

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR**



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN**

**ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y GOBIERNO**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:  
POLITÓLOGA**

**ACCIONES EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA PERSONAS CON  
DISCAPACIDAD EN EL PERÍODO POLÍTICO 2009-2013: ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA “ECUADOR SIN BARRERAS – PROGRAMA MISIÓN SOLIDARIA  
MANUELA ESPEJO – PROYECTO INSERCIÓN LABORAL”**

**Autor:**

**GABRIELA ALEJANDRA IRIGOYEN ALVAREZ**

**Tutor:**

**MSc. CHRISTIAN BRAVO**

**Quito, 2015**



## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Yo, **Gabriela Alejandra Irigoyen Alvarez**, con cédula de ciudadanía 1718028879 estudiante egresada de Ciencias Políticas y Gobierno de la Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales.

### DECLARO QUE:

El tema: Acciones en materia de inclusión social para personas con discapacidad en el período político 2009-2013: análisis de la política “Ecuador sin Barreras – programa Misión Solidaria Manuela Espejo – Proyecto Inserción Laboral”, presentado como trabajo de tesis de fin de carrera en Ciencias Políticas y Gobierno, para obtener el título de Politóloga es de autoría exclusiva como producto de mi esfuerzo personal, que las ideas, enunciaciones, citas integrales e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), serán citadas de forma clara y estricta tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

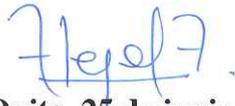
Al no respetar esta declaración estoy plenamente consciente de que será objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.



**Quito DM, 25 de junio de 2015**

## AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, **Gabriela Alejandra Irigoyen Alvarez** con cédula de identidad 1718028879 en calidad de autora del trabajo de investigación: Acciones en materia de inclusión social para personas con discapacidad en el período político 2009-2013: análisis de la política “Ecuador sin Barreras – programa Misión Solidaria Manuela Espejo – Proyecto Inserción Laboral, autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador, hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.



**Quito, 25 de junio del 2015**

## CERTIFICACIÓN DE DIRECTOR

Por la presente dejamos constancia que el Plan de Trabajo de Tesis, presentado por la Señorita **Gabriela Alejandra Irigoyen Alvarez**, para optar por el Título o Grado, cuyo tema es: “Acciones en materia de inclusión social para personas con discapacidad en el período político 2009-2013: análisis de la política “Ecuador sin Barreras – programa Misión Solidaria Manuela Espejo – Proyecto Inserción Laboral”, fue leído y asesorado hasta el final, en tal virtud, certificamos que es fruto del trabajo del autor y puede ser sometido a evaluación por el comité de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación.

Atentamente,

**MSc. CHRISTIAN BRAVO**

**Director**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christian Bravo', is written over a horizontal line.

**En la ciudad de Quito a los 25 días del mes de junio de 2015.**

## **AGRADECIMIENTOS:**

A la Universidad Internacional del Ecuador, por darme la oportunidad de cumplir mis sueños y enseñarme la importancia de la persistencia.

En especial al maestro Christian Bravo, por su compromiso con la investigación.

## **DEDICATORIA:**

A mis Padres y Abuelito por ser mi apoyo y empuje incondicional, a mis Abuelitas por ser mi guía espiritual, a mis grandes estructuras de vida – mis Hermanas por su compañía.

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene como propósito estudiar las acciones en materia de inclusión social para personas con discapacidad en el período político 2009 – 2013, las mismas que se tomaron en consideración para implementar la política “Ecuador sin Barreras”, que forma parte del programa Misión Solidaria Manuela Espejo, el caso de estudio específico es el Proyecto Inserción Laboral.

Por ello, se identifican las corrientes teóricas que sustentan el análisis de una nueva construcción del paradigma conceptual sobre la discapacidad, que va desde un cambio en la constituyente hasta una integración inclusiva y productiva de las personas con discapacidad. Esto, al tomar en cuenta que en toda disciplina la teoría es esencial para la comprensión de los problemas de impacto social que encuentran su solución a través de nuevas concepciones institucionales y sociales. Por lo tanto, las reflexiones o enfoques como: el neo institucionalismo, el constructivismo y los conceptos de discapacidad, inclusión social y políticas públicas, se abordan tomando en cuenta los nuevos esquemas que se presentan en la actualidad.

De igual forma, se examinan los nuevos procesos y escenarios que se introducen en la Constitución del 2008 a través de una breve mirada retrospectiva de la Constitución de 1998. En este sentido, tanto la Constitución así como los instrumentos de planificación como es el Plan Nacional del Buen Vivir, promueven un nuevo reto, el mismo que garantiza el cumplimiento de los derechos de las personas con Discapacidad, y obliga a todos a empezar a entender que las personas con discapacidad son sujetos de derechos, más no objetos de protección. Por ello, la presente investigación analiza la Constitución, la Convención Internacional sobre derechos de las personas con

discapacidad, los objetivos y políticas del Plan Nacional del Buen Vivir, tomando en cuenta que estos instrumentos son la base fundamental para la consideración de acciones que generan o impulsen políticas públicas.

