleo (2023)*. La modalidad Búsqueda Activa de Empleo (BAE) forma parte del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y financiado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Su propósito es fortalecer la inserción laboral de personas mayores de 18 años que se

encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, mediante procesos de intermediación laboral acompañados por una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Esta transferencia, de hasta ₡115 000 mensuales por un periodo máximo de dos meses, busca brindar un apoyo económico temporal que facilite la participación activa de las personas beneficiarias en acciones de búsqueda de empleo y vinculación con oportunidades laborales (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares [FODESAF], 2024).

La población objetivo de la modalidad comprende principalmente personas desempleadas o disponibles para trabajar, priorizadas de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Empleo (SNE), los cuales consideran variables como la situación de empleo, la condición socioeconómica y las necesidades del mercado laboral. De manera que, la BAE constituye un mecanismo de articulación entre las personas demandantes de empleo y las oportunidades laborales existentes, procurando reducir las barreras económicas que dificultan la participación en procesos de intermediación y búsqueda de trabajo (FODESAF, 2024).

De esta manera, el programa busca reducir las barreras económicas que enfrentan las personas desempleadas durante sus procesos de búsqueda e inserción laboral, priorizando a poblaciones con mayor condición de vulnerabilidad con un enfoque orientado a promover mayores condiciones de equidad. En consecuencia, la iniciativa articula apoyo económico, intermediación laboral y acompañamiento como mecanismos para fortalecer las oportunidades de inclusión sociolaboral.

Más allá de los programas e iniciativas institucionales específicas, también se identifican estrategias de alcance nacional orientadas al fortalecimiento de la inclusión sociolaboral y el acceso al empleo de poblaciones en condición de vulnerabilidad. Entre ellos destacan: el Plan Nacional de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad en Costa Rica, la Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo; el Plan Nacional de Desarrollo, Sr. Alberto Cañas Escalante y la Estrategia para la Promoción de la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad 2016-2021.

- ***Plan Nacional de Inserción Laboral de la Personas con Discapacidad, 2012***

El Plan Nacional de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad (2012) constituye una de las iniciativas más relevantes desarrolladas durante el período de estudio, al proponer acciones específicas orientadas a fortalecer la empleabilidad y promover la inclusión laboral desde un enfoque de derechos. Su objetivo principal consistía en acelerar la inserción laboral de las personas con discapacidad mediante la eliminación de las principales barreras que limitaban su acceso al empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012).

La población meta del plan estaba conformada por personas con discapacidad en edad laboral, particularmente jóvenes y personas adultas en búsqueda de empleo o interesadas en desarrollar iniciativas de emprendimiento. Asimismo, incluía estudiantes de colegios técnicos, liceos académicos y CAIPAD, personas egresadas de servicios educativos que requerían orientación para su incorporación al mercado laboral y personas en condición de pobreza o pobreza extrema que necesitaban apoyos para participar en procesos de formación y capacitación. De esta manera, el plan buscaba atender distintos momentos de la trayectoria educativa y laboral de esta población, reconociendo las barreras diferenciadas que enfrentaba para acceder al empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012).

Dentro de este plan para la inserción laboral de la PcD se busca identificar las estrategias que se han implementado para alcanzar las metas propuestas, detectar los principales obstáculos que limitan su ejecución, definir soluciones viables y de alto impacto, y elaborar un plan de acción y seguimiento articulado con las estrategias nacionales y actores estratégicos involucrados. (MTSS, 2012)

Dentro del Plan se detalla que los principales cuellos de botella son la limitada articulación entre las políticas educativas, los programas de formación y las necesidades reales del mercado laboral, así como con la insuficiente asignación presupuestaria, personal especializado, apoyos técnicos y procesos de seguimiento.

Asimismo, destaca la persistencia de barreras de accesibilidad, cobertura e infraestructura, junto con debilidades en la formación docente y en los servicios de intermediación laboral. A esto se suma la falta de información y estadísticas unificadas sobre personas con discapacidad y empleo, y la poca sensibilización del sector empleador respecto a la contratación inclusiva.

El plan se organiza en cinco ejes estratégicos que buscan acelerar la inserción laboral de las personas con discapacidad. El primero, vinculado con la formación que pretende fortalecer la empleabilidad mediante capacitaciones a docentes y estudiantes en competencias básicas, habilidades blandas y preparación para la vida independiente, además de campañas de divulgación sobre la oferta técnica y subsidios disponibles. El segundo, vinculado con empleadores inclusivos, que procura ampliar la demanda laboral sensibilizando y asesorando empresas, replicando experiencias exitosas y reconociendo buenas prácticas. El tercero, de intermediación laboral, que impulsa la creación de una red nacional de intermediarios, la capacitación de bolsas de empleo y la conformación de redes comunitarias y el programa *Empléate Inclusivo*. El cuarto, vinculado con el emprendimiento, que busca fomentar proyectos productivos mediante asesoría, capacitación y acceso a créditos. Finalmente, el quinto eje, denominado el eje de gobernanza, que busca superar la falta de coordinación interinstitucional y el bajo nivel de seguimiento, estableciendo comisiones y una unidad de monitoreo con participación de instituciones nacionales y organismos internacionales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012).

El Plan Nacional de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad se consolidó como una estrategia pionera al articular formación, sensibilización empresarial, intermediación, emprendimiento y gobernanza, con el propósito de remover barreras estructurales y generar condiciones más equitativas para la participación laboral de esta población

- ***Estrategia Nacional de Empleo y Producción***

La Estrategia Nacional de Empleo y Producción fue impulsada en 2014 durante la administración de Luis Guillermo Solís Rivera como parte de los esfuerzos orientados a promover el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Su propósito consistía en ampliar las oportunidades de acceso a un trabajo decente y productivo mediante la articulación de políticas económicas y sociales, así como el fortalecimiento de alianzas entre los sectores público y privado (MTSS, 2014).

Entre sus principales objetivos se encontraban la reducción del desempleo, la promoción de la formalización laboral y la atención de las condiciones precarias de trabajo. Asimismo, reconocía la necesidad de adecuar las políticas laborales a las transformaciones económicas, tecnológicas y educativas experimentadas por el país, impulsando acciones orientadas a mejorar la empleabilidad, fortalecer los encadenamientos productivos y atender las brechas que limitaban el acceso al empleo de poblaciones en condición de vulnerabilidad (MTSS, 2014).

Como parte de su estructura de gestión, la estrategia incorporó la Alianza por la Producción y el Empleo, instancia encargada de identificar los principales obstáculos y oportunidades que enfrentaban los sectores productivos, así como de formular recomendaciones orientadas a fortalecer la dinamización económica y la generación de empleo de calidad (MTSS, 2014).

Bajo esta premisa, la estrategia se desarrolla a través de varios ejes, entre ellos:

- El fortalecimiento y articulación de programas y servicios públicos para el empleo. Este agrupa los programas y servicios en cuatro áreas: Empleabilidad, Emprendedurismo y Empresariedad, Economía Social Solidaria, y Empleo temporal (garantía de empleo).
- La Economía Social Solidaria (ESS). Que tendrá entre sus tareas la promoción y fomento de las entidades de la ESS, mediante su articulación territorial con sus respectivas unidades sectoriales (café, pesca, frijoles,

tecnología, servicios, salud, educación, turismo, etc.). (MTSS. 2014, p.27).

- El Empleo temporal (garantía de empleo). Este programa articula dos iniciativas existentes en la actualidad: el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS y Manos a la Obra del IMAS. “En lo que respecta a la generación de autoempleo e ingreso, se replicará y escalará el proyecto “Germinadora de desarrollo organizacional, empresarial asociativo y comunitario” (Germinadora)” (MTSS, 2014, p.28)
- Promover la aprobación de la normativa requerida. Que impulsará en la la aprobación de normativa clave para el éxito de la Estrategia Nacional de Empleo.
- Prioridades poblacionales y territoriales de acción. La estrategia pondrá especial énfasis en garantizar la ampliación de las oportunidades de conseguir un trabajo decente y productivo para las poblaciones de mayor vulnerabilidad entre ellos las PcD.(MTSS, 2014)

Esta política se orientó al crecimiento inclusivo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, mediante la articulación de acciones dirigidas al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), el impulso al emprendimiento, la promoción de los derechos laborales y la generación de empleo digno.

Asimismo, incorporó programas de inserción e intermediación laboral, estrategias de desarrollo de capacidades y mecanismos de prospección de necesidades del mercado de trabajo, con énfasis en poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2014). De igual forma, contempló acciones orientadas a promover la formalización laboral, fortalecer la inspección del trabajo e impulsar incentivos para favorecer la contratación de personas con discapacidad (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2014).

- ***Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante (2015-2018)***

El Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante (2015) se fundamenta en un enfoque estratégico de gestión para resultados, articulado desde las dimensiones nacional, sectorial, regional, territorial y local, mediante programas y proyectos con metas definidas.

Como parte de un diagnóstico sobre las distintas dimensiones que inciden en las condiciones de bienestar de la población, a partir del cual se traza una visión de desarrollo orientada al mediano y largo plazo. Además, fue concebido desde la participación y articulación entre distintos sectores e instituciones, “como una manera de dar sostenibilidad a la propuesta y garantizar su cumplimiento” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, p. 24).

Este se sustenta en el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad, el combate a la pobreza y reducción de la desigualdad y la transparencia, eficiencia en la lucha contra la corrupción. Para alcanzar sus diversos propósitos, el plan desarrolla estrategias multisectoriales que abarcan educación, salud, vivienda, entre otros.

En el ámbito laboral propiamente, la estrategia plantea como ejes prioritarios el fortalecimiento de la empleabilidad, el desarrollo de emprendimientos productivos y la mejora de la calidad del empleo. Se propone ampliar el acceso a la formación técnica y profesional, especialmente para jóvenes y mujeres, articulando la capacitación con las demandas del mercado laboral y los sectores productivos. Asimismo, impulsa el desarrollo de emprendimientos mediante acceso a crédito, capacitación, asistencia técnica y modelos asociativos vinculados a la Economía Social Solidaria, promoviendo formas de organización basadas en la cooperación, la participación y la inclusión económica. (MIDEPLAN, 2014)

De igual manera, incorpora acciones de garantía de empleo mediante proyectos temporales de empleo y autoempleo dirigidos a poblaciones en condición de vulnerabilidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación laboral

y prospección de puestos de trabajo a través de plataformas y articulaciones institucionales y municipales. Finalmente, la estrategia contempla medidas orientadas a mejorar la calidad del empleo y el cumplimiento de los derechos laborales, fortaleciendo la inspección laboral, la protección del salario mínimo y las condiciones de salud ocupacional, además de introducir mecanismos de planificación y seguimiento para aumentar el impacto y la cobertura de las acciones propuestas. (MIDEPLAN, 2014)

Por un lado, la estrategia de Trabajo y Seguridad Social se centra en la inclusión laboral, donde se plantean acciones para mejorar la intermediación laboral mediante sistemas de información y vinculación entre oferentes y el sector productivo y empresarial, así como el fortalecimiento de los derechos laborales. Por otro lado, la estrategia de Desarrollo Humano e Inclusión Social aborda la inclusión a través de iniciativas orientadas a fortalecer la empleabilidad mediante el acceso a formación técnica y profesional y el emprendedurismo, el fortalecimiento de habilidades, y acceso a oportunidades productivas. MIDEPLAN, 2014).

Esta estrategia adquiere especial relevancia para las personas con discapacidad, al reconocer la necesidad de priorizar la atención de las poblaciones históricamente excluidas y con mayores barreras de acceso a oportunidades sociales, educativas y laborales a través de la focalización de recursos y programas sociales en quienes enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad, fortaleciendo mecanismos de identificación y atención que permitan reducir la exclusión y mejorar el acceso a servicios.

De esta manera, se enfatiza en la necesidad de avanzar hacia una atención integral y articulada con el objetivo de responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Desde esta perspectiva, las acciones desarrolladas no se limitan a la asistencia económica, sino que impulsan el desarrollo de capacidades, la formación, la empleabilidad y el acceso a oportunidades que favorezcan la autonomía y la inclusión social.

- ***Estrategia para la Promoción de la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad 2016-2021***

En el 2016 se desarrolló la Estrategia para la Promoción de la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad 2016-2021. Esta estrategia se concibió como una iniciativa integral orientada a promover la inclusión laboral de personas con discapacidad mayores de 15 años, mediante la articulación y coordinación entre instituciones públicas y privadas, con el fin de garantizar su acceso al empleo. Para ello, la estrategia impulsó acciones que integraban la inclusión laboral en los distintos niveles de planificación, así como procesos de asistencia técnica, fiscalización y coordinación interinstitucional. (Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, 2016).

La estrategia contempló acciones dirigidas a personas tomadoras de decisiones de los sectores público y privado, con el propósito de incorporar medidas que favorecieran la inclusión laboral de las personas con discapacidad dentro de los procesos de planificación institucional. Asimismo, desarrolló actividades de asesoría y capacitación orientadas a fortalecer los conocimientos y capacidades requeridas para la implementación de procesos de inclusión laboral (CONAPDIS, 2016).

De manera complementaria, incorporó mecanismos de control y seguimiento mediante auditorías, investigaciones, evaluaciones y procesos de monitoreo relacionados con la promoción, protección y garantía del derecho a la formación y al empleo. Paralelamente, impulsó una estrategia de comunicación orientada a visibilizar las capacidades productivas de las personas con discapacidad, divulgar la normativa vigente y difundir buenas prácticas, experiencias exitosas, asesorías e incentivos asociados a la inclusión laboral.

Finalmente, la estrategia incluyó un componente normativo dirigido a promover la adecuación de reglamentos y servicios institucionales a la legislación nacional y a los instrumentos internacionales en materia de discapacidad. Asimismo, contempló

acciones de asesoramiento jurídico y mecanismos de defensa de derechos ante eventuales incumplimientos de la normativa vigente (CONAPDIS, 2016).

En términos operativos, la estrategia se centró en fortalecer las capacidades institucionales mediante la coordinación interinstitucional, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación, y la generación de información para la toma de decisiones. Asimismo, promovió la articulación entre servicios de formación, intermediación y empleo, junto con procesos de asesoría técnica y capacitación, con el propósito de mejorar las condiciones de inserción laboral y avanzar hacia un enfoque de inclusión sostenido y basado en derechos (Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, 2016).

Esta estrategia se considera importante, ya que no solo constituye una de las pocas iniciativas centradas exclusivamente en la inclusión laboral de las PcD, sino que además procura un abordaje integral, al reconocer las múltiples barreras que enfrenta esta población para acceder, permanecer y desarrollarse en los distintos entornos laborales. Asimismo, integra —casi por primera vez— estrategias orientadas a promover un cambio cultural en torno a la manera en que se concibe la discapacidad, con el propósito de visibilizar las capacidades productivas de esta población.

Además de las estrategias orientadas al acceso al empleo formal, también se han impulsado varias iniciativas centradas en el emprendimiento de las personas con discapacidad como alternativa para la generación de ingresos y la autonomía económica. Entre ellos destacan el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa y la Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica (2014-2018).

- ***Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)***

El Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) fue creado en 1992 por la Dirección Nacional de Economía Social Solidaria, sin embargo, ese mismo año fue trasladado al Ministerio de Trabajo, debido a sus competencias en materia de Empleo. Este ha sido reformado en varias ocasiones

debido a cambios en su estructura y funcionamiento, como el perfil de los beneficiarios. Realizando la última de sus modificaciones en el 2010. (MTSS, 2018)

Entre 2010 y 2015 se emitieron diversos decretos ejecutivos relacionados con PRONAMYPE. Los decretos N.º 36243 y 36238 redefinieron la conformación del Comité Especial, garantizaron una asignación mínima anual de mil millones de colones por parte de la DESAF y ratificaron como ejes del programa el crédito, la capacitación, la asistencia técnica y el emprendedurismo productivo.

Además, inicialmente se estableció un tope del 20% para el componente de capacitación. Posteriormente, el Decreto N.º 36813 eliminó dicha restricción, permitiendo ampliar la inversión en capacitación según las necesidades vinculadas al empleo, los emprendimientos productivos o los negocios en marcha. Finalmente, en 2015, mediante el Decreto N.º 38874-MTSS, se creó la Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social, incorporando a PRONAMYPE como uno de sus departamentos. (MTSS, 2018)

La población meta de PRONAMYPE está conformada por hombres y mujeres costarricenses o residentes legales mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, que poseen un micronegocio en marcha o una idea de emprendimiento con posibilidades de viabilidad y sostenibilidad económica. El programa prioriza la atención de personas en situación de pobreza, habitantes residentes de territorios con índices de vulnerabilidad, poblaciones rurales y sectores históricamente excluidos, incluyendo personas con discapacidad, mujeres. (MTSS, 2018)

El Programa PRONAMYPE tiene como objetivo ejecutar microcréditos con condiciones competitivas y de acceso ágil a micro emprendedores en condición de pobreza y capacitaciones microempresariales vinculados a créditos, empleos o iniciativas de emprendedurismo. Su propósito es promover el autoempleo y la generación de capital sostenible, para mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y sus familias. Asimismo, gestiona y coordina capacitaciones con

organizaciones Intermediarias (por lo general locales.), junto a otras Instituciones Públicas como el MAG, el MINAE, INAMU, Oficinas de la Mujer, etc, quienes pueden identificar en forma más clara y eficiente las necesidades de formación, “sobre todo en zonas alejadas de ínfimo desarrollo y mínimas condiciones que hacen que las personas migren en busca de oportunidades de obtener un mejor estilo de vida del que poseen” (MTSS, 1992, p.5)

PRONAPYME cuenta con un sistema de monitoreo que se basa en controles periódicos y rigurosos para asegurar el cumplimiento de metas y objetivos. La Unidad Técnica de Apoyo realiza sesiones de análisis, visitas a intermediarias y beneficiarios, revisiones contables y conciliaciones de saldos, además elabora informes mensuales complementados con auditorías y reportes al Ministro de Trabajo. Por su parte, la Unidad de Desarrollo Empresarial aplica formularios de evaluación y seguimiento en las capacitaciones, organiza reuniones con asesores y visitas de campo.

- ***Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica (2014-2018)***

La Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica fue desarrollada en 2014 por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esta estrategia busca “fortalecer el ecosistema de emprendimiento costarricense por medio de diferentes acciones estratégicas de promoción, apoyo y desarrollo del emprendimiento” (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2014, p. 19).

Para ello, propone fortalecer el emprendedurismo mediante la articulación institucional entre actores públicos y privados; el acceso a servicios y recursos financieros y no financieros innovadores e inclusivos; el acompañamiento y la capacitación; la simplificación de trámites administrativos; el desarrollo de marcos normativos adecuados; y la promoción de una cultura emprendedora orientada a generar empleo y dinamismo económico. En este marco, el Sistema de Banca para el Desarrollo asumió el compromiso de impulsar el desarrollo de las personas emprendedoras mediante la creación de productos financieros diferenciados. (MEIC, 2014)

La política incorpora diversos ejes transversales como el apoyo a mujeres emprendedoras, jóvenes y personas con discapacidad, la inclusión social, la responsabilidad ambiental, la asociatividad y la participación público-privada. Estos ejes buscan garantizar igualdad de acceso a recursos, fomentar la autonomía económica, promover la sostenibilidad y fortalecer la cooperación entre sectores.(MEIC, 2014)

Dentro de sus áreas estratégicas el MEIC (2014) contempla:

- Industria de soporte no financiero, mediante alianzas público-privadas, programas de mentoría, incubación y simplificación de trámites.
- Financiamiento, con instrumentos como capital semilla, microcréditos, capital de riesgo y redes de inversionistas.
- Articulación institucional, consolidando el Consejo Nacional de Emprendimiento y plataformas tecnológicas para coordinar servicios y monitoreo.
- Educación, introduciendo el emprendimiento en planes de estudio, campañas de sensibilización y becas para poblaciones vulnerables.
- Innovación y desarrollo tecnológico, fortaleciendo incubadoras, aceleradoras y programas de formación en ciencia y tecnología.