Por último, luego de examinar los nuevos procesos de integración e inclusión que plantea el Proyecto de Inserción Laboral emitido por el programa Manuela Espejo, se analiza el impacto social que esta ha causado en las personas con discapacidad y su incorporación en las empresas. En este sentido, se realiza un fichero a través de relatos de jóvenes que intentan incursionar en el mundo laboral, los mismos que determinan la efectividad y desafío de la política “Ecuador sin Barreras”.

La investigación busca brindar una serie de sugerencias ante los desafíos que se plantean dentro de la creación de políticas públicas efectivas y eficaces que logren abarcar la mayor parte de las necesidades e inquietudes de las personas con discapacidad. Estas incluyen elementos o mecanismos para garantizar que las personas con discapacidad sean verdaderamente incluidas e insertadas en el ámbito laboral, además se complementa con la importancia de que tanto actores públicos como privados cumplan con el mandato Constitucional.

## **PALABRAS CLAVES**

Discapacidad, Inclusión Social, Inserción Laboral, Estado, Política Pública.

## **ABSTRACT**

This research has such a principal objective to study the actions on social inclusion for people with disabilities in the political period 2009 – 2013, all of them have been adopted to implement the "Ecuador without Barriers" policy, which is part of the Solidarity Mission Manuela Espejo program, the specific case of study is “Job Placement Project”.

For that reason is important to identified the theoretical currents that underpin the analysis of a new construction of conceptual paradigm on disability, ranging from a change in the constituent to an inclusive and productive integration of people with disabilities.

This, considering that in all disciplines the theory is essential to understanding the social impact problems that find their solution through new institutional and social conceptions. Therefore, reflections or approaches as neo institutionalism, constructivism and concepts of disability, social inclusion and public policy, are discussed according to the new schemes that exist now a day.

In the same way, the new process and scenarios that are introduced in the 2008 Constitution are studied through a brief retrospect of the Constitution of 1998. In this way the Constitution and the other instruments of planification such us National Plan of Good Living promote a new challenge, it ensures compliance with the rights of people with disabilities, and forces everyone begin to understand that people with disabilities have rights and they are not objects of protection. This research analyzes the Constitution, the International Convention of Rights for People with Disabilities, objectives and policies of the National Plan for Good Living, considering that these

instruments are the fundamental basis for the actions that generate or promote public policies.

Finally, after examining new processes of integration and inclusion posed by Job Placement Project issued by the Manuela Espejo program, the social impact that this has had on people with disabilities and their inclusion in the companies analyzed. In this sense, a file is done through stories of young people trying to break into the world of work, the same that determine the effectiveness and challenges of the "Ecuador without Barriers" policy.

The research aims to provide a series of suggestions to the challenges in creating effective and efficient public policies that would cover most of the needs and concerns of people with disabilities. These include elements or mechanisms to ensure that people with disabilities are truly included and inserted in the workplace also is complemented by the importance of both public and private actors comply with the constitutional mandate.

**KEY WORDS:**

Disability, Social Inclusion, Job Placement, State Public Policy

## INDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b><u>DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA</u></b>     | <b>III</b> |
| <b><u>AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL</u></b> | <b>IV</b>  |
| <b><u>CERTIFICACIÓN DE DIRECTOR</u></b>                         | <b>V</b>   |
| <b><u>AGRADECIMIENTOS:</u></b>                                  | <b>VI</b>  |
| <b><u>DEDICATORIA:</u></b>                                      | <b>VI</b>  |
| <b><u>RESUMEN</u></b>   | <b>7</b>   |
| <b><u>PALABRAS CLAVES</u></b>                                   | <b>8</b>   |
| <b><u>ABSTRACT</u></b>  | <b>9</b>   |
| <b><u>KEY WORDS:</u></b>  | <b>10</b>  |
| <b><u>INDICE</u></b>  | <b>11</b>  |
| <b><u>TABLA DE GRÁFICOS</u></b>                                 | <b>13</b>  |
| <b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>                                      | <b>14</b>  |
| <b>METODOLOGÍA</b>  | <b>17</b>  |
| <b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>   | <b>19</b>  |
| <b>JUSTIFICACIÓN</b>  | <b>20</b>  |
| <b>OBJETIVO GENERAL:</b>  | <b>21</b>  |
| <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b>                                   | <b>21</b>  |
| <b><u>CAPÍTULO I:</u></b>                                       | <b>22</b>  |
| <b><u>MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL</u></b>                        | <b>22</b>  |
| <b>1. MARCO TEÓRICO</b>   | <b>22</b>  |
| 1.1 TEORÍA NEO INSTITUCIONALISTA                                | 23         |

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| 1.2 EL CONSTRUCTIVISMO       | 25        |
| 1.2.1 Poder y discurso       | 28        |
| 1.2.2 Identidad              | 29        |
| 1.2.3 Normas                 | 30        |
| 1.2.4. Institucionalismo     | 30        |
| <b>2. MARCO CONCEPTUAL</b>   | <b>32</b> |
| 2.1 CONCEPTO DE DISCAPACIDAD | 32        |
| 2.2 POLÍTICA PÚBLICA         | 36        |
| 2.3 ESTADO DE BIENESTAR      | 42        |
| 2.4 INCLUSIÓN SOCIAL         | 44        |

## **CAPÍTULO II:** **46**

### **NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE DISCAPACIDAD E INSERCIÓN LABORAL** **46**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2.1 CONSTITUCIÓN DE 1998 - 2008 Y PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR EN MATERIA DE DISCAPACIDAD E INSERCIÓN LABORAL</b>                     | <b>47</b> |
| 2.1.1. PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR  | 54        |
| <b>2.2 PRINCIPALES ACCIONES EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR</b>   | <b>58</b> |
| 2.2.1 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 2008:   | 59        |
| 2.2.2 CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD   | 60        |
| <b>2.3 ACCIONES QUE SE TOMARON EN CONSIDERACIÓN PARA EL PROYECTO INSERCIÓN LABORAL</b>   | <b>64</b> |
| a) Primera Acción  | 64        |
| b) Segunda Acción  | 65        |
| c) Tercera Acción  | 66        |
| d) Cuarta Acción   | 66        |
| e) Quinta Acción   | 67        |
| f) Acciones del CONADIS  | 68        |
| <b>2.4 POLÍTICA: “EMPLEO SIN BARRERAS” COMO PRINCIPAL APORTE PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL</b> | <b>69</b> |

## **TERCER CAPÍTULO** **73**

### **IMPOTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS EN EL ECUADOR EN BENEFICIO DE LA INCLUSIÓN LABORAL A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD** **73**

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| <b>3.1 DIAGNÓSTICO</b> | <b>74</b> |
|------------------------|-----------|

|  |                   |
|--|-------------------|
| <b>3.2 POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS</b>          | <b>84</b>         |
| <b><u>CAPÍTULO IV</u></b>                    | <b><u>95</u></b>  |
| <b><u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u></b> | <b><u>95</u></b>  |
| <b>4.1 CONCLUSIONES</b>                      | <b>95</b>         |
| <b>4.2 RECOMENDACIÓN</b>                     | <b>101</b>        |
| <b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>                   | <b><u>106</u></b> |
| <b><u>ANEXOS:</u></b>                        | <b><u>110</u></b> |

### **TABLA DE GRÁFICOS**

|  |    |
|--|----|
| <i>Ilustración 1: Población con discapacidad en el año 2001 y 2010</i> _____   | 75 |
| <i>Ilustración 2: Personas que poseen algún tipo de discapacidad 2011</i> _____  | 76 |
| <i>Ilustración 3: Datos brigada Misión Solidaria Manuela Espejo 2011</i> _____   | 77 |
| <i>Ilustración 4: Personas insertadas laboralmente según el MRL</i> _____  | 78 |
| <i>Ilustración 5: Personas insertadas laboralmente según CONADIS 2009-2012</i><br>_____  | 79 |
| <i>Ilustración 6: Porcentaje de personas insertadas laboralmente por sectores</i> _  | 79 |
| <i>Ilustración 7: Puestos ocupados por personas con discapacidad a nivel nacional</i><br>_____   | 81 |
| <i>Ilustración 8: Cuadro de personas con discapacidad que se encuentran<br/>trabajando en edades comprendidas entre los 18 y 65 años</i> _____ | 83 |
| <i>Ilustración 9: Políticas específicas de cada Ministerio para consolidar al<br/>Programa Misión Solidaria Manuela Espejo</i> _____           | 89 |

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo principal contribuir con el estudio de la discapacidad y las políticas inclusivas y participativas que se han implementado en el periodo político 2009-2013, dicha investigación pretende esclarecer o describir las acciones que se han tomado en consideración para la política Ecuador sin Barreras, siendo el caso de estudio la inserción laboral.