- ***Estrategia Puente al Desarrollo, 2015***

Paralelamente a las políticas de fomento al emprendimiento, el Estado costarricense impulsó en 2015 la Estrategia Puente al Desarrollo como respuesta a la persistencia de la pobreza y a la fragmentación de las políticas sociales. Desde una perspectiva multisectorial e interinstitucional, la estrategia buscó fortalecer el acceso de las familias en condición de pobreza a los sistemas de protección social, al desarrollo de capacidades, al empleo, la empresariedad, la tecnología, la vivienda y otras oportunidades orientadas a favorecer la inclusión social y el desarrollo humano (IMAS, 2015).

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia promovió mecanismos de articulación institucional y seguimiento desde el Consejo Social Presidencial, así como el fortalecimiento de herramientas de información y planificación, entre ellas el Registro Único de Beneficiarios, el Índice de Pobreza Multidimensional y los Mapas Sociales. Asimismo, impulsó la coordinación interinstitucional como un elemento central para la ejecución de los compromisos asumidos por las distintas entidades participantes (IMAS, 2015).

Su primera etapa destacó por la articulación institucional para la intervención mediante *la asistencia social*, a través de un conjunto de acciones dirigidas a satisfacer las necesidades básicas inmediatas de las poblaciones más vulnerables; así como la *promoción social*, mediante acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida a largo plazo, como la capacitación, la formación y la educación; y el fortalecimiento de capacidades y la inserción laboral. (IMAS, 2020)

En su segunda etapa, además de continuar con el mismo tipo de atención, la estrategia buscó fortalecer sus acciones a partir de la coordinación entre instituciones y el acompañamiento de las personas beneficiarias en el proceso para la superación de la pobreza, todo ello bajo un enfoque de inclusión y equidad social. Asimismo, en esta nueva etapa se integraron otro tipo de componentes relacionados con las distintas dimensiones sociales. (IMAS, 2020) Lo anterior bajo el supuesto de que la pobreza se manifiesta, reproduce y perpetúa desde múltiples dimensiones.

Bajo esta premisa, Puente al Desarrollo buscó garantizar a 66.832 hogares en pobreza extrema el acceso preferente, articulado e integral a programas, proyectos y servicios sociales, con el fin de reducir la pobreza extrema. Para ello se aplicó un nuevo modelo de intervención familiar que integraba políticas universales y focalizadas.

Para la consecución de sus objetivos, la estrategia articuló una red de 18 instituciones, que se orientaban a facilitar un mayor acceso al sistema de protección social, vivienda digna y al desarrollo de capacidades y oportunidades. (IMAS, 2020) Asimismo, para sus criterios de selección contempló “la caracterización, priorización,

verificación de la situación de vida y registro de los hogares en el sistema de información,” (IMAS, p.24, 2020) a la vez que prioriza la presencia de factores agravantes, incluyendo como uno de estos factores, a los hogares con personas con discapacidad.

En el ámbito laboral, sus acciones se planifican a partir de estrategias más o menos similares a las ya analizadas, es decir, que enfatizaban sobre la necesidad de fortalecer el desarrollo de capacidades para la empleabilidad y el emprendedurismo. De manera que, establece metas de atención para mejorar el perfil empleable y facilitar su inserción en empleo decente. Además, incorporó el fomento de la empresariedad social y de la economía social solidaria a través de articulación con la oferta institucional y el acompañamiento diferenciado.

La estrategia Puente al Desarrollo sostuvo una crítica positiva, razón por la cual la Defensoría de los Habitantes recomendó mantener y fortalecer la estrategia destacando su papel en la articulación de servicios dirigidos a personas vulnerables y en condición de pobreza. En 2018 atendió a 54,622 familias mediante un modelo que integró la “figura del co-gestor social, convirtiéndose en el puente entre las necesidades de las familias y la oferta institucional” (IMAS, 2018, párr. 5), a la vez que se brindó un seguimiento sistematizado del progreso.

- ***Sistema Nacional de Empleo (SNE), 2019***

Seguidamente, en el marco de las estrategias implementadas, en 2019 se estableció el Sistema Nacional de Empleo (SNE), que sustituyó al esquema previo del Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (SIOIE), como resultado de un proceso de mejora continua y acumulación de experiencias institucionales orientadas a fortalecer la política pública de empleo.

En palabras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2025), la creación del SNE, respondió a la necesidad de integrar la oferta programática del Estado en una estructura unificada que articulara la oferta y la demanda del mercado laboral, priorizando la atención de colectivos en condición de vulnerabilidad a través del

fortalecimiento de la empleabilidad para la inserción, permanencia y progreso laboral. Bajo esta premisa, el SNE buscó fortalecer la articulación de las capacidades de instituciones como el MEP, el INA y el MTSS, junto con otros actores vinculados con la formación, el empleo y la educación.

Considerando lo anterior, SNE se proyectó como una herramienta que incide en dimensiones como la educación, la seguridad social y el trabajo, que promueve el empleo decente, a la vez que combate la informalidad y el trabajo precario. Además, ejecuta acciones de búsqueda, orientación e intermediación laboral, incluyendo el apoyo al emprendimiento y al empleo formal. Asimismo, fortalece la protección social al articular programas de cuido, subsidios y becas que facilitan la capacitación y la inserción laboral de personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo por responsabilidades familiares, mejorando su calidad de vida y la de sus dependientes. (MTSS, 2025)

Es importante resaltar que el Sistema Nacional de Empleo cuenta con tres herramientas o instrumentos formales de gestión del sistema de empleo que contemplan algunos aspectos relevantes en relación con la garantía del derecho al trabajo de las PcD. El primero, el Modelo de Gestión; el segundo, el Lineamiento LE-PD-003 y tercero, la Agencia Nacional de Empleo (ANE). Los cuales se detallan a continuación:

1. Modelo de gestión

El modelo de gestión del Sistema Nacional de Empleo (SNE) organiza de manera articulada los distintos servicios de empleo, funcionando como una red que integra información sobre el mercado laboral y las personas usuarias con el propósito de garantizar una atención pertinente y eficiente. Dentro de esta estructura, la inclusión social se establece como un eje transversal, priorizando la atención de poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad (Sistema Nacional de Empleo, 2020).

Para ello, el modelo incorpora mecanismos de apoyo orientados a reducir las barreras de acceso y permanencia en el empleo, tales como servicios de asistencia personal, interpretación en lengua de señas, materiales accesibles, apoyo psicoemocional y articulación con redes de cuidado. Desde esta perspectiva, la empleabilidad no se limita al desarrollo de competencias técnicas, sino que reconoce la existencia de desigualdades estructurales y procura mitigarlas mediante acciones afirmativas. En consecuencia, el enfoque inclusivo se integra en todas las etapas del proceso, desde el diseño de la oferta formativa hasta la intermediación y el seguimiento laboral, promoviendo condiciones de equidad, no discriminación y acceso a empleos de calidad para las personas con discapacidad (Sistema Nacional de Empleo, 2020).

2. Lineamiento LE-PD-003

El Lineamiento LE-PD-003 constituye un instrumento normativo orientado a garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los distintos componentes del Sistema Nacional de Empleo (SNE) en condiciones de accesibilidad, autonomía e igualdad. Para ello, propone un modelo basado en la eliminación de barreras y el fortalecimiento de capacidades, abarcando todo el ciclo de la empleabilidad. Asimismo, prioriza la atención de esta población en servicios como la orientación vocacional, la capacitación técnica, la intermediación laboral y el acompañamiento al emprendimiento, incorporando criterios de accesibilidad, ajustes razonables y atención a factores que pueden profundizar las desigualdades, tales como el género, la edad, el territorio y el nivel educativo (MTSS, 2021).

Como parte de su implementación, el lineamiento contempla recursos estratégicos como el desarrollo de plataformas accesibles, la articulación interinstitucional, la adecuación de la oferta formativa y la disponibilidad de mecanismos específicos de financiamiento. No obstante, también reconoce importantes desafíos para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, entre ellos su baja participación en los servicios de empleo, las brechas educativas, la limitada cobertura territorial y la insuficiente provisión de apoyos requeridos para garantizar una participación efectiva en el mercado laboral (MTSS, 2021).

3. Agencia Nacional de Empleo (ANE), 2015

La Agencia Nacional de Empleo (ANE) forma parte del Sistema Nacional de Empleo (SNE) y opera bajo un modelo de gobernanza basado en el enfoque tripartito, donde las responsabilidades y funciones se distribuyen entre las instituciones y organizaciones participantes según sus competencias específicas y conforme al Modelo de Gestión establecido por el Consejo de Empleo (Agencia Nacional de Empleo [ANE], 2023).

En el marco de esta estructura de gobernanza, la ANE “ejecuta las acciones del SNE a nivel territorial, bajo los lineamientos del CE, articulando los esfuerzos interinstitucionales, para una coordinación ágil y efectiva a nivel nacional, regional y local, mediante mecanismos y convenios que sean atinentes. También, tiene un Centro de Servicios Virtuales y Telefónicos (COV) -también llamado Centro de Contactos-, que funciona como centro de llamadas telefónicas, con cobertura nacional; y, una plataforma tecnológica, como herramienta para facilitar la búsqueda activa de empleo de las personas y de talento humano de las empresas” (Sistema Nacional de Empleo, 2023, p. 76).

Como parte de las acciones que desarrolla para cumplir estas funciones, la ANE fortalece al sector empresarial mediante un modelo de servicios que abarca desde el diagnóstico inicial y el acompañamiento para el registro y uso de la plataforma. Además, las empresas reciben asesoría para la publicación de vacantes, el seguimiento de candidatos y servicios de intermediación laboral. De igual forma, se brinda apoyo en la gestión del talento humano para favorecer la capacitación y permanencia del personal (Instituto Nacional de Aprendizaje, 2025).

Por su parte, la atención desarrollada por la ANE se dirige tanto a la población económicamente activa como al sector empresarial; no obstante, establece criterios de priorización para brindar una respuesta preferencial a aquellas personas que enfrentan mayores barreras para acceder al empleo. Entre estas poblaciones se consideran personas desempleadas, personas en condición de pobreza o vulnerabilidad social, trabajadores en condiciones de informalidad, personas con bajos niveles educativos,

personas desalentadas y quienes presentan limitaciones que afectan su disponibilidad laboral. Desde esta perspectiva, la ANE procura que los servicios de empleo no se limiten a la intermediación entre la oferta y la demanda laboral, sino que incorporen acciones de orientación, capacitación y acompañamiento que permitan reducir desigualdades y fortalecer las posibilidades de inserción y permanencia en empleos de calidad (Agencia Nacional de Empleo [ANE], 2023).

- ***Programas de Educación Superior para la empleabilidad de personas con discapacidad***

De forma complementaria, diversas instituciones de educación superior han impulsado iniciativas orientadas a fortalecer la empleabilidad y el acceso al trabajo de las personas con discapacidad. En este contexto, la Universidad Nacional de Costa Rica desarrolló en 2008 el proyecto *Una oportunidad de empleo para personas con discapacidad*, cuyo propósito fue diseñar una metodología de inclusión laboral dirigida a personas egresadas del sistema educativo costarricense (MTSS, 2012, p. 70).

La iniciativa se dirigió a personas egresadas de la educación diversificada, la educación especial, la educación superior y los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD), incorporando además procesos de sensibilización y formación para empleadores y trabajadores. Su metodología contempló la identificación de necesidades y perfiles laborales, la elaboración de Planes Individuales de Empleo, el seguimiento de los procesos de inserción y el desarrollo de prácticas profesionales en centros educativos técnicos y vocacionales. Posteriormente, esta experiencia fue adaptada para su implementación en municipalidades y otras instituciones públicas, ampliando su alcance como estrategia de promoción de la inclusión laboral (MTSS, 2012).

Por su parte, en 2017 la Universidad de Costa Rica estableció el *Modelo Integral para la Empleabilidad de Personas con Discapacidad*, orientado a garantizar procesos de reclutamiento y selección accesibles, así como la adaptación de los entornos laborales. Este modelo se fundamenta en el respeto a los derechos y la dignidad humana, el reconocimiento del derecho al trabajo en condiciones de igualdad y

equidad, la generación de entornos laborales accesibles y la definición de mecanismos de acompañamiento, seguimiento y evaluación (Peña, 2017).

- ***Programa para la Inclusión de las Personas Jóvenes con Discapacidad del Consejo de la Persona Joven***

Asimismo, dentro de las estrategias orientadas a fortalecer la empleabilidad destacan iniciativas impulsadas por otras instituciones públicas, entre ellas el Programa para la Inclusión de las Personas Jóvenes con Discapacidad del Consejo de la Persona Joven, aprobado en 2012. Esta propuesta articula los principales lineamientos y marcos normativos vinculados a la discapacidad, procurando coherencia con las políticas públicas y la legislación vigente.

El programa se sustenta en los enfoques de Derechos Humanos, Juventudes, Género y Discapacidad, entendiendo este último como un eje transversal que orienta el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las acciones desarrolladas (Consejo de la Persona Joven, 2022, p. 13). Desde esta perspectiva, busca promover la participación de las personas jóvenes con discapacidad en distintos ámbitos de la vida social y laboral, mediante acciones orientadas al reconocimiento de la diversidad y a la generación de condiciones más equitativas para el acceso a oportunidades.

Además propone “gestionar acciones que contribuyan al desarrollo integral de las personas jóvenes con discapacidad desde sus necesidades y particularidades socioculturales, promoviendo la inclusión social, el ejercicio y disfrute de sus derechos” (Consejo de la Persona Joven, 2022, p. 13). Dentro de estos derechos se incluye el acceso al trabajo, razón por la cual la iniciativa incorpora acciones orientadas al fortalecimiento de la empleabilidad mediante procesos formativos desarrollados en articulación con instituciones públicas y privadas.

Por otra parte, promueve el desarrollo de habilidades y competencias laborales considerando las necesidades, intereses y condiciones de las personas jóvenes con discapacidad en su proceso de incorporación al mercado de trabajo. De manera complementaria, fomenta el emprendimiento mediante estrategias de capacitación,

acompañamiento y apoyo adaptadas a las características y demandas de esta población (Consejo de la Persona Joven, 2022).

- ***Red de Empresas Inclusivas de Costa Rica, 2009***

Para finalizar, desde el sector empresarial destaca la Red de Empresas Inclusivas de Costa Rica, iniciativa impulsada por la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), orientada a promover la participación laboral de las personas con discapacidad mediante la articulación entre empresas, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Esta red surge como una estrategia para enfrentar las barreras que limitan la inclusión laboral de esta población, promoviendo acciones dirigidas a fortalecer la accesibilidad, la contratación inclusiva y el respeto de los derechos humanos en los espacios de trabajo (Linares, 2017).

Entre sus principales acciones se encuentran la asesoría a empresas para desarrollar procesos de selección, contratación e inducción accesibles, la incorporación del diseño universal, la sensibilización del personal, el intercambio de buenas prácticas y la articulación con instituciones vinculadas con la inclusión laboral. De esta manera, la Red de Empresas Inclusivas busca que el sector empresarial incorpore políticas de diversidad y no discriminación, favoreciendo condiciones laborales más inclusivas para las personas con discapacidad (Linares, 2017).

La iniciativa también gestiona un reconocimiento en el marco del *Plan Nacional de Inserción Laboral para Personas con Discapacidad*, mediante el cual empresas públicas y privadas implementan acciones como la adaptación de espacios físicos, incorporación de apoyos tecnológicos, campañas de sensibilización y capacitaciones.

Además, dispone de una caja de herramientas para el diagnóstico y la elaboración de políticas empresariales inclusivas, que abordan aspectos como adaptaciones y ajustes razonables, procesos de reclutamiento, selección e inducción, análisis de puestos y definición de incentivos. En conjunto, estas acciones consolidan a la Red como un actor estratégico en la construcción de un entorno empresarial

inclusivo, capaz de transformar las prácticas corporativas y de posicionar la discapacidad como un eje central de la diversidad y la responsabilidad social.

Cuadro 9. Sistematización de las estrategias para la empleabilidad

Año	Estrategia	Descripción
2000	Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	Estrategia orientada a promover la inclusión laboral y el acceso equitativo al empleo de poblaciones en condición de pobreza, vulnerabilidad o desempleo, incluyendo personas con discapacidad. Dentro de este programa se desarrollaron iniciativas como Empléate (2012). Empléate Inclusivo (2012) y el Apoyo para la Búsqueda Activa de Empleo (2023), que brinda apoyo económico temporal y acompañamiento a personas desempleadas, priorizando jóvenes y personas con discapacidad.
2012	Plan Nacional de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad	Estrategia orientada a acelerar la inserción laboral de las personas con discapacidad mediante la eliminación de barreras estructurales que limitan su acceso al empleo. Se estructura en cinco ejes estratégicos: formación y fortalecimiento de capacidades; promoción de empleadores inclusivos; intermediación laboral; fomento del emprendimiento; y gobernanza interinstitucional. Asimismo, incorpora acciones de capacitación, sensibilización empresarial, creación de redes de intermediación, apoyo a proyectos productivos y mecanismos de seguimiento y articulación institucional, con el propósito de generar condiciones más equitativas para la inclusión sociolaboral de esta población.
2014	Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo	Estrategia orientada a fortalecer el crecimiento económico, generar empleo digno y reducir la pobreza y la desigualdad mediante la articulación de políticas económicas y sociales, el fortalecimiento de la empleabilidad, el emprendimiento y la inclusión laboral de poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad.
2015	Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante	Estrategia orientada al crecimiento económico, la generación de empleo de calidad y la reducción de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones de fortalecimiento de la empleabilidad, emprendimiento, intermediación laboral e inclusión social de poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad.

2016	Estrategia para la Promoción de la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad	Estrategia orientada a promover la inclusión laboral de personas con discapacidad mediante la articulación interinstitucional, la capacitación, la intermediación laboral, el seguimiento del cumplimiento de derechos y la sensibilización social, con el propósito de eliminar barreras y fortalecer el acceso y permanencia en el empleo.
	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)	Programa orientado a promover el autoempleo y el emprendimiento productivo de personas en condición de pobreza mediante microcréditos, capacitación, asistencia técnica y apoyo al desarrollo empresarial, priorizando poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad.
2014	Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica	Política orientada a fortalecer el ecosistema emprendedor mediante articulación institucional, acceso a financiamiento, capacitación, innovación y simplificación de trámites, promoviendo la inclusión económica y el desarrollo de emprendimientos en poblaciones vulnerables, incluidas las personas con discapacidad.
2015	Estrategia Puente al Desarrollo	Estrategia interinstitucional orientada a reducir la pobreza extrema mediante el acceso articulado a programas sociales, desarrollo de capacidades, empleabilidad, emprendedurismo y acompañamiento familiar, priorizando poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas hogares con personas con discapacidad.
2019	Sistema Nacional de Empleo (SNE)	Sistema orientado a articular los servicios públicos de empleo, formación e intermediación laboral mediante un enfoque inclusivo y de empleabilidad, priorizando poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad. Sus principales componentes son el Modelo de Gestión del SNE, el Lineamiento LE-PD-003 y la Agencia Nacional de Empleo (ANE), enfocados en accesibilidad, intermediación, orientación, capacitación y acompañamiento laboral.
	Programas de Educación Superior para la empleabilidad de personas con discapacidad	Iniciativas desarrolladas por universidades públicas orientadas a fortalecer la inclusión y empleabilidad de personas con discapacidad mediante metodologías de inserción laboral, formación, prácticas profesionales, accesibilidad en los procesos de reclutamiento y adaptación de entornos laborales.