La importancia de este documento radica, en que las personas con discapacidad se han encontrado durante el transcurrir de la historia en un estado de exclusión social, así mismo la discapacidad es vista como un problema propio de la persona, es así que la condición de discapacidad ha sido, desde siempre, un factor propio de la especie humana y las sociedades. Gracias a los cambios de concepciones, ésta es entendida de distintas formas con el pasar del tiempo. Hasta mediados del siglo XX, la discapacidad era comprendida como un problema individual inherente a la persona, además los ciudadanos con discapacidad no eran considerados como sujetos de derechos (Moreno, 2011).

En este sentido, el mundo ha sufrido un proceso de transición, el mismo que abre un abanico de oportunidades a este grupo de personas, por el simple hecho de empezar a cambiar el paradigma social, pues en la actualidad tanto el escenario internacional, como el nacional, están inmersos dentro de un cambio fundamental, este consiste en el giro de un modelo rehabilitador a uno social, en el que las personas con discapacidad pasan de ser objetos de beneficencia o de programas sanitarios a ser considerados sujetos de derechos humanos. Por lo tanto, son las instituciones públicas y privadas las que deben adaptarse o reconstruirse para atender las necesidades de estas personas.

En el caso del Ecuador, la atención a las personas con algún tipo de discapacidad, hasta entrado el siglo XX, se daba por iniciativa de padres de familia y organizaciones privadas bajo criterios de caridad y beneficencia (Fantova, 2007). Sin embargo, los primeros intentos de institucionalizar la atención a la discapacidad iniciaron a partir de los años 80. Esto lo evidencia la creación de la División Nacional de Rehabilitación en el Ministerio de Salud que incluía entre otras cosas, el Departamento de Servicios de Medicina Física (Moreno, 2011). En materia legal, se expidió la Ley de Protección del Minusválido DINARIM cuya rectoría y coordinación estaba a cargo del Ministerio de Bienestar Social, esta Ley, contenía disposiciones en torno a la prevención y atención de las personas con discapacidad, además de la desaparición del CONAREP (Moreno, 2011).

Luego, la Constitución Política de 1998 otorgaba la responsabilidad al Estado para formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades, lo cual significó un gran avance en el ámbito de la discapacidad, reconociendo a las personas de este grupo como sujetos de derecho, iguales ante la Ley y libres de discriminación. Además, incorpora el tema de la discapacidad en ámbitos de salud, trabajo, educación, bienestar social, accesibilidad, entre otros (CPRE, 1998).

En este contexto, en el Ecuador se da un gran avance debido a las nuevas políticas públicas establecidas por los nuevos actores que surgen en el 2007. Cabe indicar que uno de los primeros hitos de este nuevo proceso fue considerar a la prevención, atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad como política de Estado. De tal manera que la nueva Constitución recoge todos los lineamientos de la Convención Internacional sobre derechos de las personas con discapacidad y establece a las políticas públicas como garantistas de estos derechos. Así mismo, documentos internos como el Plan Nacional del Buen Vivir plantean una serie

de políticas y lineamientos, las mismas que son recogidas por la Misión Solidaria Manuela Espejo para generar el eje Empleo sin Barreras y así implementar la política pública de inclusión laboral.

En este sentido, las políticas públicas se han situado como las respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas (Salazar, 1999). Para el caso ecuatoriano, el Estado incorpora a la política pública como garantista de derechos y tiene la obligación de inmiscuir en sus programas, planes estratégicos de desarrollo que favorezcan a las personas con discapacidad, erradicando por completo las concepciones basadas en que dicho grupo de personas son tan vulnerables que se convierten en cargas para la sociedad. Así, por ejemplo, El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2014 establece en su objetivo 1 “*Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad*” (SENPLADES, 2009-2013).

El fin que persigue dentro de esta investigación, es resaltar la importancia de generar políticas públicas en materia de inclusión social que respondan a las necesidades y demandas de las personas con discapacidad, las mismas que automáticamente logren crear una inclusión verdadera, además se intenta evidenciar vacíos para que tanto actores como instituciones actúen de manera concatenada para que se realicen ajustes razonables para la ejecución de las políticas y así se dé un logro efectivo en la inclusión laboral.

De igual manera, esta investigación no podría ser un documento con fundamentación sin un análisis de las teorías que sustenten el estudio, motivo por el cual se toma en consideración la teoría neo institucionalista y el enfoque constructivista, pues estas explican claramente la importancia de la institucionalidad para la creación de una política pública. Por otro lado, el constructivismo visualiza la importancia de edificar nuevos paradigmas, para que la sociedad reconozca a estas personas, pues la

transformación es desde el aparato estatal hasta la sociedad. Y son precisamente las instituciones quienes logran esta conexión entre Estado y ciudadanía.

En el primer capítulo se describirá el concepto de discapacidad, inclusión, políticas públicas, dentro de los instrumentos internos y externos, así ubicamos todos los artículos que tengan relación a las personas con discapacidad, la inclusión laboral y las políticas públicas.

El segundo capítulo, se realiza una breve comparación entre la Constitución de 1998 y 2008, así también se describen los objetivos, políticas y lineamiento del Plan Nacional del Buen Vivir, para terminar describiendo la política Ecuador sin Barreras.

Se realiza un tercer capítulo, que abarca un diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral en el periodo político 2009-2013, para culminar con un análisis de la importancia de la política pública para consolidar el Estado de Bienestar.

Finalmente, en el cuarto capítulo, encontramos las conclusiones y recomendaciones obtenidas como resultado de la investigación. La intención es generar nuevos cuestionamientos para continuar con la búsqueda de la verdad y el desarrollo de políticas públicas inclusivas.

## **METODOLOGÍA**

El tema propuesto a desarrollar tiene como finalidad la búsqueda de conocimiento que permita discutir, identificar y caracterizar las acciones que se tomaron en consideración para crear las políticas públicas en materia de inclusión laboral para las personas con discapacidad.

El estudio comprende un enfoque cualitativo, en el cual el investigador no descubre, sino que produce el conocimiento, *“se sirve de las palabras, las acciones y de los testimonios orales y escritos para estudiar las situaciones tales y como son construidas por los sujetos protagonistas de la acción investigadora”* (Sandoval, 2002). Por lo tanto, en una primera instancia, el método a ser usado en la investigación será el deductivo puesto que, mediante el análisis de las políticas públicas en materia de inclusión laboral para personas con discapacidad, se pretende evidenciar si ha existido un adecuado proceso de inclusión de las mismas en la sociedad, sin dejar de lado la institucionalidad en materia de discapacidad. Éstas suponen una estructura de oportunidades o resultados políticos para la inclusión, tomando en cuenta que las instituciones públicas y privadas son las que deben adaptarse o reconstruirse para atender las necesidades de estas personas.

El estudio también tendrá carácter exploratorio en el caso de la normativa, instituciones y políticas públicas enfocadas en materia de inclusión laboral para personas con capacidades diferentes y descriptiva en el sentido de caracterizar las variables de análisis, y hasta cierto punto explicativo en cuanto a dar las razones del por qué y el cómo se tomaron las decisiones y estrategias para la creación de la política pública. Es decir, esta investigación constará además de métodos analíticos porque se indagará la problemática con un sentido crítico y no solo descriptivo; y sintético porque se hará relevancia en detallar lo más importante del objeto de investigación. De igual forma se realizará un análisis comparado de los marcos normativos a pesar de que es un estudio de Política Pública en Ciencia Política.

El presente estudio comprende recurrir a técnicas de investigación como las entrevistas mediante cuestionarios estructurados a jóvenes que han querido incursionar

en el mercado laboral, con el único afán de que amplíen el marco interpretativo de la investigación.

Por último, se acudirá a una extensa revisión bibliográfica, documentaria y normativa que se convierten en insumos de estudio y análisis para la construcción de este trabajo de investigación. Esto será canalizado con la utilización de fichas, en donde los contenidos serán organizados de acuerdo a fechas y hechos históricos tanto de la evolución legal de la política pública, las instituciones y el proceso de diseño de las mismas en materia de inclusión social para discapacitados.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

Según lo que plantea la Constitución del Ecuador, las políticas públicas se diseñan como uno de los mecanismos para garantizar y hacer efectivos los derechos de las personas, es decir, son un conjunto de decisiones y estrategias encaminadas a resolver problemas públicos (SENPLADES , 2011). Su proceso de definición, que debe estar enfocado hacia la inclusión en igualdad de condiciones y el cumplimiento de normas constitucionales e internacionales, se rige mediante tres procesos: formulación, implementación y evaluación.

No obstante, el proceso de definición, formulación y ejecución de políticas públicas, así como la planificación institucional que se presenta como el nivel más cercano de ejecución de las mismas, se han caracterizado por su desarticulación y duplicidad de acciones, lo que, entre otras cosas, ha generado la exclusión de las personas con discapacidad de las agendas públicas y sociales.

En este sentido, se ha observado la necesidad de analizar las acciones que se han considerado para la implantación de una política pública en materia de discapacidad, pues estas suponen una estructura de oportunidades o resultados políticos para la

inclusión e inserción laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador, tomando en cuenta que las instituciones públicas y privadas son las que deben adaptarse o reconstruirse para atender las necesidades de estas personas. Por lo tanto, la presente investigación está encaminada a despejar la siguiente interrogante: ¿Cuáles han sido las acciones a considerar para la creación de una política pública de inserción laboral para las personas con discapacidad durante el periodo político 2009-2013?