2012	Programa para la Inclusión de las Personas Jóvenes con Discapacidad	Programa orientado a promover la inclusión social y laboral de personas jóvenes con discapacidad mediante procesos de capacitación, desarrollo de habilidades, empleabilidad y apoyo al emprendedurismo, desde un enfoque de derechos humanos, género, juventudes y discapacidad.
2019	Red de Empresas Inclusivas de Costa Rica, 2009	Su objetivo es contribuir a la ampliación y fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo del país, mediante su inserción laboral. Entre sus acciones se incluyen actividades de capacitación y asesoría, diseño universal, legislación, servicio al cliente inclusivo, derechos humanos, responsabilidad social empresarial y diversidad. Asimismo, promueve procesos de interaprendizaje y espacios de reflexión. (Observatorio Iberinclusion, s. f.). La iniciativa también gestiona un reconocimiento mediante el cual empresas públicas y privadas implementan acciones. Además, dispone de una caja de herramientas para el diagnóstico y la elaboración de políticas empresariales inclusivas,

Fuente: Elaboración propia.

Balance general sobre las estrategias desarrolladas en el periodo 2011-2021

El periodo 2011-2021 constituye una etapa clave para analizar las estrategias desarrolladas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Este periodo se caracteriza por un despliegue de iniciativas normativas, educativas e institucionales orientadas a fortalecer el acceso al empleo y la garantía de derechos.

El mismo corresponde a una etapa posterior a la ratificación del país de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y a la promulgación de la Ley 7600, instrumentos que reconocen a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos.

En este marco, adquiere relevancia el modelo social de la discapacidad, que plantea que no debe comprenderse sólo desde una deficiencia individual, sino como una condición atravesada por barreras sociales, económicas, culturales, institucionales y arquitectónicas que limitan su participación en sociedad.

No obstante, es importante resaltar que, aunque durante este periodo se consolidó un marco normativo amplio y robusto orientado al reconocimiento y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, su materialización en la práctica ha estado atravesada por diversas mediaciones que delimitan su alcance e impacto. En este sentido, el análisis de las acciones implementadas permite evidenciar que, pese a la existencia de instrumentos jurídicos que reconocen el derecho al trabajo, su concreción efectiva continúa condicionada por factores estructurales, sociales e institucionales que limitan significativamente el acceso y permanencia de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

En el plano institucional, por ejemplo, se evidencian limitaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos, presupuestarias, debilidades en la coordinación y la articulación interinstitucional y una capacidad técnica y operativa insuficiente para garantizar la ejecución sostenida y efectiva de las estrategias.

En el plano económico, se evidencian restricciones fiscales y políticas de contención, que afectan de forma directa la inversión en programas, apoyos y otras medidas para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En el ámbito estructural, el funcionamiento del mercado juega un papel fundamental. En el caso de Costa Rica, caracterizado por desempleo persistente, el subempleo y la limitada generación de empleo imponen barreras adicionales que afectan de manera particular a las personas con discapacidad. Finalmente, en el plano cultural, las barreras actitudinales y simbólicas, los prejuicios, estereotipos y percepciones sobre la productividad condicionan de forma particular el acceso como la permanencia en el empleo.

En este escenario, se han desarrollado estrategias de inclusión laboral centradas en mecanismos como la reserva de plazas, así como en acciones de intermediación laboral y programas de capacitación y formación para la empleabilidad. Si bien estas iniciativas resultan necesarias, continúan siendo insuficientes, ya que no abordan de manera integral las condiciones requeridas para garantizar trayectorias laborales dignas y sostenibles.

En síntesis, dichas estrategias no transforman las condiciones estructurales ni las barreras sociales, institucionales y culturales que limitan la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. Evidenciando que la política pública, en su forma actual, enfrenta dificultades para trascender una lógica declarativa y avanzar hacia transformaciones sustantivas que garanticen el ingreso al empleo, la permanencia, el desarrollo profesional y la participación plena en condiciones de igualdad.

La revisión de las estrategias desarrolladas evidencia que, durante el período analizado, el Estado costarricense impulsó diversas acciones orientadas a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Sin embargo, el alcance de estas iniciativas no depende únicamente de su existencia o formulación, sino también de las condiciones institucionales, políticas y administrativas que posibilitan su ejecución

efectiva. Desde esta perspectiva, resulta necesario examinar la relación entre los instrumentos normativos y la capacidad de implementación de las instituciones responsables, con el fin de comprender las tensiones existentes entre los avances alcanzados en el plano jurídico y los desafíos que persisten en la garantía efectiva de derechos.

Instrumentos normativos y capacidad de implementación

Las limitaciones identificadas en las estrategias desarrolladas remiten a una discusión más amplia sobre la relación entre los instrumentos normativos y las capacidades institucionales requeridas para su implementación. Por ello, resulta necesario examinar los alcances y desafíos que enfrenta la acción estatal para traducir el reconocimiento formal de derechos en transformaciones efectivas para las personas con discapacidad.

Así, por ejemplo, aunque se han impulsado iniciativas dirigidas a sectores particulares de la población con discapacidad que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad, como la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo Barreras” estas también permiten evidenciar cómo la convergencia de múltiples condiciones sociales profundiza las desigualdades y exclusiones.

En particular, factores como el género, la condición socioeconómica, entre otros, configuran escenarios de mayores barreras. En particular, se reconoce que esta población enfrenta mayores tasas de desempleo, menores niveles de escolaridad, salarios inferiores y una mayor exposición a situaciones de violencia y abuso, lo que complejiza aún más su acceso al mercado laboral

Asimismo, la existencia de leyes como la Ley N.º 8862, que establece la reserva del 5% de las plazas en el sector público, no ha garantizado, la inclusión laboral efectiva de las personas con discapacidad. Aunque esta disposición constituye un avance en términos de acción afirmativa, su implementación ha sido limitada y desigual. Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022), de 118

plazas reservadas únicamente se concretaron 38 contrataciones, lo que evidencia una distancia significativa entre el mandato normativo y su cumplimiento efectivo.

Esta situación remite a un problema más profundo: la reducción de la inclusión laboral a un mecanismo formal de cuota, sin el desarrollo en paralelo de condiciones que garanticen su sostenibilidad. Entre las principales razones del incumplimiento se identifican interpretaciones erróneas de la legislación, ausencia de resoluciones administrativas para la reserva de plazas, insuficiencia de vacantes, entornos institucionales poco accesibles, limitaciones para realizar ajustes de accesibilidad en infraestructura y procesos de reclutamiento, así como restricciones presupuestarias.

Dentro de esta categoría, la creación de entes institucionales mediante leyes o decretos como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), también enfrenta condiciones estructurales internas y condicionamientos externos que inciden en su capacidad de acción.

En el ámbito institucional, el CONAPDIS presenta una capacidad operativa limitada, asociada a la insuficiencia de recursos materiales, personal y mecanismos de coordinación interinstitucional. Esta situación se traduce en retrasos en la atención de necesidades y en la garantía de derechos, como ocurre con los procesos de tramitación de la Certificación de la Discapacidad.

Por otra parte, factores externos también han incidido en las capacidades institucionales del Estado. Desde esta lógica, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que las restricciones derivadas de la regla fiscal han afectado la garantía de los derechos humanos, comprometiendo la capacidad operativa de instituciones como el CONAPDIS (Bermúdez, 2024).

Este contexto fiscal resulta clave para comprender también las limitaciones en la implementación de la PONADIS. Según Ramos (2022), los altos niveles de déficit y deuda pública registrados en 2017 y 2018 propiciaron la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la aplicación de la regla fiscal, lo que restringió la inversión pública y la sostenibilidad de las estrategias afirmativas.

A ello se suman debilidades en el diseño del Plan de Acción de la PONADIS, particularmente la ausencia de mecanismos de sanción y acciones correctivas, así como la limitada participación de las personas con discapacidad, lo que debilita el seguimiento y la efectividad de las medidas implementadas.

Asimismo, la ausencia de mecanismos sancionatorios efectivos y el énfasis en procesos de asesoría por encima del control contribuyen a una baja exigibilidad de la normativa, debilitando su capacidad transformadora. En esta línea, la implementación de la PONADIS evidencia una orientación más declarativa que operativa.

Por otra parte, dispositivos como el Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS), aunque fundamentales para el acceso a derechos, presentan limitaciones en su capacidad operativa. La acumulación de solicitudes pendientes refleja no solo ineficiencias administrativas, sino también una restricción en el acceso a programas y oportunidades laborales, en la medida en que la certificación funciona como requisito.

En conjunto, estos elementos evidencian que el problema no radica en la ausencia de normativa, sino en la debilidad del aparato estatal para garantizar su implementación efectiva, en un contexto atravesado por restricciones fiscales, limitaciones institucionales y persistencia de desigualdades estructurales.

Educación y formación

En el ámbito educativo, los avances normativos en materia de inclusión contrastan con las debilidades estructurales que presenta el sistema educativo costarricense. El Informe del Estado de la Educación evidencia un escenario marcado por el debilitamiento institucional, la desarticulación de políticas y la insuficiencia de respuestas frente a problemáticas persistentes (Programa Estado de la Nación, 2023; Universidad de Costa Rica, 2024).

Este contexto se traduce en rezagos y carencias en los aprendizajes, brechas estructurales de género, escaso acompañamiento al personal docente y administrativo, así como limitaciones en las competencias profesionales y restricciones

presupuestarias que dificultan la atención de los desafíos actuales (Universidad de Costa Rica, 2024, párr. 5). También se señala la desarticulación de las alianzas público-privadas en formación y capacitación, el aumento de las asimetrías en la oferta educativa y la consecuente pérdida de oportunidades para el desarrollo del recurso humano y el crecimiento socioeconómico (Universidad de Costa Rica, 2024, párr. 4).

Estas condiciones inciden directamente en las trayectorias educativas de las personas con discapacidad, quienes presentan menores niveles de escolaridad, mayores rezagos y tasas significativamente más altas de deserción (Consejo Nacional de Rectores, 2011). Datos del Ministerio de Educación Pública muestran que, aunque la matrícula de estudiantes con discapacidad alcanzó su punto máximo en 2019 (23.395 estudiantes), esta disminuyó en los años posteriores, lo que sugiere que las estrategias implementadas no han logrado sostener procesos continuos de inclusión (Ministerio de Educación Pública, 2022).

Si bien esta tendencia puede explicarse parcialmente por cambios sociodemográficos como la reducción de la población infantil, que incide en la “disminución de la matrícula en algunos niveles” (Murillo Delgado, 2018, párr. 1), también evidencia la persistencia de barreras estructurales y limitaciones en la capacidad institucional para garantizar trayectorias educativas sostenidas.

A ello se suma la persistencia de barreras conceptuales y prácticas, como la confusión entre integración e inclusión, que, según Agüero (2025), perpetúa modelos educativos centrados en la normalización y la estandarización, en detrimento de enfoques que reconozcan la diversidad y promuevan apoyos efectivos. En consecuencia, aunque el marco normativo promueve una educación inclusiva, su implementación enfrenta limitaciones asociadas a la falta de recursos, la insuficiente capacitación docente, las carencias en infraestructura y la ausencia de transformaciones pedagógicas profundas, lo que condiciona su impacto real.

En este período también se identificaron condiciones potencialmente favorables, como el fortalecimiento de la inversión educativa, la aprobación de nuevos programas

de estudio y avances en cobertura e infraestructura. Persistieron rezagos en equidad territorial, calidad de los aprendizajes y atención a poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad (Consejo Nacional de Rectores, 2015). Asimismo, a partir de 2018, el sistema educativo enfrentó una coyuntura compleja marcada por la crisis fiscal, la interrupción de los ciclos lectivos producto de las huelgas y la pandemia por COVID-19, factores que impactaron negativamente la cobertura efectiva, los aprendizajes y las capacidades institucionales.

De manera que, las problemáticas relacionadas con infraestructura, formación docente, gestión educativa e integración tecnológica que fueron identificadas como alertas, se consolidan hacia 2021 como elementos estructurales de una crisis más profunda (Consejo Nacional de Rectores, 2015, 2019).

A pesar de los importantes avances en cobertura y en el reconocimiento del derecho a la educación, persisten limitaciones significativas en términos de recursos, formación docente, infraestructura y disponibilidad de apoyos especializados. Estas condiciones restringen no solo el acceso, sino también la permanencia y el tránsito hacia niveles educativos superiores donde se observan mayores tasas de deserción.

Esta situación se agrava en contextos de crisis, como la coyuntura fiscal, las huelgas y la pandemia por COVID-19, que debilitaron la capacidad institucional del sistema educativo. Asimismo, la distribución desigual de los apoyos educativos y su menor cobertura en niveles superiores evidencian una fragmentación en la respuesta institucional, que limita las trayectorias educativas de esta población.

En el ámbito de la formación técnica y la educación superior, aunque se han impulsado iniciativas para ampliar la cobertura y promover la inclusión de las personas con discapacidad, también persisten limitaciones que afectan su alcance y sostenibilidad.

En el caso del Programa de Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD), se evidencian desigualdades territoriales que restringen el acceso en condiciones de equidad, así como brechas de género reflejadas en una

menor participación de mujeres (Barrantes Arroyo et al., 2013). Asimismo, se identifican debilidades administrativas en el registro y seguimiento de información, junto con una dependencia de organizaciones comunitarias para la provisión de infraestructura y recursos operativos, lo que traslada parcialmente la responsabilidad estatal a actores locales y reproduce desigualdades según la capacidad económica y organizativa de cada territorio (Barrantes Arroyo et al., 2013).

Por otra parte, en la formación técnica, instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) muestran contradicciones entre su marco normativo inclusivo y las prácticas institucionales. Casos de discriminación, como la exclusión de estudiantes con base en prejuicios sobre sus capacidades físicas, evidencian la persistencia de barreras actitudinales que limitan el acceso a los procesos formativos y vulneran la autonomía de las personas con discapacidad (Ospino, 2023).

En la educación superior, aunque se registran avances en la incorporación de la discapacidad en las agendas institucionales y en el diseño de programas, persisten barreras sociales, actitudinales y de infraestructura. Por un lado, se advierte una tendencia a adaptar a las personas con discapacidad a estructuras educativas que no han sido diseñadas para ellas. Por otro lado, se perpetúa una lógica del “trato especial”, reproduciendo formas de exclusión simbólica al posicionar a estas personas como sujetos de asistencia y no como titulares de derechos (Arguedas, 2020)

Finalmente, la persistencia de obstáculos en infraestructura, metodologías de enseñanza y actitudes del personal académico —como la falta de sensibilidad o el uso inadecuado de recursos didácticos— refuerza un entorno educativo que, aunque formalmente inclusivo, continúa reproduciendo exclusión (Fontana, 2019).

Empleabilidad

Si bien las estrategias implementadas en el ámbito de la empleabilidad e intermediación laboral representan avances importantes en la generación de oportunidades; su alcance resulta insuficiente frente a las barreras sociales, culturales económicas y políticas existentes. La evidencia muestra que esta población no solo

presenta mayores tasas de desempleo, sino también condiciones laborales más precarias, caracterizadas por informalidad, inestabilidad y menor acceso a derechos laborales (MTSS, 2012). A ello se suman las barreras actitudinales, que continúan operando como uno de los principales obstáculos para la inclusión laboral.

Pese a que el conjunto de estrategias de empleabilidad implementadas en Costa Rica entre 2011 y 2021 permite identificar un campo de intervención caracterizado por avances importantes en el plano normativo y programático (desarrollo de diversas políticas y planes), este ha sido atravesado por una serie de limitaciones que condicionan su efectividad.

Uno de los principales desafíos se ubica en el diseño y la implementación de las estrategias. Esto debido a que muchos de los programas estudiados presentan debilidades desde su formulación, con diseños incompletos, ausencia de mecanismos diferenciados para la población con discapacidad y limitaciones en la planificación operativa. Valerio Mena et al. (2016), señalan que la falta de precisión en el diseño y la ausencia de ajustes específicos para personas con discapacidad han limitado de forma importante su participación efectiva. A ello se suma la falta de estudios de prospección laboral, generando una desconexión entre la oferta y las demandas del mercado, que comprometen las posibilidades reales de inserción, especialmente para quienes enfrentan mayores barreras estructurales.

Se identifican problemáticas asociadas a la fragmentación institucional, la débil coordinación interinstitucional y la ausencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación. En muchas ocasiones, el monitoreo se concentra principalmente en aspectos administrativos y financieros, sin considerar indicadores relacionados con la inserción, permanencia o calidad del empleo de las personas con discapacidad (Valerio Mena et al., 2016). Esta situación limita no solo la medición del impacto real de las estrategias implementadas, sino también la posibilidad de ajustarlas de manera oportuna según las necesidades y resultados identificados. A ello se suma la insuficiencia de información y de datos desagregados, lo que restringe la

visibilización de la población con discapacidad y dificulta su inclusión efectiva en las políticas públicas (Hidalgo, 2021).

A su vez, las estrategias desarrolladas también evidencian una fuerte centralización en la GAM, que perpetúan desigualdades territoriales en el acceso a las oportunidades. Esta concentración limita el alcance de las políticas en regiones periféricas, donde las condiciones de exclusión tienden a ser más marcadas. A ello se suman barreras tecnológicas, como la digitalización de servicios sin criterios de accesibilidad, que generan otras formas de exclusión, particularmente en contextos de baja alfabetización digital o limitado acceso a recursos.

Un elemento de suma importancia que merece la pena resaltar es que en la dimensión económica, el alcance de las estrategias se encuentra condicionado por las características estructurales del mercado laboral costarricense, caracterizado por desempleo persistente, subempleo y limitada capacidad de generación de empleo.

En este contexto, muchas iniciativas han priorizado la capacitación técnica y el emprendimiento como mecanismos de inclusión. Sin embargo, el enfoque presenta limitaciones importantes. Por un lado, como reconoce el propio MTSS (2025), la empleabilidad no puede reducirse a la formación técnica, ya que involucra dimensiones más amplias como la adaptabilidad y las competencias transversales. Por otro, el énfasis en el autoempleo tiende a operar como estrategia de subsistencia más que como una vía de inserción sostenible, con baja estabilidad económica y limitado acceso a seguridad social (Vitali, 2022).

Responsabilizar al sujeto y supeditar el acceso al empleo únicamente a la formación o al emprendimiento resulta insuficiente, pues reduce la empleabilidad a una dimensión individual (como la falta de preparación) cuando en realidad son las condiciones económicas, sociales y culturales del contexto las que determinan de manera importante las posibilidades de inserción y permanencia laboral. Asimismo, este tipo de acciones que tienden a privilegiar enfoques centrados en el fortalecimiento

de capacidades individuales, introducen el riesgo de reproducir una lógica adecuacionista.

Al respecto, Serrano Pascual (2000) advierte que este tipo de enfoque desplaza el análisis de las barreras estructurales hacia una supuesta insuficiencia de competencias del sujeto. Bajo esta lógica, la exclusión laboral se interpreta como un problema de empleabilidad individual, invisibilizando factores como la discriminación, la falta de apoyos y adaptaciones en los entornos de trabajo o las limitaciones del aparato productivo para generar empleo inclusivo.

Aunque algunas estrategias incorporan dimensiones importantes y existe una mayor conciencia de la dimensión cultural y simbólica de la discapacidad, las barreras culturales y actitudinales continúan siendo un obstáculo central. La persistencia de prejuicios, percepciones sobre la baja productividad y resistencias a la implementación de ajustes razonables limita la disposición de los empleadores y restringe las oportunidades de inserción. Esto se evidencia principalmente, en el ámbito privado empresarial donde, a pesar de que existen políticas antidiscriminatorias, su cumplimiento efectivo sigue siendo limitado (Revista Estrategia & Negocios, 2018).

Bajo esta lógica, muchas de las estrategias desarrolladas continúan privilegiando acciones centradas en la formación y la empleabilidad, mientras relegan la importancia de impulsar iniciativas orientadas a transformar las percepciones sociales sobre la discapacidad, cuestionar los imaginarios capacitistas y problematizar las dinámicas de exclusión presentes en los espacios laborales y la sociedad en general.

Finalmente, si bien las estrategias han posicionado la inclusión laboral en la agenda estatal, su impacto sigue siendo limitado. Datos del Estado de la Nación muestran bajos niveles de participación laboral y mayores tasas de desempleo en la población con discapacidad, así como la persistencia de barreras estructurales relacionadas con la formación, la edad, la salud y la discriminación (Pacheco Jiménez & Elizondo Barboza, 2020). En este contexto, el principal desafío no radica en la ausencia de iniciativas, sino en la capacidad de articularse coherentemente para

fortalecer su implementación y avanzar hacia respuestas que incidan en las condiciones del mercado laboral.

CONCLUSIONES

El presente apartado expone las principales conclusiones derivadas del proceso investigativo desarrollado, construidas a partir de los hallazgos obtenidos mediante el análisis documental, la revisión bibliográfica y la información recuperada a través de las entrevistas realizadas.

Estas conclusiones responden a los objetivos planteados en la investigación y se elaboran desde una perspectiva histórico-crítica, permitiendo comprender las condiciones, mediaciones y contradicciones presentes en la formulación e implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021) en relación con el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física. Asimismo, se recuperan los principales avances, tensiones y desafíos identificados a lo largo del estudio, procurando trascender una lectura descriptiva para generar una interpretación crítica del fenómeno analizado

1. Sobre las condiciones históricas, sociales y políticas que propiciaron la formulación de la PONADIS 2011-2021.

Los hallazgos evidencian que una de las principales características del contexto social previo a la formulación de la PONADIS fue la limitada visibilización de las personas con discapacidad dentro de los procesos de producción de información estatal. Aunque el Censo Nacional de Población del año 2000 constituyó un esfuerzo sistemático para cuantificar esta población, sus limitaciones metodológicas y la ausencia de diagnósticos especializados dificultaron la comprensión de sus condiciones de vida y necesidades específicas.

El CNREE con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) en 2006, señalaron la inexistencia de estadísticas suficientes para describir adecuadamente la realidad de las personas con discapacidad. En consecuencia, la escasez de información especializada constituyó una limitación para la planificación, priorización y articulación de respuestas institucionales dirigidas a esta población.

La pobreza y la exclusión social que enfrentaban las personas con discapacidad en Costa Rica no pueden explicarse a partir de condiciones individuales, sino de la convergencia de barreras estructurales vinculadas con el acceso a la educación, el empleo, la accesibilidad y los servicios públicos. Aunque el país contaba con la Ley N.º 7600 desde finales de la década de 1990, persistían importantes brechas entre el reconocimiento formal de derechos y sus posibilidades reales de ejercicio.

Esta contradicción se refleja en el reconocimiento realizado por el propio CNREE, al señalar que la atención brindada a esta población se encontraba por debajo de los mínimos esenciales requeridos. De igual forma, las denuncias registradas por la Defensoría de los Habitantes en materia de accesibilidad y transporte público evidencian las dificultades persistentes para garantizar condiciones efectivas de inclusión, movilidad y participación social.

Por otra parte, los ámbitos educativo y laboral evidencian las tensiones propias de este período de transición. La creación del CENAREC en 2002 y la aprobación del Reglamento de Apoyo Educativo del INA en 2007 reflejan avances institucionales orientados hacia la inclusión y el reconocimiento de derechos.

No obstante, estos esfuerzos coexistieron con limitaciones de implementación, una débil articulación entre educación, capacitación y empleo, así como persistentes barreras para la inserción laboral. Por ende, la década 2000–2010 se caracterizó por la coexistencia de enfoques rehabilitadores y de derechos humanos, en un contexto donde los avances institucionales aún resultaban insuficientes para garantizar procesos sostenidos de inclusión social, educativa y laboral.

Además se concluye que el contexto económico costarricense de la década 2000–2010 estuvo marcado por una contradicción entre crecimiento económico y equidad social. Aunque el país mantuvo indicadores macroeconómicos favorables, los beneficios de este crecimiento se distribuyeron de manera desigual. Por lo tanto, poblaciones históricamente excluidas, entre ellas las personas con discapacidad, permanecieron al margen de muchas de las oportunidades generadas por este modelo de desarrollo.

Esta situación se vio agravada por la creciente informalidad, la precarización laboral y la limitada generación de empleo de calidad. Estos factores incidieron en que las personas con discapacidad alcanzaran tasas de desocupación cuatro veces superiores al promedio nacional. Como resultado, se profundizaron las condiciones de pobreza y exclusión social presentes en los hogares donde residían personas con discapacidad, reproduciendo desigualdades ya existentes.

Se evidenció que durante la década 2000–2010 se produjo una ampliación progresiva del marco normativo e institucional en materia de discapacidad, impulsada por la ratificación de instrumentos internacionales, la aprobación de nuevas regulaciones nacionales y el fortalecimiento de instituciones como el CNREE, el CENAREC y el INA. Aunque el país avanzó en el reconocimiento formal de derechos mediante instrumentos como la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2001) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2009), persistían dificultades para traducir estos compromisos en acciones articuladas y sostenidas dentro de la gestión pública.

La investigación permitió identificar que la transición hacia un enfoque de derechos humanos en materia de discapacidad fue un proceso gradual y contradictorio. Mientras instituciones como el CNREE mantenían funciones vinculadas al paradigma rehabilitador, comenzaban a incorporar discusiones orientadas al reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetas de derechos. Estos cambios fueron impulsados tanto por la incidencia de organizaciones sociales como ASIDOWN, ANASCOR y COINDIS, como por la influencia de instrumentos internacionales y procesos de cooperación técnica desarrollados durante la década.

Otra conclusión importante fue la ausencia de una política nacional articulada en materia de discapacidad durante gran parte del período analizado. Aunque existían leyes, programas, reglamentos e iniciativas institucionales relacionadas con educación, empleo, accesibilidad y protección social, estas se desarrollaban de manera desarticulada.

Los esfuerzos impulsados por el CNREE, los espacios de investigación sobre discapacidad y los procesos de consulta y articulación desarrollados hacia el cierre de la década evidenciaron la necesidad de contar con un instrumento político que integrara los compromisos internacionales, definiera responsabilidades institucionales y orientara la acción estatal bajo una visión común, condición que posteriormente daría sustento a la formulación de la PONADIS 2011–2021.

2. En torno a las mediaciones y actores sociales en la formulación de la PONADIS 2011-2021.

El proceso de formulación de la PONADIS 2011–2021 constituyó un proceso atravesado por múltiples mediaciones sociales, políticas e institucionales que incidieron en la manera en que la discapacidad fue comprendida y abordada dentro de la agenda pública costarricense.

Las políticas públicas no corresponden a respuestas neutrales o exclusivamente técnicas, sino a construcciones históricas configuradas mediante disputas, negociaciones e intereses presentes en cada contexto social. Desde esta lógica, la PONADIS 2011–2021 surgió dentro de un escenario en el que convergieron demandas sociales, compromisos internacionales, transformaciones institucionales y dinámicas políticas que influyeron directamente en su formulación.

Los hallazgos evidenciaron que las organizaciones de personas con discapacidad y otros actores vinculados a la defensa de derechos desempeñaron un papel relevante en el posicionamiento de la discapacidad como un asunto de interés público. La participación de estos sectores permitió visibilizar las condiciones de exclusión que enfrentaba esta población y generar presión para que el Estado desarrollara respuestas institucionales orientadas hacia el reconocimiento de derechos.

De igual manera, el análisis de la información recabada permite concluir que el proceso de formulación de la PONADIS 2011–2021 estuvo mediado por la interacción de múltiples actores e intereses institucionales, sociales e internacionales. Los espacios de consulta, diálogo y articulación desarrollados durante este período no constituyeron únicamente mecanismos de participación, sino escenarios donde se

negociaron distintas formas de comprender la discapacidad, sus problemáticas y las respuestas estatales requeridas.

En este contexto, el CNREE desempeñó una función mediadora al articular las demandas planteadas por organizaciones de personas con discapacidad, los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense y las capacidades institucionales existentes para su implementación.

Uno de los hallazgos más relevantes de la investigación fue identificar que la formulación de la PONADIS 2011–2021 se caracterizó por una amplia participación de actores sociales e institucionales. Los procesos impulsados por el CNREE incorporaron espacios de consulta y articulación con organizaciones de personas con discapacidad, instituciones públicas, sectores académicos y representantes del sector privado, evidenciando un esfuerzo por construir la política a partir del diálogo entre diversos actores.

Por consiguiente, la participación social no constituyó un elemento accesorio del proceso, sino una de sus características distintivas, siendo reconocida por los actores entrevistados como uno de los principales aportes de la política y un referente relevante para la incorporación de mecanismos participativos en el ámbito de la discapacidad en Costa Rica.

Adicionalmente, se concluye que si bien existía anuencia política para impulsar la construcción de una política nacional en discapacidad y posicionar el tema dentro de la agenda pública nacional, este interés no siempre se tradujo en niveles equivalentes de compromiso dentro de la institucionalidad pública y el sector privado.

La investigación evidenció dificultades para consolidar compromisos interinstitucionales, así como la participación de representantes con limitada capacidad de incidencia en la toma de decisiones, reflejando las tensiones propias de un contexto marcado por la transición desde enfoques rehabilitadores hacia una comprensión basada en derechos humanos.

Por otra parte, la investigación evidenció valoraciones diferenciadas entre los actores involucrados en los distintos niveles del proceso de la PONADIS. Mientras quienes participaron en espacios directivos y en la formulación de la política tendían a destacar los procesos de consulta, participación y construcción de consensos desarrollados durante ese período, los actores vinculados a niveles técnicos y de implementación enfatizaban los desafíos asociados a la coordinación interinstitucional, la planificación, el seguimiento y la capacidad de ejecución de los lineamientos propuestos.

Estas diferencias también se expresaron en las percepciones sobre la existencia de un plan de acción, el alcance de los instrumentos formulados y el nivel de cumplimiento institucional alcanzado durante la vigencia de la política.

Más que constituir posiciones excluyentes, estas valoraciones reflejan una de las principales mediaciones institucionales identificadas por la investigación: la tensión existente entre la formulación de una política orientada por el enfoque de derechos humanos y las condiciones reales para su implementación. Mientras algunos actores concebían la PONADIS como un instrumento estratégico destinado a orientar la acción estatal en materia de discapacidad, otros señalaban las limitaciones derivadas de la ausencia de mecanismos operativos más robustos para garantizar su ejecución, seguimiento y evaluación.

En este sentido, los hallazgos permiten afirmar que las mediaciones identificadas durante la investigación no actuaron de manera aislada, sino que se articularon permanentemente entre sí, configurando un proceso complejo en el que las condiciones sociales, las disputas políticas, las capacidades institucionales y la acción de diversos actores incidieron simultáneamente en la formulación de la política. Desde la perspectiva histórico-crítica asumida en esta investigación, estas mediaciones constituyen el espacio donde las determinaciones estructurales vinculadas con la desigualdad, la exclusión y la organización del Estado adquirieron expresiones concretas mediante procesos de negociación, participación, conflicto y construcción de acuerdos.

Asimismo, la investigación permite concluir que la formulación de la PONADIS 2011–2021 no respondió únicamente al cumplimiento de compromisos internacionales ni a decisiones adoptadas desde la institucionalidad estatal. Por el contrario, fue el resultado de un proceso histórico en el que confluyeron las luchas desarrolladas por las organizaciones de personas con discapacidad, la incorporación progresiva del enfoque de derechos humanos en el ámbito internacional, la apertura de espacios de participación impulsados por el CNREE y las posibilidades reales de respuesta de la institucionalidad costarricense. Esta interacción evidencia que las políticas públicas son construcciones sociales atravesadas por relaciones de poder, intereses diversos y capacidades institucionales diferenciadas.

De igual manera, las tensiones identificadas entre el diseño de la política y su implementación permiten comprender que el reconocimiento formal de derechos no garantiza, por sí mismo, su materialización efectiva. Las limitaciones en la articulación interinstitucional, las diferencias en los niveles de compromiso político y administrativo, así como las capacidades desiguales de las instituciones responsables de ejecutar la política, evidencian que la garantía de derechos depende tanto de la existencia de instrumentos normativos como de las condiciones políticas, administrativas y presupuestarias necesarias para hacerlos efectivos.

Desde esta perspectiva, el principal aporte de la presente investigación consiste en evidenciar que la formulación de la PONADIS 2011–2021 solo puede comprenderse a partir del análisis de las mediaciones que articularon las demandas de la sociedad civil, las orientaciones internacionales en materia de derechos humanos, las dinámicas institucionales del Estado y las condiciones estructurales propias del contexto costarricense. Este enfoque permitió superar una lectura centrada exclusivamente en el contenido de la política para analizar el conjunto de relaciones, tensiones y procesos que hicieron posible su construcción.

En consecuencia, se concluye que la formulación de la PONADIS 2011–2021 constituyó un proceso histórico mediado por la interacción, negociación y disputa entre diversos actores sociales, políticos e institucionales, cuyas acciones incidieron en la incorporación progresiva del enfoque de derechos humanos dentro de la política

pública costarricense en materia de discapacidad. Este proceso evidenció que las políticas públicas no emergen como respuestas lineales o exclusivamente técnicas, sino como construcciones históricas atravesadas por relaciones de poder, contradicciones, capacidades institucionales y demandas sociales que condicionan tanto su formulación como sus posibilidades de implementación. En este sentido, el análisis de las mediaciones permitió comprender que la garantía del derecho al trabajo remunerado de las personas con discapacidad dependía no sólo del reconocimiento normativo de este derecho, sino también de la capacidad del Estado y de la sociedad para transformar las condiciones estructurales que históricamente han limitado su ejercicio efectivo.

2. Sobre las estrategias desarrolladas para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física

El análisis realizado permitió identificar que la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 incorporó una serie de estrategias orientadas hacia la promoción del derecho al trabajo de las personas con discapacidad física, reconociendo el empleo como un elemento fundamental para la inclusión social, la autonomía y el ejercicio pleno de ciudadanía.

Desde el enfoque de derechos humanos adoptado progresivamente por la política pública costarricense, el acceso al trabajo dejó de comprenderse únicamente como una necesidad económica y comenzó a posicionarse como un derecho indispensable para garantizar la participación plena de esta población dentro de la vida social, política y productiva del país.

Entre los principales hallazgos se identificó que la PONADIS 2011–2021 contempló acciones vinculadas con procesos de inclusión laboral, promoción de accesibilidad, fortalecimiento institucional, articulación interinstitucional y generación de mecanismos orientados a favorecer la participación de las personas con discapacidad dentro del mercado laboral.

Además, la política permitió visibilizar la necesidad de desarrollar procesos de capacitación dirigidos a empleadores, personal de recursos humanos y tomadores de

decisión del sector público y privado, así como promover la adecuación de los entornos laborales y la eliminación de barreras físicas, comunicacionales y actitudinales que históricamente habían limitado el acceso de las personas con discapacidad al empleo. Estas estrategias reflejaron un avance respecto a enfoques previos centrados en la asistencia o la rehabilitación, al incorporar acciones orientadas al reconocimiento de derechos y a la generación de condiciones más favorables para la inclusión laboral.

No obstante, el análisis evidenció que la existencia formal de estrategias y lineamientos institucionales no garantizó necesariamente su implementación efectiva ni transformaciones sustantivas en las condiciones laborales de las personas con discapacidad física; pues persistieron limitaciones relacionadas con la articulación institucional, la disponibilidad de recursos, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como barreras estructurales presentes en el mercado laboral costarricense.

De igual forma, la investigación permitió identificar percepciones diferenciadas respecto al alcance real de las acciones implementadas y su capacidad para generar cambios sostenibles en las oportunidades laborales de esta población.

De la misma forma, se identificó que las condiciones estructurales propias del contexto económico y laboral incidieron directamente en los alcances de las estrategias impulsadas por la política. Es así como, la precarización del empleo, las dinámicas de flexibilización laboral y las dificultades de acceso al trabajo formal afectaron de manera particular a las personas con discapacidad física, quienes además enfrentaban procesos históricos de discriminación y exclusión.

La investigación permitió evidenciar que las barreras para garantizar el derecho al trabajo no se reducían únicamente a la ausencia de programas o acciones institucionales, sino que respondían también a dinámicas estructurales más amplias relacionadas con el funcionamiento del mercado laboral y las formas de organización social predominantes.

En consecuencia, se concluye que las estrategias desarrolladas dentro de la 2011–2021 representaron avances importantes en el reconocimiento del derecho al

trabajo de las personas con discapacidad física y en la incorporación del enfoque de derechos humanos dentro de las acciones institucionales vinculadas con inclusión laboral. Sin embargo, también se encontró que dichas estrategias enfrentaron limitaciones estructurales, institucionales y sociales que condicionaron su alcance y efectividad.

Esto refleja que la garantía efectiva del derecho al trabajo requiere no sólo la existencia de políticas públicas y marcos normativos, sino también transformaciones profundas orientadas a eliminar barreras históricas de exclusión y generar condiciones reales de igualdad y participación para las personas con discapacidad dentro del ámbito laboral.

3. Sobre a las tensiones entre el reconocimiento formal de derechos y su garantía efectiva

La investigación permitió concluir que uno de los principales desafíos presentes en el abordaje de la discapacidad en Costa Rica radica en la persistencia de tensiones entre el reconocimiento formal de derechos y las posibilidades reales para su ejercicio efectivo.

Por otra parte, se identificó que muchas de las acciones impulsadas desde el ámbito institucional coexistían con prácticas sociales, culturales y económicas que continuaban reproduciendo barreras para la participación plena de las personas con discapacidad. Particularmente en el ámbito laboral, persistieron dificultades relacionadas con procesos de discriminación, accesibilidad limitada, barreras actitudinales y escasas oportunidades de inserción en condiciones de igualdad.