## **JUSTIFICACIÓN**

Tradicionalmente se ha observado que las personas con discapacidad, han sido excluidas de la sociedad, lo que ha generado problemas estructurales en la construcción de los procesos de la política pública para discapacidades. En este sentido, describir y analizar las implicaciones de las instituciones y las políticas públicas existentes, para establecer cómo estas afrontan la dualidad entre inclusión social y discapacidad, tornan relevante a la presente investigación desde un punto de vista político porque se dan dos hitos en un marco normativo como son las Constituciones de 1998 y 2008, siendo en esta última donde el Estado incorpora a la política pública como garantista de derechos y tiene la obligación de inmiscuir en sus programas, planes estratégicos de desarrollo que favorezcan a las personas con discapacidad; y social porque se da un nuevo paradigma que plantea la inclusión de personas con discapacidad en la sociedad para que sean objeto de derechos y obligaciones como cualquier ciudadano. Por lo tanto, las instituciones públicas y privadas son las que deben adaptarse o reconstruirse para atender las necesidades de estas personas.

La revisión general de la literatura nos deja como conclusión que existen estudios dispersos y poco específicos sobre la temática de investigación. Sin embargo, se debe resaltar que un análisis sobre el mismo aportaría sustancialmente al

conocimiento científico, ya que se inscribe en la línea de investigación de políticas públicas de la Escuela de Ciencias Políticas y Gobierno de la Universidad Internacional del Ecuador.

**OBJETIVO GENERAL:**

Caracterizar las acciones en materia de inclusión social para personas con discapacidad en el periodo político 2009 – 2013, a través de un análisis de la política Ecuador sin Barreras – Proyecto Inserción Laboral.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- 1.1. Discutir las corrientes teóricas que sustentarían el análisis de la importancia de las instituciones y la creación de una política inclusiva dentro de estas.
- 1.2. Describir los artículos en materia de inclusión laboral mediante una mirada retrospectiva de la Constitución de 1998 y 2008 e identificar las acciones que se tomaron en consideración para generar la política Ecuador sin Barreras y describir los lineamientos del eje Empleo sin Barreras.
- 1.3. Analizar la importancia de una política pública para consolidar el Estado de Bienestar.

# CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

## 1. Marco Teórico

Todo problema de investigación social puede ser abordado desde diferentes enfoques. Es decir, en toda disciplina la teoría es esencial para la comprensión de los fenómenos (Dougherty, 1993). El marco teórico que se presenta a continuación, forma parte de las reflexiones, enfoques y tendencias en la comprensión de la política pública e instituciones tomando en cuenta, a la discapacidad en materia de inclusión social. Siendo un estudio complejo, el marco teórico conceptual se ha organizado conforme a su función de comprender la perspectiva política en la que se encamina la investigación, la misma que tiene como prioridad analizar a la política pública como eje de acción y a la institucionalidad como ente de aplicación de ésta, para poder determinar en última instancia la eficacia y eficiencia de la política pública de inclusión social en el ámbito laboral.

Un aspecto imprescindible para el desarrollo correcto de la investigación es la comprensión de los conceptos que conforman las variables del tema de estudio. La agrupación y entendimiento de las nociones se lo puede definir como *“el conjunto de conceptos teórico – metodológico que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y observar la realidad”* (Sautú, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005) .

El enfoque que se seleccionó para la presente investigación, fue el neo institucionalismo y la figura del Constructivismo. Dentro del primero, se aludirán aspectos de la teoría institucional y aspectos sociales. Desde la perspectiva constructivista se observará como la construcción del lenguaje edifica creencias y

paradigmas; finalmente entre los conceptos más importantes a destacar se encuentran la discapacidad, la política pública y la inclusión social especialmente en el ámbito laboral.

### **1.1 Teoría Neo Institucionalista**

Para el estudio del tema propuesto, la disciplina de la Ciencia Política sugiere distintas teorías que se ajustan en el análisis. Así por ejemplo, desde un primer esquema surge la Política Pública como parte de la transformación acelerada que vive la sociedad en la actualidad, y que genera un lazo entre lo político y social. Por esto, el estudio de la política pública, pretende explicar y entender por qué cambian las políticas, por qué surgen nuevas políticas e instituciones, (John, 1998) citado en (Grau, Análisis de políticas públicas, enfoque y casos, 2002). Como respuesta a lo antes mencionado señalaremos que todas las políticas establecidas a través del tiempo han sido acciones afirmativas que han dado respuesta a la desigualdad real por la que han atravesado las personas con discapacidad. De ahí nace otro esquema que plantea, que en el ámbito de la Ciencia Política se necesita *“pensar en las políticas públicas como un ciclo vital con orígenes, un estado intermedio de desarrollo y un final”* (Grau, 2002, pág. 36)