Esto refleja que la exclusión de las personas con discapacidad no puede comprenderse únicamente como una consecuencia de la ausencia de legislación o programas institucionales, sino como una problemática estructural vinculada con formas históricas de organización social que continúan generando desigualdades y limitando el acceso efectivo a derechos fundamentales.

Asimismo, la investigación permitió identificar contradicciones entre las percepciones institucionales respecto a los alcances de la PONADIS 2011–2021 y las dificultades existentes para concretar sus lineamientos en acciones sostenibles y articuladas.

Las diferencias encontradas en torno al seguimiento, evaluación y cumplimiento de determinadas estrategias evidenciaron que las políticas públicas constituyen espacios atravesados por múltiples tensiones, intereses y limitaciones. Esto permitió comprender que la implementación de políticas vinculadas con discapacidad no depende únicamente de la formulación de directrices técnicas, sino también de condiciones políticas, presupuestarias e institucionales que influyen directamente en su ejecución.

Desde la perspectiva asumida en esta investigación, dichas contradicciones reflejan los límites presentes en las respuestas estatales desarrolladas dentro de contextos estructurales marcados por desigualdades sociales y económicas.

Las políticas públicas orientadas hacia la inclusión de las personas con discapacidad se construyen en medio de tensiones entre las demandas sociales por el reconocimiento y garantía de derechos y las posibilidades reales del Estado para responder a estas dentro de un contexto condicionado por restricciones económicas, prioridades políticas y dinámicas propias del modelo neoliberal.

En consecuencia, las mediaciones presentes en las políticas públicas no eliminan automáticamente las desigualdades existentes, sino que expresan las disputas y contradicciones propias de cada momento histórico.

Por tanto, se concluye que el principal desafío para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física trasciende el reconocimiento formal de derechos y se relaciona con la capacidad de generar las condiciones sociales, culturales, institucionales, técnicas y materiales necesarias para su ejercicio efectivo.

Las barreras de accesibilidad, los prejuicios persistentes, las limitaciones en la coordinación institucional y las dificultades para implementar apoyos adecuados continúan condicionando las posibilidades de inclusión laboral de esta población..

Aunque la PONADIS 2011–2021 representó un avance importante en términos normativos, institucionales y discursivos, persisten limitaciones estructurales que condicionaron sus alcances y resultados. Esto evidencia la necesidad de fortalecer no solo los marcos legales y las estrategias institucionales, sino también las transformaciones sociales, culturales y económicas orientadas a eliminar las barreras históricas que continúan reproduciendo procesos de exclusión y desigualdad para esta población.

4. Frente a los avances y transformaciones en el abordaje de la discapacidad

A pesar de las múltiples limitaciones y contradicciones presentes en el abordaje de la discapacidad en Costa Rica, durante las últimas décadas se desarrollaron transformaciones significativas en la forma en que esta población ha sido comprendida dentro de la sociedad y en la agenda pública estatal.

Uno de los principales avances observados corresponde al tránsito progresivo desde enfoques asistencialistas y rehabilitadores hacia una comprensión basada en derechos humanos, en la que las personas con discapacidad comenzaron a ser reconocidas como sujetos de derecho con capacidad de participación, incidencia y exigibilidad frente al Estado y la sociedad.

Este cambio representó una ruptura importante respecto a visiones históricas que posicionaban la discapacidad únicamente desde la dependencia, la caridad o la protección institucional.

Además, los hallazgos permitieron reconocer el papel fundamental desempeñado por las organizaciones de personas con discapacidad y otros actores sociales en la transformación de dichas concepciones. Las luchas impulsadas por estos sectores favorecieron procesos de visibilización social, fortalecimiento organizativo e

incidencia política que contribuyeron al posicionamiento de la discapacidad como un asunto vinculado con derechos humanos y justicia social.

De igual forma, el análisis evidenció que la incorporación de instrumentos internacionales y marcos normativos vinculados con derechos humanos favoreció el desarrollo de nuevas responsabilidades institucionales en materia de discapacidad.

La ratificación de convenios y convenciones internacionales permitió fortalecer el reconocimiento jurídico de derechos y generó mayores obligaciones para el Estado costarricense en relación con la inclusión, accesibilidad y participación de las personas con discapacidad.

Esto incidió en la construcción de políticas públicas orientadas hacia la garantía de derechos y en el fortalecimiento progresivo de mecanismos institucionales destinados a atender las necesidades y demandas de esta población desde un enfoque más integral.

En el ámbito laboral, aunque persistieron importantes barreras estructurales que limitaban el acceso efectivo al empleo de las personas con discapacidad, la investigación permitió identificar avances en la incorporación del derecho al trabajo dentro de la agenda pública sobre discapacidad e inclusión social. En este sentido, la PONADIS 2011–2021 contribuyó a posicionar la necesidad de promover condiciones de accesibilidad, eliminar barreras y desarrollar estrategias orientadas a favorecer la participación laboral de esta población.

De esta manera, se fortaleció el reconocimiento del trabajo no solo como una fuente de ingresos, sino también como un elemento fundamental para la autonomía, la participación social y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En consecuencia, se concluye que los procesos desarrollados en torno a la discapacidad en Costa Rica evidencian avances importantes en términos de reconocimiento de derechos, participación social e incorporación del enfoque de derechos humanos dentro de las políticas públicas.

No obstante, dichos avances no deben comprenderse como procesos acabados o lineales, sino como conquistas históricas construidas en medio de tensiones, disputas y contradicciones permanentes. Esto permite reconocer que, aunque persisten importantes desafíos para garantizar condiciones reales de inclusión y ejercicio efectivo de derechos, también se han generado transformaciones significativas que han contribuido a cuestionar formas históricas de exclusión y a fortalecer el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos activos dentro de la sociedad.

El análisis de las mediaciones sociales, políticas e institucionales presentes en la formulación e implementación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011–2021 en relación con el derecho humano al trabajo desprende que las políticas públicas vinculadas con discapacidad no surgen de manera aislada ni responden únicamente a decisiones técnicas o administrativas, sino que constituyen construcciones históricas configuradas por condiciones estructurales, disputas sociales, intereses institucionales y procesos de transformación política y cultural.

De este modo, la discapacidad fue abordada no como una condición individual desvinculada del contexto social, sino como una expresión de desigualdades históricas y barreras estructurales que limitan el ejercicio efectivo de derechos.

Además, se evidenció que la formulación de la PONADIS 2011-2021 representó un avance significativo dentro del proceso de reconocimiento progresivo de las personas con discapacidad como sujetos de derecho. La incorporación del enfoque de derechos humanos dentro de la política pública costarricense permitió generar nuevas formas de comprensión sobre la discapacidad y favoreció el cuestionamiento de perspectivas históricamente centradas en el asistencialismo y la rehabilitación.

Asimismo, la investigación permitió reconocer el papel desempeñado por organizaciones sociales, actores institucionales y marcos internacionales de derechos humanos en la construcción de procesos orientados hacia una mayor inclusión y participación social de esta población.

No obstante, los hallazgos también permitieron identificar que la existencia de políticas públicas, legislación y marcos normativos no garantiza por sí sola la

eliminación de las condiciones históricas de exclusión que enfrentan las personas con discapacidad física, es decir, persisten importantes barreras económicas, sociales, culturales e institucionales que limitan el acceso efectivo al trabajo y a otros derechos fundamentales.

Las contradicciones encontradas entre el reconocimiento formal de derechos y las posibilidades reales para ejercerlos evidencian que las respuestas estatales continúan desarrollándose dentro de contextos atravesados por desigualdades estructurales, restricciones institucionales y tensiones propias de las dinámicas sociales y económicas contemporáneas.

En relación con el derecho al trabajo, la investigación permitió concluir que este constituye un elemento fundamental para la autonomía, la participación social y el ejercicio pleno de ciudadanía de las personas con discapacidad física.

Sin embargo, las limitaciones existentes en el acceso al empleo no responden únicamente a la ausencia de programas o estrategias institucionales, sino también a dinámicas estructurales relacionadas con la exclusión social, la discriminación y las condiciones del mercado laboral. En consecuencia, garantizar el derecho al trabajo requiere trascender respuestas focalizadas o exclusivamente normativas, promoviendo transformaciones orientadas hacia la eliminación de barreras históricas y la generación de condiciones reales de igualdad e inclusión.

Finalmente, se concluye que la PONADIS 2011-2021 constituyó una mediación histórica relevante dentro del proceso de reconocimiento y garantía de derechos de las personas con discapacidad en Costa Rica, al permitir posicionar la discapacidad como un asunto de interés público vinculado con derechos humanos y justicia social.

No obstante, la investigación evidenció que los procesos de inclusión y garantía efectiva de derechos continúan siendo desafíos en construcción, atravesados por tensiones, contradicciones y disputas permanentes.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de políticas públicas orientadas hacia la discapacidad requiere no solo avances normativos e institucionales, sino también

transformaciones estructurales y culturales que permitan avanzar hacia formas más inclusivas y equitativas de participación social.

RECOMENDACIONES

El presente apartado expone una serie de recomendaciones construidas a partir de los hallazgos y conclusiones desarrolladas en la investigación. Estas se plantean desde una perspectiva histórico-crítica y buscan aportar al fortalecimiento de futuros procesos investigativos, académicos e institucionales relacionados con la discapacidad y el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física. Asimismo, las recomendaciones pretenden contribuir a la reflexión y construcción de estrategias orientadas hacia la garantía efectiva de derechos, el fortalecimiento de las políticas públicas y la promoción de procesos de inclusión social desde una perspectiva integral.

1. A futuras investigaciones

Se considera importante continuar desarrollando estudios relacionados con discapacidad, políticas públicas y derecho al trabajo desde perspectivas críticas e interdisciplinarias que permitan profundizar en las múltiples dimensiones de exclusión y desigualdad que enfrentan las personas con discapacidad. La presente investigación evidenció que, aunque existen avances normativos e institucionales importantes en materia de reconocimiento de derechos, persisten desafíos estructurales y contradicciones que requieren continuar siendo analizados desde diferentes enfoques teóricos y metodológicos.

Además, se recomienda el desarrollo de investigaciones que incorporen de manera más amplia las experiencias, percepciones y vivencias de las propias personas con discapacidad, particularmente en relación con los procesos de inclusión laboral y las barreras presentes dentro de los espacios de trabajo. Esto permitiría profundizar en el análisis de las formas concretas en que las políticas públicas impactan las condiciones de vida de esta población y contribuiría a fortalecer procesos investigativos centrados en las voces y experiencias de los sujetos involucrados.

De igual forma, se considera pertinente ampliar las investigaciones relacionadas con discapacidad y empleo hacia otros grupos poblacionales y dimensiones de análisis, tales como género, territorialidad, educación, empleo informal y condiciones socioeconómicas. Lo anterior permitiría comprender de manera más integral cómo interactúan distintas formas de desigualdad y exclusión en la vida de las personas con discapacidad, así como identificar nuevas necesidades y desafíos para las políticas públicas y las estrategias institucionales orientadas hacia la inclusión social y laboral.

Finalmente, se recomienda el desarrollo de investigaciones orientadas hacia el análisis y evaluación de las políticas públicas implementadas posteriormente a la PONADIS 2011–2021, con el fin de identificar continuidades, transformaciones, alcances y limitaciones en las acciones desarrolladas por el Estado costarricense en materia de discapacidad. Esto permitiría generar nuevos insumos académicos y técnicos que contribuyan al fortalecimiento de procesos de planificación, seguimiento y garantía efectiva de derechos para las personas con discapacidad.

2. A la Escuela de Trabajo Social – Sede Rodrigo Facio

Es fundamental que la carrera de Trabajo Social continúe fortaleciendo los procesos de formación académica relacionados con discapacidad, derechos humanos, políticas públicas e inclusión social. La investigación evidenció que la discapacidad constituye una expresión de la cuestión social atravesada por múltiples dimensiones económicas, políticas, culturales e institucionales, por lo que requiere ser abordada desde perspectivas críticas que permitan comprender las desigualdades estructurales y las barreras históricas que limitan el ejercicio efectivo de derechos de esta población.

Se recomienda promover espacios académicos orientados al análisis crítico de las políticas públicas vinculadas con discapacidad, particularmente en relación con sus alcances, limitaciones y contradicciones dentro de los procesos de implementación institucional. Lo anterior permitiría fortalecer la formación de profesionales con mayores herramientas teóricas y metodológicas para intervenir en escenarios relacionados con la garantía de derechos, la inclusión social y la defensa de poblaciones históricamente excluidas.

De igual forma, se considera importante incentivar el desarrollo de procesos investigativos desde Trabajo Social que profundicen en temáticas relacionadas con inclusión laboral, accesibilidad, participación social y condiciones de vida de las personas con discapacidad. Esto contribuiría no solo al fortalecimiento de la producción académica en esta área, sino también a la generación de insumos que permitan visibilizar las necesidades y desafíos presentes en torno a la garantía efectiva de derechos de esta población.

Finalmente, se recomienda fortalecer dentro de la formación profesional espacios de reflexión ética y política que permitan analizar críticamente las formas históricas de exclusión y desigualdad presentes en la sociedad costarricense. Desde la perspectiva histórico-crítica, el ejercicio profesional del Trabajo Social implica no solo la comprensión de las manifestaciones de la cuestión social, sino también el compromiso con procesos orientados hacia la transformación social, la defensa de derechos humanos y el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos activos dentro de la vida social.

3. A las instituciones vinculadas con discapacidad y empleo

Se recomienda a las instituciones vinculadas con discapacidad, inclusión social y empleo fortalecer los procesos de articulación interinstitucional orientados hacia la garantía efectiva del derecho al trabajo de las personas con discapacidad física. La investigación evidenció que, aunque existen avances importantes en materia normativa y programática, persisten dificultades relacionadas con la coordinación entre instituciones, el seguimiento de acciones y la continuidad de estrategias orientadas hacia la inclusión laboral. Por tanto, resulta necesario promover mecanismos de trabajo articulado que permitan desarrollar respuestas más integrales y sostenibles frente a las necesidades de esta población.

Se considera importante fortalecer los procesos de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas, programas y estrategias vinculadas con discapacidad y empleo. Lo anterior permitiría identificar con mayor claridad los alcances, limitaciones y desafíos presentes en la implementación de acciones institucionales, así como generar

insumos que contribuyan a mejorar los procesos de planificación y toma de decisiones. De igual forma, la evaluación constante de las estrategias implementadas favorecería la identificación de barreras persistentes que continúan limitando el acceso efectivo al trabajo de las personas con discapacidad.

De igual manera, se recomienda promover acciones orientadas hacia la eliminación de barreras físicas, comunicacionales y actitudinales presentes en los espacios laborales e institucionales. La investigación evidenció que muchas de las limitaciones para la inclusión laboral no se relacionan únicamente con aspectos normativos, sino también con prácticas sociales y culturales que continúan reproduciendo procesos de discriminación y exclusión. En consecuencia, resulta fundamental impulsar procesos permanentes de sensibilización, capacitación y formación dirigidos tanto a instituciones públicas como privadas, con el fin de promover entornos laborales más accesibles e inclusivos.

Finalmente, se considera necesario fortalecer la participación activa de las personas con discapacidad y de sus organizaciones dentro de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y estrategias institucionales relacionadas con empleo e inclusión social. Reconocer a esta población como sujetos activos dentro de los procesos de toma de decisiones constituye un elemento fundamental para avanzar hacia políticas y acciones que respondan de manera más efectiva a sus necesidades, demandas y realidades sociales.

4. Al Estado costarricense y la acción estatal

Es necesario fortalecer los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas vinculadas con discapacidad desde una perspectiva integral y basada en derechos humanos. Los hallazgos evidenciaron que, aunque la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011-2021) representó un avance importante en el reconocimiento de derechos y en el posicionamiento de la discapacidad dentro de la agenda pública costarricense, persisten desafíos relacionados con la materialización efectiva de sus lineamientos y estrategias en las condiciones concretas de vida de las personas con discapacidad física.

Se recomienda promover una mayor transversalización del enfoque de discapacidad dentro de las distintas instituciones y políticas estatales, de manera que la inclusión de las personas con discapacidad no sea comprendida como una responsabilidad exclusiva de determinadas entidades, sino como un compromiso articulado de todo el aparato estatal. Lo anterior implica fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, asignación de recursos, seguimiento y evaluación que permitan desarrollar acciones sostenibles y coherentes con las necesidades y derechos de esta población.

De igual forma, se considera importante fortalecer los mecanismos de participación social dentro de los procesos de construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con la discapacidad. La investigación permitió identificar que la participación de organizaciones y actores sociales vinculados con discapacidad constituyó un elemento relevante dentro de la formulación de la PONADIS; sin embargo, también evidenció la necesidad de continuar ampliando espacios de incidencia y consulta que permitan incorporar de manera efectiva las experiencias, demandas y propuestas de las propias personas con discapacidad dentro de la toma de decisiones públicas.

Finalmente, se recomienda que las políticas públicas orientadas hacia discapacidad y empleo trasciendan enfoques centrados exclusivamente en acciones compensatorias o focalizadas, promoviendo estrategias dirigidas hacia la transformación de las condiciones estructurales que reproducen desigualdad y exclusión. Desde la perspectiva histórica-crítica desarrollada en esta investigación, garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad requiere no solo marcos normativos y programas institucionales, sino también transformaciones sociales, económicas y culturales orientadas hacia formas más inclusivas y equitativas de participación social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abarca, A., & Arias, E. (2014). LA POLÍTICA PÚBLICA DE CUOTA DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COSTA RICA. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, IV(146),13-25.[fecha de Consulta 3 de Marzo de 2024]. ISSN: 0482-5276. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15340989002>

Adelantado, J. Noguera, J. Rambla, X. y Sáez, L. Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica.. *Revista Mexicana de Sociología* , Jul. - Sep., 1998, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156. https://www.jstor.org/stable/pdf/3541320.pdf?refreqid=fastly-default%3A96f33aec1e020b79d40c3e57b14488be&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

Agencia Nacional de Empleo. (2022, mayo 6). *Informe de auditoría de accesibilidad web* ANE https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos%2F2&Type=pdf&Append=Inline&utm_source=copilot.com

Agencia Nacional de Empleo. (2023). *Plan Operativo Anual en el marco del Sistema Nacional de Empleo*. Agencia Nacional de Empleo. <https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos/57&Type=pdf&Append=Inline>

Agüero, E. (2025, 15 enero). *Educación inclusiva versus integración educativa en Costa Rica*. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/opinion/educacion-inclusiva-versus-integracion-educativa-en-costa-rica/>

Aignerren, M. (2009). Análisis de contenido. Una introducción. *La Sociología En Sus Escenarios*, (3). Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/1550>

Alianza Empresarial para el Desarrollo. (s. f.). *Alianza Empresarial para el Desarrollo*. <https://www.aedcr.com/>

- Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR). (2024). *¿Qué es ANASCOR?* Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica. Recuperado de <https://anascor.org/quienes>
- Andréu Abela, J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. <https://perio.unlp.edu.ar/tif/wp-content/uploads/2021/04/S200103-Las-tecnicas-de-Analisis-de-Contenido-Una-revision-actualizada.pdf>
- Angulo, S. (2019). Trabajo y cuestión social desde la perspectiva de Edlene Pimentel. Recuperado de: <https://revistacienciassociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS166/01-ANGULO.pdf>
- Ambroggio, S. (2017). La inserción laboral de las personas con discapacidad: un estudio exploratorio en empresas cordobesas. Recueparado de: <https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/13105/AMBROGGIO%20SARA.pdf?sequence=1>
- Argüedas, A. (2020, 4 de noviembre). *Solo 3 de 24 instituciones cumplen con ley que reserva de plazas para personas con discapacidad*. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/solo-3-de-24-instituciones-cumplen-con-le-y-que-reserva-de-plazas-para-personas-con-discapacidad/>
- Arroyo Cisneros, E. A., & Montoya Zamora, R. (Coords.). (2017). *Trabajo y derechos humanos: Algunos retos contemporáneos*. Universidad Juárez del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas. : <https://www.corteidh.or.cr/tablas/34039.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). *Ley N.° 9303: Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79686&nValor3=100848&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). *Ley N.º 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (promulgada el 29 de mayo de 1996). <https://fodo.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/Ley7600.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.. (2004). *Ley 7600 sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (1.ª ed.). Editorama.

https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2019/11/Costa-Rica_Act-7600-Equal-opportunities-for-people-with-disabilities.pdf

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). *Ley N.º 8862: Inclusión y protección laboral de las personas con discapacidad en el sector público*. Imprenta Nacional.

https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/7365/LEY_8862_INCLUSION_Y_PROTECCION_LABORAL_DE_PERSONAS_CON_DISCAPACIDAD_EN_SECTOR_PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2013). *Dictamen unánime afirmativo: Reforma integral a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, N.º 5347 del 3 de septiembre de 1973 y sus reformas (Ley de Creación del Consejo Nacional de Discapacidad), Expediente N.º 18.547*. Comisión Permanente de Asuntos Sociales. <https://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/18547%20dic.pdf>

Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR). (2024). *¿Qué es ANASCOR?* Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica. <https://anascor.org/quienes>

Asociación Síndrome de Down de Costa Rica (ASIDOWN). (2002). *Historia de ASIDOWN*. https://www.asidown.org/acerca-asidown?utm_source

- Barbosa, Villegas Y Beltrán. El modelo médico como generador de discapacidad. Revista Latinoamericana de Bioética, vol. 19, núm. 2, pp. 111-122, 2019. Universidad Militar Nueva Granada.
<https://www.redalyc.org/journal/1270/127063728009/html/>
- Barrantes Arroyo, L. (2018, 30 mayo). Conapdis: entre la prestación de servicios y la rectoría. *Semanario Universidad*.
<https://semanariouniversidad.com/suplementos/conapdis-entre-la-prestacion-de-servicios-y-la-rectoria/>
- Barrantes Víquez, O. L. (2026). *Análisis de las políticas públicas enfocadas en el crecimiento del empleo en Costa Rica (periodo del 2010 al 2025). Inter disciplina*, 14(38).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-57052026000100259&lng=es&nrm=iso
- Bermúdez Vives, M. (2024, 29 de febrero). Defensoría denuncia “impacto crítico” de regla fiscal en derechos humanos, por limitar presupuestos de atención social. *Semanario Universidad*.
<https://www.semanariouniversidad.com/pais/defensoria-denuncia-impacto-critico-de-regla-fiscal-en-derechos-humanos-por-limitar-presupuestos-de-atencion-social/>
- Borgianni, E., Guerra, Y., & Montaña, C. (Orgs.). (2003). *Servicio social crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. São Paulo: Cortez Editora.
- Calandra, S. (2015). La inserción de Personas con Discapacidad en el Mercado Laboral Privado. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/61706786.pdf>
- Calderón, M., E. (2010). *El derecho al trabajo de las personas con discapacidad en Costa Rica, la aplicación en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, del convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo y de la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades de las personas con discapacidad* Trabajo Final

- de Graduación de Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social para optar por el grado de: Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social, Universidad Estatal a Distancia. <https://core.ac.uk/download/pdf/67708851.pdf>
- Calvo Chacón, P., & Gutiérrez Guevara, R. (2023). *Análisis del proceso de gestión administrativa de los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD) del Área Metropolitana* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Repositorio Institucional. <https://repositorio.una.ac.cr/server/api/core/bitstreams/69cc204b-2d9d-464a-9966-7ab74080e696/content>
- Camacho Céspedes. *El derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* [tesis de licenciatura/maestría, si aplica]. [Universidad]. (2017). <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/handle/123456789/18683>
- Campos, M. (2020). Costa Rica: La situación de las personas con discapacidad en perspectiva histórica y actual. *Revista Atlántida*, , 11; 2020, PP. 73-95; ISSN: e-2530-853X. DOI: <https://doi.org/10.25145/j.atlantid.20.11.04>
- Campos, M. (2020). “Análisis histórico y actual de la situación de las personas con discapacidad en Costa Rica” https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/22187/A_11_%28%20%282020%29_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Canossa Montes de Oca, H. A. (2020). *Retos para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Costa Rica*. *Economía y Sociedad*, 25(58), 50–68. <https://doi.org/10.15359/ey.25-58.4>
- Cartín Sánchez, D. (2021). *Servicios de Educación Especial 2014-2021*. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.

<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-05/serviciosdeeducacionespecial-2014-2021.pdf>

Cartín Sánchez, D. (2022). *Servicios de Educación Especial 2014-2021*. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-05/serviciosdeeducacionespecial-2014-2021.pdf>

Castel, R. (2001). ¿Por qué la clase obrera ha perdido la batalla?. *Rv Archipiélago*, n° 48, 37-48

Castel, R. (2004). *Encuadre de la exclusión*. En S. Karsz et al. *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Editorial Gedisa, SA.

Castellanos, A.M y Quintana, P.A. (2019). La inclusión laboral de personas en condición de discapacidad. *Revista multidisciplinaria de investigación científica*.
https://www.researchgate.net/publication/334487139_La_inclusion_laboral_de_personas_en_condicion_de_discapacidad

Castro-Monge, É. (2017). La educación a distancia como factor de inclusión social: UNED, 40 años democratizando la educación en Costa Rica. *Revista Espiga*, 16(34), 8-39. <https://doi.org/10.22458/re.v16i0.1926>

Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva. (CENAREC), (2025). *CENAREC y su historia*.
<https://www.cenarec.go.cr/index.php/quienes-somos/cenarec-y-su-historia>

Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC). (s.f).
<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-04/centro-nacional-recursos-educacion-inclusiva.pdf>

Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC). (s. f.). *CENAREC y su historia*. <https://www.cenarec.go.cr>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Naciones Unidas.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/731ef034-c06b-44e1-ad37-ae6bb259a3d1/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social*. Naciones Unidas.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1535653e-6f21-456e-bb5a-dc446ff5c8ad/content>

Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad. (2021). *Informe Comisión Nacional para la Empleabilidad de Personas con Discapacidad (CNEPCD) 2020*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

https://adintermedio.dgan.go.cr:4433/uploads/r/archivo-nacional/b/b/8/bb860103d308246f48cf77084394951aaf1c7c9f0b49243ee98f575435a02326/ANEXO_1_2_.pdf

Consejo de la Persona Joven. (2022). *Programa para la inclusión de las personas jóvenes con discapacidad*. Ministerio de Cultura y Juventud.

<https://cpj.go.cr/wp-content/uploads/2022/05/CPJ.Programa-para-la-inclusio%CC%81n-de-las-personas-jo%CC%81venes-con-discapacidad-2022-aprobado-por-la-Junta-Directiva.pdf>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis). (s.f). Plan de Acción Política Nacional en Discapacidad 2024-2030.

<https://www.comex.go.cr/media/11494/plan-de-accion-ponadis.pdf>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2011a). *Política Nacional en Discapacidad 2011-2030*. Gobierno de Costa Rica. <https://www.conapdis.go.cr>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2011b). *Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011-2030)* [PDF]. Instituto Mixto de Ayuda Social. <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Ponadis-2011-2030.pdf>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2016). *Estrategia para la promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad 2016–2021*. Dirección Técnica, Unidad de Promoción y Desarrollo de Servicios a Personas con Discapacidad, Dirección de Operaciones Regionales. <https://repositoriodigital.conapdis.go.cr/items/74d46549-b4ef-4c0b-9d4b-599c62696795/full>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2018, 17 de diciembre). *Política institucional de inclusión y protección laboral de las personas con discapacidad* [Norma]. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87792&nValor3=114530&strTipM=TC

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2021a). *Informe de Labores Período 2021*. Unidad de Auditoría Interna. <https://conapdis.go.cr/download/a-i-035-2021-informe-de-labores-periodo-2020/>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS). (2022). *Informe de labores: período 2021*. Unidad de Auditoría Interna. San José, Costa Rica: CONAPDIS.

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2023). *Historia del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) en su 50 Aniversario 1973-2023*. CONAPDIS. <https://repositoriodigital.conapdis.go.cr/server/api/core/bitstreams/c826ef63-793f-4ed6-8321-4fb7ef23a90e/content>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2024a). *Plan de Acción de la Política Nacional en Discapacidad 2024-2030*. Ministerio de Comercio Exterior. <https://www.comex.go.cr/media/11494/plan-de-accion-ponadis.pdf>

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2024b). *Semblanza histórica del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) en su 50 aniversario 1973–2023*.

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2005). *Undécimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/91>

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2007). *Décimotercer informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2008). *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. <https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/602a5630-3ff2-412f-a471-12414c806dcf/content>

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2011). *Equidad e integración social* (Cap. 2). En *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2011>

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2015). *Estado de la educación 5 – 2015*. Programa Estado de la Nación (PEN). <https://repositorio.conare.ac.cr/items/e5c17ec6-4517-45bb-9f29-896c0dc64ee2>

Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo informe del Estado de la educación: Resumen*. Programa Estado de la Nación (PEN). <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/08/Estado-Educacio%CC%81n-RESUMEN-2019-WEB.pdf>

- Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2023). *Noveno informe del Estado de la educación*. Consejo Nacional de Rectores. https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/08/PEN_Noveno_Informe_estado_educacion_2023.pdf
- Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2011). *Resumen Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (17.^a ed.). <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2010>
- Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación. (2011). *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2000). *Políticas nacionales en discapacidad*. <http://18.188.26.221:8082/repositorio/bitstream/handle/123456789/992/POLITICAS%20NACIONALES%20EN%20DISCAPACIDAD%202000-2010.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2006a). *Estudio básico sobre las necesidades y las oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica*.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2006b). *Informe sobre la situación de las personas con discapacidad en Costa Rica*.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2006c). *Las necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica*.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). (2011). *Política Nacional en Discapacidad 2011–2021 (PONADIS)*. San José, Costa Rica.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2013a). *Informe de evaluación programa Centros de Atención Integral para Adultos con Discapacidad (CAIPAD)*. Unidad de Promoción y Desarrollo de Servicios para Personas con Discapacidad. <https://repositoriodigital.conapdis.go.cr/server/api/core/bitstreams/cd493b02-a841-4ffc-afe4-35773ce919ff/content>

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). (2013). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Población con discapacidad. Principales indicadores demográficos y socioeconómicos*. Heredia, Costa Rica: CNREE.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2013b). *Memoria III Encuentro Nacional: Investigación sobre Discapacidad en Costa Rica (04 y 05 de octubre de 2012)*.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) & Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). (2013). *Proyecto Kàloie: Todos somos frutos de la misma tierra*. San José, Costa Rica: CNREE & JICA.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica. (2006). *Estudio básico sobre las necesidades y las oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica*.

Córdoba, J., & Barbosa, E. (2025). *Vulnerabilidad y autopercepción en personas con discapacidad desde un enfoque de la vida cotidiana*. Alternativas en Psicología, (54), 13–37. <https://alternativas.me/wp-content/uploads/1-vulnerabilidad.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Informe sobre igualdad de género y trabajo en Costa Rica*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37654.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.) ¿Qué son los Derechos Humanos? Evolución Histórica. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-caja-herramientas-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america>
- Cruz García, D. A., & López Ospina, A. M. (2019). *El Trabajo Social, democracia y política pública*. Voces desde el Trabajo Social, 7(1), 86–109. <https://revistavocests.org/public/journals/2019/a4.pdf>
- Decreto Ejecutivo N.º 34206-MEP. (2007). *Creación del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62132&nValor3=79703¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp
- Defensoría de los Habitantes de la República. (2007). *Informe de labores 2006–2007*. San José, Costa Rica. https://www.dhr.go.cr/defensoria_transparente/informes_institucionales/informes/labores/documentos/39_if2006_07.pdf
- Delgado Jiménez, Francisco. (2013). El empleo informal en Costa Rica: características de los ocupados y sus puestos de trabajo. *Revista de Ciencias Económicas*, 31(2), 35-51. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/12694>
- Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad. (2024). *Apoyos educativos: Una visión integral* (L. Fallas Moya & S. Giral Arias). Ministerio de Educación Pública. https://ddc.mep.go.cr/daeed/documentosyorientaciones/pdfs/01apoyos_educativos_una_vision_integral_20-11-24_1.pdf

- Diario Extra. (2022, 1 de julio). *Conapdis con poco personal y sin presupuesto*.
<https://www.diarioextra.com/noticia/conapdis-con-poco-personal-y-sin-presupuesto/>
- Díaz Mateus, L. A. (2017). *Políticas sociales y producción de relaciones capitalistas*. *Trabajo Social*, 18, 235–245.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/58578>
- Diputa¿Quién? (2025). *Partido Accesibilidad Sin Exclusión*.
https://diputaquien.eccc.ucr.ac.cr/?page_id=678
- Egea, M. G. (2010). *Discapacidad y mercado laboral: Un enfoque desde la exclusión social*. *Revista Española de Sociología*, (14), 37–52. <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/58380>
- El Financiero. (2023, 26 de agosto). En Costa Rica hay 224.899 desempleados, pero la plataforma web de la Agencia Nacional de Empleo solo tiene 18.000 personas registradas.
<https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/en-costa-rica-hay-224899-desempleados-pero-la/Y64CSDFCU5GHTLIJEQNGLVK27Q/story/>
- Escobar, S. (2016). *Discapacidad y estrategias de empleo. Mecanismos de inclusión laboral de y para las personas en situación de discapacidad en la ciudad de tijuana*. [Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte, México]
<https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/319/1/TESIS%20-%20Escobar%20Sosa%20Sahib%20Yussif.pdf>
- Fernández García, T., & Cabello, S. A. (2015). Crisis y Estado de bienestar: Las políticas sociales en la encrucijada. *Revista Tendencias & Retos*, 20(1), 119–132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5097451>
- Ferrante, C. (2015). *Políticas de los cuerpos, discapacidad y capitalismo en América Latina: La vigencia de la tragedia médica personal*. *Revista Inclusiones*,

<https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/2891/2872>

Ferreira, A. V. M. (2023). Neoliberalismo, discapacidad y empleo: El fracaso del Movimiento de Vida Independiente (MVI). *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 41(1), 119-137. <https://doi.org/10.5209/crla.78134>

Ferreira, M. A. V. (2010). *De la minus-valía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico-metodológico*. *Política y Sociedad*, 47(1), 45–65. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130045A>

Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad. (2014). *Agenda política de las mujeres con discapacidad. Plan estratégico: Acciones inmediatas “Rompiendo barreras”*. Fundación Friedrich Ebert; Instituto Nacional de las Mujeres. [https://www.google.com/search?q=Agenda+Pol%C3%ADtica+de+las+Mujeres+con+Discapacidad+\(2014](https://www.google.com/search?q=Agenda+Pol%C3%ADtica+de+las+Mujeres+con+Discapacidad+(2014)

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (2024). *Informe de ejecución anual 2023: Programa Nacional de Empleo* (IGE-MTSS-DMT-DVAS-DESAF-DECS-UCS-48-2024). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20ejecucion%20anual%202023%20-%20Pronae.pdf

Fonseca Calvo, M. E. (2013, 1 de julio). *Barreras actitudinales limitan inserción laboral de población con discapacidad*. Noticias UCR. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2013/07/01/barreras-actitudinales-limitan-insercion-laboral-de-poblacion-con-discapacidad.html>

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). (2025). *Ficha descriptiva PRONAE 2025*.

https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2025/Fichas/Ficha%20descriptiva%20PRONAE%202025.pdf

Fontana Hernández, A. del S. (2019). *Barreras en la formación universitaria: la experiencia del estudiantado con discapacidad en la Universidad Nacional, Costa Rica*. Revista de Educación Inclusiva, 12(1), 31–50. <https://revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/405>

Franco, D., & Bernete, F. (2015). *Aportaciones de Martín Serrano al estudio de las mediaciones sociales*. <https://www.redalyc.org/pdf/310/31045569062.pdf>

Freyssinet Jacques (2004a), Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, Agosto de 2003. [<http://www.ceil-piette.gov.ar/docfor/docfor/2004/MUE/MUEfreyssinet.doc>].

Freyssinet, Jacques (2006), L' « insécurité juridique » de l'employeur, Réunion de travail « Contrat de travail et relation d'emploi », Document de l'IRES, Paris.

Fundación Friedrich Ebert-Stiftung. (2012). *Agenda política de las mujeres con discapacidad “Rompiendo barreras”: Plan estratégico: Acciones inmediatas*. Fundación Friedrich Ebert-Stiftung. <https://repositorio.inamu.go.cr/items/a70152b0-1be5-4fa3-aa65-8c63857e6efa>

Future for Work Institute. (2017). *De qué hablamos cuando hablamos de empleabilidad: Aproximación a un constructo polisémico que cotiza al alza*. chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/<https://www.futureforwork.com/assets/uploads/2018/01/De-que-hablamamos-cuando-hablamamos-de-empleabilidad.pdf>

Gacitúa, E., Sojo, C., & Davis, S. H. (Eds.). (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (1.^a ed.). Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales (FLACSO) / Banco Mundial. Recuperado de:
https://www.flacso.ac.cr/images/publicaciones/exclusion_social.pdf

Gándara Carballido, M. E. (2013). *Hacia un pensamiento crítico en derechos humanos: Aportes en diálogo con la teoría de Joaquín Herrera Flores* [Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide]. Universidad Pablo de Olavide. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38263.pdf>

Gasco García, E. (2011). Derecho y trabajo asalariado: significado y tensiones. A propósito del libro de Antonio Baylos y Joaquín Pérez Rey, *El despido o la violencia del poder privado. Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (12), 173–183. <https://www.redalyc.org/pdf/3221/322127622012.pdf>

Gómez, Velez. (2014). Análisis de la discapacidad desde una mirada crítica: Las aportaciones de las teorías feministas. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052014000300023

Herrera, C. (2009). *Discapacidad, género y pobreza en Costa Rica: Un análisis desde la exclusión social*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, 6(1), 89–110. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130045A/21674>

Hidalgo, K. (2021, 6 de diciembre). IMAS desconoce eficacia de ayuda económica a 3.806 familias de Puente al Desarrollo, señala CGR. *AmeliaRueda.com*. <https://ameliarueda.com/nota/imas-desconoce-eficacia-ayuda-economica-familias-noticias-costarica>

Iamamoto, M. V. (2003). *El servicio social en la contemporaneidad: trabajo y formación profesional* (1.ª ed.). Cortez.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2008). *Regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos: Informe nacional Costa Rica*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27142.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2018.). *La estrategia Puente al Desarrollo no solo se mantendrá, ¡la reforzaremos!*

<https://www.costaricadutyfree.com/es/comunicado/la-estrategia-puente-al-desarrollo-no-solo-se-mantendra-la-reforzaremos>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2015). *Estrategia Puente al Desarrollo*. IMAS.
<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Documento-Estrategia-Puente-a-l-Desarrollo.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020). *Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos*. IMAS.
<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (s. f.-a). *Agencia Nacional de Empleo: Servicios para empresas*. https://www.ina.ac.cr/empleo/SitePages/ANE_Empresas.aspx

Instituto Nacional de Aprendizaje. (s. f.-c). *Reglamento de apoyo educativo* [PDF].
https://www.ina.ac.cr/Estudiantes/SECODI/Documentos%20compartidos/reglamento_apoyo_educativoINA.PDF

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2007). *Reglamento de apoyo educativo*.