Sin embargo, uno de los aspectos que tiene la investigación en política pública, es la búsqueda de explicaciones causales a los cambios de estabilidad y de políticas, es así que se han realizado aproximaciones teóricas propias de la Ciencia Política en general, desde un enfoque institucionalista, puesto que son las instituciones las que tienen un *“lado limitador restrictivo del comportamiento o las opciones políticas, pero también una faceta creativa”* (Atkinson, 1993 citando en Grau, 2002). Es decir, la institución, es el canalizador de la interacción que existe entre las necesidades ciudadanas y el aparato estatal, es la organización del Estado mediante la creación de políticas públicas. Por esta razón se observa la importancia de una conexión óptima entre la sociedad; para nuestro

caso de estudio entre las personas con discapacidad, y las instituciones, pues sin la existencia de éstas, las políticas públicas no abarcarían las necesidades de este grupo y el Estado se debilitaría en los aspectos de impacto social.

En este sentido y dado el caso de estudio, el surgimiento de la nueva visión y de la creación de una Constitución que garantiza derechos para todas las personas, en especial para aquellas que han sido excluidas de la sociedad durante mucho tiempo, como son las personas con discapacidad, obliga a comprender la necesidad de diseñar nuevos espacios que permitan que la política pública para este sector, sea ejecutada de manera eficaz, entendiendo por eficacia la capacidad de tomar decisiones de política pública, que no solo tenga que ver con el incremento de la misma, sino por la efectividad resolutoria de los problemas de política pública (Colino, 2002, pág. 310). Motivo por el cual mencionaremos a (Moe & Walker, 2008) quienes plantean que el neo institucionalismo genera que los actores y las instituciones se influyan recíprocamente:

*“El homo institutionalus, al encontrarse incrustado o atrapado en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones”.* (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varoone, 2008).

Para el presente estudio, el neo institucionalismo debe entenderse como la interacción entre las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales, no obstante, cabe indicar que las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales, sino que responden a la manera de resolver los dilemas de una acción colectiva. Por este factor, se torna importante el estudio de las instituciones desde la teoría neo institucionalista, puesto que esta se crea para resolver problemas públicos en la vida social (Schotter, 1981) citado en (Ayala, 2000). En este

sentido, la importancia que cumplen las instituciones se enfoca en interceder entre la racionalidad individual y la racionalidad social. Desde este enfoque el *“neo institucionalismo supone que el objetivo de los individuos, que actúan en contextos institucionales es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos”* (Ayala, 2000, pág. 64). Las instituciones se tornan relevantes porque a través de ellas se pueden generar políticas públicas y cambiar las estrategias, los programas y los planes para que el beneficio o la atención lleguen a contribuir a sectores que durante mucho tiempo han estado privados de derechos o de atención social. Además depende de los actores para que dicho cambio genere o no el impacto social requerido.

De esta manera se concluye, mencionando que al ser un estudio complejo, el camino más adecuado es el análisis del trabajo coordinado que se ha realizado entre las instituciones y las organizaciones enfocadas en priorizar la atención a las personas con discapacidad, siendo nuestro caso de estudio: las acciones que se consideraron para elaborar la política “Empleo sin Barreras” para las personas con discapacidad en materia de inclusión social.

## **1.2 El Constructivismo**

El constructivismo permite observar y nos ayuda a argumentar por qué percibimos cosas que se vuelven realidad a través de nuestras propias conceptualizaciones (Kratochwil, 2013). Esta corriente fundamenta el análisis del presente trabajo de investigación, en la medida que permite observar a la sociedad que entiende la existencia de un mundo social y un espacio material, no obstante aclara que la existencia de estos dos factores pasa por la creación o estructura de un mismo lenguaje.

En este sentido, podemos decir que el ser humano no actúa solamente bajo la perspectiva materialista como lo afirma el conductismo<sup>1</sup>, sino que se conducen en base a los significados socialmente construidos. En este contexto, analistas como Fierke (2007) y Barnet (2001) señalan que el constructivismo en el mundo no es algo materialmente dado, sino que es una construcción social, de esta manera el constructivismo dirá que *“fenómenos sociales como el dinero o la autoridad no son clasificaciones naturales, sino totalmente convencionales”* (Kratochwil, 2013, pág 94), no obstante, se puede afirmar que la verdad dependerá de las convenciones del lenguaje, es decir, el dinero como la autoridad son fenómenos que necesitamos crear para determinar o describir ciertas acciones, atribuciones, y potestades en una sociedad.