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2016, 7 de diciembre). *Reglamento de Gestión para la Accesibilidad y Discapacidad en el Instituto Nacional de Aprendizaje*.
https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Documentos%20compartidos/Reglamentos/reglam_accesibilidad_discapacidad.pdf

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2017a, 1 de junio). *Acuerdo No. 250-2.0-115-ID-vs-11-1: Aprobar la “Política institucional en discapacidad del Instituto Nacional de Aprendizaje”* [Acuerdo de la Junta Directiva].
<https://www.ina.ac.cr/Estudiantes/SECODI/Documentos%20compartidos/AC-250-2015-JD%20Aprobaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Discapacidad.pdf>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2017b, 16 de octubre). *I GR 10 Exp. 04: Apoyo educativo para personas en formación profesional* [Instructivo]. https://www.ina.ac.cr/Estudiantes/SECODI/Documentos%20compartidos/i_gr_10_04.pdf

Instituto Nacional de Aprendizaje, & Agencia Nacional de Empleo. (2025). *Plan operativo anual en el marco del Sistema Nacional de Empleo*. <https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos/57&Type=pdf&Append=Inline>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2026). *Servicio de Coordinación sobre Discapacidad (SECODI)*. <https://www.ina.ac.cr/Estudiantes/SECODI/SitePages/Inicio.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), (2001). *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda: Resultados Generales*. https://inec.cr/wwwisis/documentos/CENSO%202000/R_Generales.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2011). *X Censo Nacional de Población y Vivienda 2011: Discapacidad y condiciones demográficas*. <https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/anpoblaccenso2011-02.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos(INEC). (2020). *Sistema de Indicadores de Empleo*. <http://sistemas.inec.cr:8080/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=INDECE&lang=esp>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2025). *Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2023: Informe de resultados*. <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2025-04/reSocialEnadis2023.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos, & Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2003). *Encuesta nacional sobre discapacidad 2003 (ENADIS)*.

Instituto Tecnológico de Costa Rica. (2019). *Acuerdo del Consejo Institucional, Sesión Ordinaria No. 3125, Artículo 10: Modificación de los objetivos y conformación de la Comisión del Programa de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad*.

Julca, W. & Melgarejo, R. (2021). Inclusión laboral de las personas con discapacidad de la OMAPED. Recuperado de: <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14067/6511/TESIS%20MELGAREJO%20BONIFACIO%20ROSA%20ANGELICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Katz-Fishman, W., & Scott, J. (2012). Wage labor. En G. Ritzer & B. Berberoglu (Eds.), *The Encyclopedia of Globalization* (pp. 2151–2154). Wiley. https://www.researchgate.net/publication/290420243_Wage_Labor

Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo

La Nación. (2006, 25 de marzo). Incumplimiento de la Ley 7600 en transporte público.

La Nación. (2007, 30 de abril). Persisten barreras de accesibilidad para personas con discapacidad.

Letteri, A. (2022). Análisis de la Discriminación Laboral de Personas con Discapacidad por Trastornos Mentales Graves en el empleo ordinario. Recuperado de: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/150879/PDP_LettieriA_Empleo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Linares, E. (2017). Costa Rica: Red de empresas inclusivas de Costa Rica, avances, desafíos y oportunidades de la cooperación Sur-Sur. En Organización Internacional del Trabajo, *Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad: Una perspectiva de cooperación Sur-Sur*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.itcilo.org/sites/default/files/inline-files/wcms_590108.pdf

- Lino, J.A. (2021) Las políticas públicas y la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el GADM del cantón de Libertad, periodo 2017-2021. Trabajo de titulación en opción al grado académico de Magister en Administración Pública. Universidad Estatal Península de Santa Elena Instituto de Postgrado. La Libertad, Ecuador.
<https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/6233/1/UPSE-MAP-2021-0002.pdf>
- Lopeloz, C. (2020). Entrevistas semiestructuradas con NVivo: pasos para un análisis cualitativo eficaz. Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/44605/Lopezosa_Methodos_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Maldonado, V. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. Bol. Mex. Der. Comp. vol.46 no.138 Ciudad de México sep./dic. 2013. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000300008
- Martín Trillo, P. (2017). *Análisis crítico de las políticas públicas de empleo en la discapacidad y el género. Documentos de Trabajo Social*, (60). <https://doi.org/10.24310/dts.60.2017.21697>
- Massa, L. & Pellegrini, N. (2020). La dimensión política en los procesos de intervención en trabajo social: el “qué-hacer” profesional problematizado. Ts. Territorios – Revista de Trabajo Social, (4), 75–90. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/835>
- Mendoza, M. B., & Rodríguez Ulate, S. G. (2017). Trabajo y discapacidad en la Universidad de Costa Rica (Sede Rodrigo Facio) [Trabajo final de graduación, Universidad de Costa Rica]. Repositorio SIBDI. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/items/9747dbea-8980-47c8-8f2c-4327d2c50ca0>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2014). *Política de fomento al emprendimiento de Costa Rica 2014-2018*. Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cos220207.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (s. f.). *Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva* (CENAREC). <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-04/centro-nacional-recursos-educacion-inclusiva.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2007). *Gestión de la implementación del Plan de Educación Especial en Aulas Integradas y Centro de Enseñanza Especial* [PDF]. https://www.mep.go.cr/sites/default/files/media/educacion_especial.pdf

Ministerio de Educación Pública. (2022). *Servicios de educación especial 2014-2021*. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-05/serviciosdeeducacionespecial-2014-2021.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2000). *Diagnóstico de las personas con discapacidad*. https://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/html/cre-des-cap-hum/Discapacidad/Diagnostico-discapacidad.htm

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010*. MIDEPLAN. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Kkgfb0dnRlqXL8_jzswApg

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Costa Rica: Objetivos de desarrollo del milenio. II Informe país 2010*. Naciones Unidas. https://www.google.com/search?q=Objetivos+de+Desarrollo+del+Milenio+y+busca+acelerar+el+cumplimiento+de+la+meta+1.3%3A+%E2%80%99Clograr+empleo+pleno+productivo+y+trabajo+decente+para+todos%2C+incluyendo+mujeres+y+j%C3%B3venes%E2%80%99D.+pdf&rlz=1C1UUXU_esCR1094CR1105&oq=Objetivos+de+Desarrollo+del+Milenio+y+busca+acelerar+el+cumplimiento+de+la+

[meta+1.3%3A+%E2%80%9Clograr+empleo+pleno+productivo+y+trabajo+decen
te+para+todos%2C+incluyendo+mujeres+y+j%C3%B3venes%E2%80%9D.+pdf
&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTQwMThqMGoxNagCCLACaFEfbB
AJzFklZBw&sourceid=chrome&source=chrome.rb&ie=UTF-8](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_nacional_de_desarrollo_2015_-_2018._alberto_canas_escalante.pdf)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015–2018* “Alberto Cañas Escalante”. https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_nacional_de_desarrollo_2015_-_2018._alberto_canas_escalante.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo*. MIDEPLAN.

Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), & Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2004). *La discapacidad en Costa Rica: situación actual y perspectivas*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (s. f.-d). *Plan nacional de inserción laboral para la población con discapacidad en Costa Rica*. <https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/discapacidad/Plan%20nacional%20de%20insercion%20laboral%20para%20la%20poblacion%20con%20discapacidad%20en%20Costa%20Rica%20.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1992). *Decreto Ejecutivo N° 21099-MEIC-MTSS del 21 de febrero de 1992, creación del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE)*. Publicado en La Gaceta N° 156 del 19 de agosto de 1992. https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_tecnicas/documentos/PRONAMYPE.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2012). *Marco de aceleración de los ODM: Plan nacional de inserción laboral para la población con discapacidad en Costa*

Rica.

<https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/discapacidad/Plan%20nacional%20de%20insercion%20laboral%20para%20la%20poblacion%20con%20discapacidad%20en%20Costa%20Rica%20.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2014a). *Estrategia Nacional de Empleo y Producción: El empleo en el corazón del desarrollo*.
<https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2018). *Ficha programa nacional de apoyo a la microempresa y la movilidad social (PRONAMYPE)*.
https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2018/fichas/Ficha%20Descriptiva%20PRONAMYPE%202018.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). *Informe de la Comisión Nacional para la Empleabilidad y el Trabajo de las Personas con Discapacidad (CNEPCD) 2020*.
https://adintermedio.dgan.go.cr:4433/uploads/r/archivo-nacional/b/b/8/bb860103d308246f48cf77084394951aaf1c7c9f0b49243ee98f575435a02326/ANEXO_1_2_.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). *Manual de lineamientos de gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica* (Versión 01 de 01). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/manual_lineamientos_sne.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2022). *Compilado de leyes y decretos ejecutivos vigentes sobre discapacidad en Costa Rica 2022*.
https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/discapacidad/compilacion_leyes_decretos_cr.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2023). *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano 2023-2027* (ENETH-CR). <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2025a). *Diseño del plan presupuesto de los programas y proyectos sociales que solicitan financiamiento del Fodesaf – 2025: Programa Nacional de Empleo* (PRONAE). https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2025/Fichas/Ficha%20descriptiva%20PRONAE%202025.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2025b). *Estrategia nacional de empleabilidad y talento humano: Brete* (2.^a ed.). <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2024). *Política institucional para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad*. https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/politicas_institucionales/Politica-Equiparacion-Oportunidades-Personas-con-Discapacidad-MIVAH-DMVAH-POL-0001-2024.pdf

Molina, E; Morera, N. (S.F). la investigación de las políticas sociales: un enfoque de Trabajo Social.: <https://ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000121.pdf>

Monge Alvarado, S. (2024, 10 de enero). *Sueños truncados y la lucha por un futuro digno: La crisis de la educación pública costarricense*. Noticias UCR, Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/1/10/suenos-truncados-y-la-lucha-por-un-futuro-digno-la-crisis-de-la-educacion-publica-costarricense.html>

Montaño, C. (2019). El trabajo social crítico. <https://revistapai.ucm.cl/article/view/448/374>

Montaño, C. (2003). La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su génesis, especificidad y reproducción. En E. Borgianni & C. Montaño (Orgs.), *Servicio*

social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional (pp. 55–102). São Paulo: Cortez.

Mora Salas, M. (2023). AJUSTE Y EMPLEO: NOTAS SOBRE LA PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO. *Revista De Ciencias Sociales*, (108), 27–39. Recuperado a partir de <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/53875>

Munévar, D. (2012). Interseccionalidad y otras nociones: Tramas para develar lo ignorado. En M. Zapata Galindo, S. García Peter y J. Chan de Avila (Eds.), *La interseccionalidad en debate: Actas del Congreso Internacional “Indicadores interseccionales y medidas de inclusión social en instituciones de educación superior”* (Berlín, 23–27 de noviembre de 2012). https://www.researchgate.net/profile/Ana-Buquet-Corleto-2/publication/279291901_Solo_el_genero_importa_Una_mirada_interseccional_a_los_obstaculos_que_enfrentan_las_academicas_El_caso_de_la_Universidad_Nacional_Autonomade_Mexico/links/5591937808aed6ec4bf84204/Solo-el-genero-importa-Una-mirada-interseccional-a-los-obstaculos-que-enfrentan-las-academicas-El-caso-de-la-Universidad-Nacional-Autonomade-Mexico.pdf#page=57

Municipalidad de Belén. (2026). *Servicio de intermediación de empleo para personas con discapacidad*. <https://www.belen.go.cr/empleo-inclusivo>

Murillo Delgado, D. (2018, 4 de septiembre). *Efectos de la transición demográfica sobre la matrícula en el sistema educativo: breve reflexión a partir del habitante 5 millones*. Programa Estado de la Nación. <https://estadonacion.or.cr/efectos-de-la-transicion-demografica-sobre-la-matricula-en-el-sistema-educativo-breve-reflexion-a-partir-del-habitante-5-millones/>

Netto, J. P. (1992). *Capitalismo monopolista y servicio social*. São Paulo: Cortez Editora. Disponible en: https://www.academia.edu/25416701/Netto_Paulo_Jos%C3%A9_Capitalismo_Monopolista_y_Servicio_Social

- Netto, J. (2003). Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. En: E. Borgianni, Y. Guerra y C. Montaña (orgs), *Servicio Social Crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional* (pp. 55-69). São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Neffa, J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes.
https://www.researchgate.net/publication/320911443_Politicas_de_empleo_dimensiones_conceptuales_y_diversos_componentes
- Núñez, P. (2021). Políticas públicas de empleo para personas con discapacidad. Un análisis crítico sobre las políticas públicas de empleo dirigidas a promover la inserción socio-laboral de las personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata. Investigación cuantitativa y cualitativa: periodo 2010 - 2018.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/18093/2/TFLCSO-2021PAN.pdf>
- Oliver, M. (1999). *Capitalism, disability and ideology: A materialist critique of the Normalization principle*. Independent Living Institute.
<http://www.independentliving.org/docs3/oliver99.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y Protocolo facultativo*.
<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas Costa Rica. (2022). *Análisis ODS – Informe final*.
<https://costarica.un.org/sites/default/files/2022-11/Analisis%20ODS%20Informe%20Final%20FINAL-21nov2022-.pdf>

Organización de las Naciones Unidas Costa Rica. (2024). *Análisis ODS – Informe final* (Edición 4).
<https://costarica.un.org/sites/default/files/2024-10/Analisis%20ODS%20Informe%20Final%20FINAL-Edicion%204%20-2024.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). *La educación inclusiva: El camino hacia el futuro* (Documento de referencia de la 48.ª Conferencia Internacional de Educación). UNESCO.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s. f.). *Medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad (Costa Rica)*.
<https://iberinclusion.org/observatorio/politicas-publicas-de-promocion-del-empleo/detalle-por-paises/costa-rica/medidas-para-el-fomento-del-empleo-de-las-personas-con-discapacidad-2/>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024a). *A study on the employment and wage outcomes of people with disabilities* (ILO Working Paper No. 124). International Labour Organization.
https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/WP124_web.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024b). *Disability and work – Thematic brief*. International Labour Organization.
<https://www.ilo.org/topics-and-sectors/disability-and-work>

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2004). *Discapacidad y desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe*.: <https://biblioteca.mideplan.go.cr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=4423>

Ospino, A. (9 de febrero de 2023). “Nos sentimos humilladas”: Denunciantes de discriminación en el INA por obesidad y discapacidad. CRHoy.com.

<https://crhoy.com/nacionales/nos-sentimos-humilladas-denunciantes-de-discriminacion-en-el-ina-por-obesidad-y-discapacidad/>

- Padilla, L. (2015). Perspectiva capitalista-neoliberal sobre los derechos humanos y el derecho de excepción. *Díkê. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, 8(16), 129–148.
- Pacheco Jiménez, J. F., & Elizondo Barboza, H. (2020). *Análisis de la población con discapacidad en Costa Rica*. En Programa Estado de la Nación, Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2020 (Investigación de base). San José, Costa Rica: CONARE. <https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/a89f526e-e9da-48ac-a1e-f2d9f2a3a6c3/content>
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ediciones Cinca.
- Palacios, A., & Romañach, J. (2006). *El modelo de la diversidad: La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*. Diversitas Ediciones.
- Peña Bonilla, M. E. (13 de diciembre de 2017). *UCR establece modelo de empleabilidad para personas con discapacidad*. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/12/13/ucr-establece-modelo-de-empleabilidad-para-personas-con-discapacidad/imprimir.html>
- Pérez Martínez. (2020). *Perspectiva crítica de derechos humanos*. Revista Miradas, 15(1). <https://revistas.utp.edu.co/index.php/miradas/article/view/24476>
- Piedra Guillén, N., & Soto, S. R. (Eds.). (2023). *Origen y desarrollo del neoliberalismo en Costa Rica: Su impacto en políticas públicas y efectos de la pandemia del COVID-19*. CLACSO; Programa de Posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica.

Pineda Duque, J. A. (2017). Intersecciones de género y discapacidad. La inclusión laboral de mujeres con discapacidad. <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n35/1657-6357-soec-35-00158.pdf>

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2007). *Decreto Ejecutivo N.º 34206: Creación del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva*. La Gaceta. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62132&nValor3=79703¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Poder Judicial de Costa Rica. (2009). *Acta N.º 70-09: Autorización [Acuerdos del Consejo Superior – Subcomisión Personas con Discapacidad]*. <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/documentos-de-interes-subcomision-personas-con-discapacidad/acuerdos-del-consejo-superior-subcomision-personas-con-discapacidad?download=473:4-acta-numero-70-09-autorizacion>

Pontes, R. (1995). La categoría mediación en la dialéctica de Marx. En E. Borgianni, Y. Guerra & C. Montaña (Orgs.), *Servicio social crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional* (pp. XX–XX). Cortez Editora.

Pontes, R. (2003). Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social. En E. Borgianni & C. Montaña (Orgs.), *Servicio social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional* (pp. 161–181). São Paulo: Cortez.

Presidencia de la República de Costa Rica. (2019). *Decreto Ejecutivo N.º 41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP. Creación del Sistema Nacional de Empleo*. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89001&nValor3=116631&strTipM=TC

Presidencia de la República de Costa Rica. (2019, mayo 28). *Gobierno crea Comisión Nacional de Empleabilidad y el Trabajo para Personas con Discapacidad*.

<https://presidencia.gobiernocarlosalvarado.cr/comunicados/2019/05/gobierno-crea-comision-nacional-de-empleabilidad-y-el-trabajo-para-personas-con-discapacidad/>

Presidencia de la República de Costa Rica & Ministerio de Educación Pública. (2018). *Decreto Ejecutivo N.° 40955-MEP: Establecimiento de la inclusión y la accesibilidad en el sistema educativo costarricense*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86181&nValor3=111664&strTipM=TC

Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, & Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2017). *Decreto Ejecutivo N.° 40635-MP-MDHIS-PLAN-MTSS: Armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y establecimiento de su plan de acción conforme a los compromisos país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Diario Oficial La Gaceta.
https://www.uned.ac.cr/sites/default/files/inline-files/DECRETO%20N%2040635%20PONADIS%202017_0.pdf

Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de la Presidencia, & Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2017). *Decreto Ejecutivo N.° 40727-MP-MTSS: Creación del Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS)*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85440&nValor3=110486&strTipM=TC

Quintero, S. Política(s) social(es) ¿posibilidades de cambio o herramientas de reproducción? Un análisis Crítico en el marco del Capitalismo. Recuperado de:
<https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-167.pdf>

- RAMACCIOTTI, Karina. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, v.3, n.3, p.193-193. 2010.
- Rojas Ramos, R. (2022). *La reestructuración del gasto público en tiempo de crisis: aprobación de la Ley 9635, una hoja de ruta dirigida a la reducción del Estado en Costa Rica* [Tesis de grado]. Repositorio Especializado en Trabajo Social. <https://drive.google.com/file/d/1VeooNzOJltyFUfOMtE50YBaRT9bTzjee/view>
- Ramírez, M. (2015) La inclusión del género y la discapacidad en el currículum de la Escuela de Trabajo Social. *Reflexiones* vol.94 n.1 San Pedro de Montes de Oca Jan./Jun. 2015. On-line version ISSN 1659-2859 Print version ISSN 1021-1209. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100049
- Ramírez, C. (2013). *La planificación lingüística del Comité Nacional de LESCO (CONALESCO): Una memoria histórica*. Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica (ANASCOR). <https://www.cultura-sorda.org/wp-content/uploads/2015/03/ChRamirez-PlanificacionLinguisticaCONALESCO-2007.pdf>
- Ramírez Morera, M. (2010). *Las dimensiones de accesibilidad en la Universidad de Costa Rica Sede Rodrigo Facio: Un acercamiento desde las perspectivas de discapacidad y género* [Tesis de maestría, Universidad de Costa Rica]. Repositorio Kérwá. <https://kerwa.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/cb12f316-4dc4-4558-8c86-47839d34e9c6/content>
- Ramírez Morera, M. (2022). *Comprensión de la accesibilidad: lineamientos generales para documentos accesibles con lenguaje inclusivo*. *Revista Académica Arjé*, 5(1), 55–100. <https://ts.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/08/507-Texto-del-articulo-1655-1-10-20220727.pdf>

- Revista Estrategia & Negocios. (2018). *Costa Rica: Empresas aspiran a ser más diversas e inclusivas*. <https://www.revistaeyn.com/empresasmanagement/costa-rica-empresas-aspiran-a-ser-mas-diversas-e-inclusivas-PVEN1241934>
- RIADIS. (s.f.). *¿Quiénes somos?* Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias. <https://www.riadis.org/quienes-somos>
- Rodríguez, J. D. (2023). Normativa costarricense sobre el derecho al trabajo de la población con discapacidad desde un enfoque de Derechos Humanos. *Revista Rupturas*, (1), 61–86. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rupturas/article/view/4630>
- Rojas, A. (2004). *La intermediación laboral*. *Revista de Derecho*, 187–210. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85102208.pdf>
- Rosales, J., & Brenes, M. de la C. (2009). *Principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005–2009*. En *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. <https://estadonacion.or.cr/>
- Rosales, J., & Brenes, M. de la C. (2010). *Décimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Informe final principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005–2009*. Programa Estado de la Nación.
- Richter, J. (2013). *El trabajo en el derecho del trabajo*. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (16), 179–210. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n16/1870-4670-rlds-16-179.pdf>
- Ruiz Antolín, K. I. (2012). *Interseccionalidad y discapacidad: reto y handicap*. En XVII Congreso de Estudios Vascos: Innovación para el progreso social sostenible. Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza. <https://www.eusko-ikaskuntza.eus/PDFAnlt/congresos/17/04490466.pdf>

Russell, M. (1998). *Disability, work and society: A critical perspective*. Routledge.

Sáenz León, S. (2021). *Análisis de los programas de intermediación laboral públicos y su vinculación con el mercado de trabajo en Costa Rica, 2011-2019* (Tesis de maestría, Universidad Nacional).
<https://repositorio.una.ac.cr/items/4cccb046-9d37-4ad8-afb8-75b67e6e4e5a>

Sanabria Leandro, M. (2023, 23 de enero). *Personas con discapacidad deben esperar hasta un año por certificación sobre su condición*. aDiarioCR.com.
<https://adiariocr.com/nacionales/personas-con-discapacidad-deben-esperar-hasta-un-ano-por-certificacion-sobre-su-condicion/>

Sánchez Alvarado, M., & da Silva Torres, M. A. (2019). Política social en América Latina y la teoría marxista de la dependencia. En XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología.
<https://cdsa.aacademica.org/000-030/1416.pdf>

Santamaría López, E., & Orteu Guiu, X. (2020). *¿Qué ocurre con la empleabilidad? Reflexiones críticas sobre su orientación y desafíos en tiempos de crisis*. *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, (43), 21–40.
https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan_Harremanak/article/view/21657

Santos, A., & Muñoz, D. (2017). *Más allá de la precariedad laboral. Los nuevos rasgos de la precariedad juvenil*. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, 29, 235–252.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6276054>

Saravia Calderón. (2023, 20 diciembre). *Certificación de discapacidad puede obtenerse ahora con mayor facilidad*.
<https://www.ccss.sa.cr/noticias/noticia?v=235005272124>

Sarmiento, J. Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión Última Década, núm. 9, 1998, p. 0 Centro de Estudios Sociales Valparaíso, Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/195/19500904.pdf>

Serrano, M. (2008). La mediación social en la era de la globalización. *Revista Mediterránea de Comunicación*, 1(1), 215-230.

Serrano Pascual, A. (2000). *El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo*. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/271517831_El_concepto_de_empleabilidad_en_la_estrategia_europea_de_lucha_contra_el_desempleo

Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica. (2020). *Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica y su modelo de gestión*. Instituto Nacional de Aprendizaje. <https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos/14&Type=pdf&Append=Inline>

Sistema Nacional de Empleo. (2021). *Lineamientos de gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica* (Versión 01 de 01). https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/manual_lineamientos_sne.pdf?utm_source=chatgpt.com

Sistema Nacional de Empleo. (2023). *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano de Costa Rica (ENETH-CR) 2023–2027*. Sistema Nacional de Empleo. (2023). *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano de Costa Rica (ENETH-CR) 2023–2027*. <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/Documento-PDF.pdf>

Tecnológico de Costa Rica. (s. f.). *Programa de Servicios para Estudiantes con Discapacidad y Necesidades Educativas*. <https://www.tec.ac.cr/programa-servicios-estudiantes-discapacidad-necesidades-educativas>

Tecnológico de Costa Rica. (s. f.). *Programa Institucional de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad (PIEO)*.

<https://www.tec.ac.cr/programa-institucional-equiparacion-oportunidades-personas-discapacidad>

Toboso, Mario; Arnau, M^a Soledad. (2008) La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 10, núm. 20, 2008, pp. 64-94 Universidad de Sevilla Sevilla, España.
<https://www.redalyc.org/pdf/282/28212043004.pdf>

UNICEF. (2025). *Informe mundial sobre la inclusión de la discapacidad: Acelerar la inclusión de la discapacidad en un mundo diverso y cambiante*.
https://www.globaldisabilitysummit.org/wp-content/uploads/2025/03/SP_UNICEF-Global-Disability-Summary_Pr3final_web.pdf

Universidad de Costa Rica. (2013, 1 de julio). *Barreras actitudinales limitan inserción laboral de población con discapacidad*. Noticias UCR.
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2013/07/01/barreras-actitudinales-limitan-insercion-laboral-de-poblacion-con-discapacidad.html>

Universidad de Costa Rica. (2024, 10 de enero). *Sueños truncados y la lucha por un futuro digno: La crisis de la educación pública costarricense*. Noticias UCR.
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/1/10/suenos-truncados-y-la-lucha-por-un-futuro-digno-la-crisis-de-la-educacion-publica-costarricense.html>

Universidad de Costa Rica. (2024, 1 de mayo). *El mercado laboral sigue excluyendo a personas con discapacidades*. Noticias UCR.
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/5/01/el-mercado-laboral-sigue-excluyendo-a-personas-con-discapacidades.html>

Universidad de Costa Rica. (s. f.). *¿Quiénes somos?* Programa de Inclusión de la Persona con Discapacidad Intelectual a la Educación Superior (PROIN).
<https://proin.ucr.ac.cr/quienes-somos>

Universidad de Costa Rica. (2026). *UCR inclusiva*.
<https://www.ucr.ac.cr/acerca-u/ucr-inclusiva/>

Universidad Estatal a Distancia. (2023). *Alfabetización: adultos, adultos mayores y personas en condición de discapacidad*.
<https://www.uned.ac.cr/direccion-de-extension/innovaciones-educativas/alfabetizacion-adultos-adultos-mayores-y-personas-en-condicion-de-discapacidad>

Universidad Estatal a Distancia. (2026). *Estudiantes con necesidades educativas y discapacidad*.
<https://www.uned.ac.cr/vida-estudiantil/servicios/dependencias/oficina-de-orientacion-y-desarrollo-estudiantil/estudiantes-con-necesidades-educativas-y-discapacidad>

Uricoechea, F. (2002). División del trabajo y organización social: una perspectiva sociológica. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2926>

Valerio Mena, E., Alfaro Araya, J., Fonseca Quirós, M. E., González Zúñiga, M., & Carvajal Ruiz, T. (2016). *Evaluación de diseño, proceso y resultado del Programa Empléate*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/153/EE_01.01-RE.pdf?sequence=3&isAllowed=y#:~:text=gesti%C3%B3n%20general%20y%20de%20ejecuci%C3%B3n,es%20un%20programa%20%E2%80%9Cciego%E2%80%9D

Velarde, A., Llinas, M. & Barboza, M. (2018). Inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral peruano. *Equidad y Desarrollo*, (32), 57-78.
<https://doi.org/10.19052/ed.5045>

Victoria Maldonado, J. A. (2013). *El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(138), 1093–1109. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v46n138/v46n138a8.pdf>

Vitali, S. M. (2022). *Entre la “ayuda para la familia” y el “sueño del negocio propio”: Experiencias de emprendedurismo vinculadas a políticas sociales en contextos de pobreza urbana* (Rosario, Argentina). *Maguaré*, 36(1), 39–69.

ANEXOS

Anexo 1. Consentimiento informado

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Título de la investigación:

“Mediaciones sociales, políticas e institucionales que propiciaron la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021) para garantizar el derecho al trabajo de la población con discapacidad física”

Nombre de la investigadora: _____

Nombre de la persona participante: _____

Número de teléfono: _____

Correo electrónico: _____

PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolla como requisito para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

El objetivo general consiste en analizar las mediaciones sociales, políticas e institucionales relacionadas con la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), particularmente en relación con el derecho humano al trabajo de las personas con discapacidad física y la respuesta estatal costarricense.

¿EN QUÉ CONSISTE LA PARTICIPACIÓN?

La participación consiste en una entrevista semiestructurada con una duración aproximada de 60 minutos, cuyo propósito es recopilar información relacionada con la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021), así como experiencias, valoraciones y conocimientos vinculados con el tema de estudio.

En caso de ser necesario, podrá solicitarse una segunda entrevista para ampliar o aclarar información relevante para la investigación.

UTILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La información obtenida mediante esta entrevista constituye un aporte para comprender los procesos relacionados con las políticas públicas en discapacidad y las respuestas estatales orientadas a garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física.

Los resultados obtenidos tendrán fines exclusivamente académicos y podrán contribuir al fortalecimiento del conocimiento sobre la temática abordada.

CONFIDENCIALIDAD Y PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA

La participación en esta investigación es completamente voluntaria. La persona participante podrá retirarse en cualquier momento sin que ello implique consecuencias o perjuicio alguno.

La información recopilada será utilizada únicamente con fines académicos y procesada bajo criterios de confidencialidad. Con el propósito de proteger la identidad de las personas participantes, la información será organizada mediante códigos de identificación y se utilizarán únicamente aquellos fragmentos relevantes para el análisis de la investigación.

La participación no tiene fines de lucro ni contempla ningún tipo de remuneración económica.

La firma de este documento no implica la pérdida de ningún derecho y la persona participante recibirá una copia del consentimiento para su resguardo personal.

CONSENTIMIENTO

He leído o se me ha leído la información contenida en este documento. Asimismo, se me han aclarado satisfactoriamente las dudas y consultas realizadas. Por lo tanto, manifiesto mi consentimiento voluntario para participar como fuente de información en esta investigación.

Nombre, firma y número de identificación de la persona participante

Lugar, fecha y hora

Nombre y firma de la investigadora

Lugar, fecha y hora

Anexo 2. Guía de entrevista para funcionarios institucionales

**Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social**

*Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social
"Mediaciones sociales, políticas e institucionales que propiciaron la formulación de la
Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021) para garantizar el derecho al
trabajo de la población con discapacidad física"*

Información general

Día: _____

Institución: _____

Código de entrevista: _____

Persona entrevistada: _____

Cargo o función: _____

Presentación

Esta entrevista se realiza con fines académicos como parte del Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Se garantiza el manejo ético y confidencial de la información proporcionada. La información obtenida será utilizada únicamente con fines académicos.

Preguntas guía

1. Desde su experiencia, ¿cuáles eran los principales problemas que enfrentaban las personas con discapacidad física para acceder al trabajo antes de la formulación de la PONADIS (2000–2010)?
2. ¿Qué factores sociales, económicos y políticos motivaron la creación de la PONADIS?
3. ¿Cómo se identificaron y priorizaron las necesidades de la población con discapacidad física en el diseño de esta política?
4. ¿Qué actores sociales e institucionales participaron en la formulación de la PONADIS y cuál fue su papel?
5. ¿Qué mediaciones (estructurales, coyunturales o singulares) influyeron más en el diseño de la política?

6. ¿Cómo se gestionaron los intereses y posibles tensiones entre los actores involucrados en la formulación?
7. ¿Qué estrategias específicas implementó la PONADIS para promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad física?
8. ¿Cuáles fueron los principales logros alcanzados en materia de inclusión laboral durante la implementación de la política?
9. ¿Qué obstáculos o limitaciones enfrentaron para ejecutar las estrategias planteadas?
10. Con base en su experiencia, ¿qué recomendaciones haría para mejorar la respuesta estatal en futuras políticas de discapacidad y empleo?

Anexo 3. Guía de entrevista para población con discapacidad.

**Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social**

*Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social
"Mediaciones sociales, políticas e institucionales que propiciaron la formulación de la
Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021) para garantizar el derecho al
trabajo de la población con discapacidad física"*

Información general

Día: _____

Persona entrevistada: _____

Presentación

Esta entrevista se realiza con fines académicos como parte del Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Se garantiza el manejo ético y confidencial de la información proporcionada. La información obtenida será utilizada únicamente con fines académicos.

Experiencia de vida con la discapacidad

1. ¿Podría contarme un poco sobre usted y cómo ha sido su experiencia de vida desde que vive con una discapacidad?
2. ¿Cuáles considera que han sido los principales retos o barreras que ha enfrentado en su vida cotidiana debido a su discapacidad?
3. ¿Qué personas, instituciones o recursos han sido un apoyo importante para enfrentar esos desafíos?

Derecho al trabajo y experiencias laborales

1. ¿Cómo ha sido su experiencia para acceder o mantenerse en un empleo desde que vive con una discapacidad?

2. ¿Considera que su condición de discapacidad ha influido en las oportunidades laborales que ha tenido? ¿De qué manera?
3. Desde su experiencia, ¿qué cambios cree que deberían realizarse para que las personas con discapacidad tengan mejores oportunidades de empleo?

Relación con el Estado y apoyos institucionales

1. ¿Ha recibido apoyo de alguna institución pública relacionado con empleo, capacitación, educación o inclusión? ¿Cuál y cómo fue esa experiencia?
2. ¿Considera que las instituciones del Estado responden a las necesidades de las personas con discapacidad en materia de empleo? ¿Por qué?
3. ¿Qué tipo de apoyo considera que debería fortalecer el Estado para garantizar mejores oportunidades laborales?

Conocimiento y percepción de la PONADIS

1. ¿Ha escuchado hablar de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS)?
2. En caso afirmativo, ¿qué conoce sobre esta política y considera que ha tenido algún impacto en su vida o en la de otras personas con discapacidad? Si no la conoce, ¿a qué cree que se debe?
3. Desde su experiencia, ¿considera importante que el país cuente con una política pública orientada a garantizar los derechos de las personas con discapacidad? ¿Por qué?

Anexo 3. Codificación de personas entrevistadas

El presente anexo muestra la codificación utilizada para identificar a las personas entrevistadas durante el proceso de investigación. La codificación se realizó con el propósito de organizar y sistematizar la información recopilada mediante entrevistas semiestructuradas, permitiendo diferenciar las distintas posiciones institucionales y experiencias vinculadas con la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).

Código	Condición de la persona entrevistada	Vinculación con la PONADIS 2011–2021
E1	Exfuncionaria institucional con funciones directivas	Participó en procesos de dirección, articulación y toma de decisiones vinculadas con la formulación de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS 2011–2021).
E2	Exfuncionaria institucional con funciones técnicas	Participó en procesos de planificación, construcción técnica y elaboración de insumos vinculados a la política pública en discapacidad.
E3	Funcionaria institucional	Vinculada a procesos de seguimiento, implementación y gestión institucional relacionados con la PONADIS 2011–2021.
E4	Funcionaria institucional	Vinculada actualmente a procesos institucionales relacionados con discapacidad, rectoría y políticas públicas.
E5	Persona con discapacidad y docente de universidad	Aportó su análisis desde su experiencia como persona con discapacidad y su conocimiento

		profesional sobre la temática.
E6	Hombre adulto con discapacidad física	Aportó su experiencia en relación con el ejercicio del derecho al trabajo y los alcances de la PONADIS 2011–2021.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas durante el proceso de investigación, 2025.

Anexo 3. Plan de trabajo

La propuesta de trabajo se hace considerando dedicar al menos cuatro días por semana.

Objetivo	Capítulo	Actividades	Tareas	I Semestre de 2025															
				Marzo			Abril				Mayo				Junio				
				S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	
Corregir observaciones del diseño del TFG	Anteproyecto	Corrección observaciones y operacionalización del trabajo final de graduación																	
Desarrollar Introducción	Introducción	Redacción de introducción																	
1. Contextualizar las condiciones sociales, económicas y políticas que incidieron en la construcción de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021.	Capítulo I: Análisis histórico (social, económico, político) crítico en el que se desarrolla la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021.	Reconstrucción de los antecedentes históricos de la Política Nacional de Discapacidad (PONADIS)																	
		Descripción de la Política Nacional de Discapacidad (PONADIS)																	
		Avance I del Capítulo I e introducción																	
		Correcciones Avance I																	
		Revisión y ajuste de instrumentos de investigación																	
		Avance II de Instrumentos de Investigación																	
Capítulo I																			

Objetivo	Capítulo	Actividades	Tareas	II Semestre de 2025																	
				Agosto			Setiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre		
				S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	
2. Analizar las mediaciones que impulsaron los principales intereses de los actores sociales involucrados en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad.	Capítulo II: Analizar las mediaciones que impulsaron los principales intereses de los actores sociales involucrados en la formulación de la Política Nacional en Discapacidad.	Entrevistas a personas profesionales y representantes institucionales involucradas en la planificación, diseño y negociación de la PONADIS, con el fin de indagar sobre los consensos, tensiones y mediaciones que moldearon el texto final de la política.	1. Coordinación y realización de entrevistas con personas profesionales y representantes institucionales que participaron en la planificación, diseño y negociación de la PONADIS.																		
		Análisis de las mediaciones e intereses en la formulación de la PONADIS a partir de las entrevistas realizadas a personas profesionales y representantes institucionales involucradas en su planificación, diseño y negociación, interpretadas desde las categorías teóricas de mediación y accesibilidad.	2. Transcripción, organización y sistematización de la información obtenida en las entrevistas para facilitar su análisis. 3. Análisis e interpretación de los resultados de las entrevistas mediante las categorías teóricas de mediación y accesibilidad, identificando los consensos, tensiones, intereses y mediaciones que incidieron en la formulación de la PONADIS.																		
		Capítulo II																			
		Avance																			

[illegible]