En este sentido, el constructivismo forma parte fundamental para el desarrollo de este estudio, pues a través de la construcción de nuevos paradigmas se pueden reestructurar nuevas concepciones, pues el constructivismo como tal "no es un método o teoría pedagógica, es fundamentalmente un modelo que busca dar respuestas a interrogantes que por mucho tiempo se han mantenido ocultas", es decir, el constructivismo nos permite crear desde el discurso espacios, para la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad.

El enfoque principal del constructivismo está en el proceso de autoconstrucción de los conocimientos y saberes, en este sentido podríamos mencionar que el primer paso para que las personas con discapacidad formen parte de la sociedad y puedan exigir sus

---

<sup>1</sup> Conductismo: La teoría conductista plantea que el ser humano está sujeto a los cambios de conducta observables, bien sea respecto a la forma o a la frecuencia de esas conductas. El conductismo se focaliza en la importancia de las consecuencias de estas conductas y mantiene que las respuestas a las que se sigue un refuerzo tienen mayor probabilidad de volver a suceder en el futuro; y a diferencia del constructivismo, éste no hace ningún esfuerzo en determinar la estructura del conocimiento, ni tampoco intenta conocer los procesos mentales por los que el ser humano atraviesa. Se concibe al ser humano como reactivo a las condiciones asignadas por el espacio (sociedad) y no como sucede en el constructivismo, donde se considera que el ser humano asume una posición activa. (Peggy & Timothy, 1993, pág. 6)

derechos, es el reconocimiento colectivo de sus capacidades, es decir si las personas, el Estado y las instituciones no reconocen a estas personas como sujetos de derechos, no serviría de nada que en la Constitución se lo haga, pues es un factor que va más lejos de la simple emisión de derechos.

Desde esta perspectiva, la construcción de un nuevo paradigma requiere de una sociedad incluyente, sin prejuicios para que las personas con discapacidad puedan contar con políticas públicas eficientes y eficaces.

En teoría social, los constructivistas enfatizan la construcción social de la realidad. Las relaciones humanas, incluyendo las relaciones internacionales, se fundamentan en la importancia de las ideas y el pensamiento y no esencialmente en las condiciones materiales o fuerzas (Onuf, Kubálková, & Kowert, 1998).

En base a esta afirmación es importante recalcar que esta corriente de pensamiento toma como eje fundamental a las ideas y pensamientos que son fundamentales para el desarrollo de las ciencias políticas.

*De acuerdo a este fundamento teórico se cuenta como principal teórico a Nicholas Onuf el cual menciona que el constructivismo tiene tres premisas principales: 1. La sociedad es lo que hace, es decir, que ésta se configura por las interacciones entre los actores. 2. El discurso y sus derivados, las normas y las políticas, estructuran la construcción social. 3. Las normas se transforman en recursos y siempre se encuentran presentes en la sociedad (Onuf, Kubálková, & Kowert, 1998, pág. 58)*

Se debe tener claro que el constructivismo no toma en cuenta como únicos actores a los Estados, también lo son: la sociedad, los organismos no gubernamentales y los actores indirectos (Ramírez, 2009). Esto quiere decir, que el estudio no se debe centrar solo en el Estado, sino también en las instituciones y actores sociales principales ya que de ese modo se puede observar como interactúa y se desarrollan las políticas públicas.

El constructivismo abarca las siguientes variables de análisis:

### ***1.2.1 Poder y discurso***

Se lo relaciona con la fuerza, capacidad, energía o dominio. Puede referirse a la capacidad de hacer o ser algo, de ejercer un dominio hegemónico sobre uno y/o grupos, tiene que ver con la habilidad de influir sobre uno y/o grupos de personas.

Refleja la autoridad suprema de un líder que es reconocida por una sociedad. En política y sociología, al poder se lo percibe como hegemónico y autoritario, aunque el ejercicio del poder de una u otra forma es aceptado en todas las sociedad humanas.

Para M. Weber al poder se lo entiende como la oportunidad o posibilidad existente en una relación social que permite a un individuo cumplir su propia voluntad. (Max Weber, Conceptos Básicos de Sociología)

El poder se define como algo material y a la vez discursivo; es decir, la sociedad define la forma de comportamiento de los individuos en donde el discurso es la clave de la interacción. A su vez, el discurso permite definir las normas, las prácticas e instituciones que son parte o conforman las relaciones entre la sociedad y el Estado (Salomón, 2001).

Ambas variables están ligadas por la acción que producen en cuanto a disciplinar a los actores, en este caso a las instituciones. Por eso es muy importante que se creen normas acorde a la voluntad y participación de las personas con discapacidad como miembros principales de inclusión. Con el fin de mejorar la interacción entre las instituciones y los actores sociales para generar un ambiente donde exista una mejor cooperación e inclusión, éstas deben ser creadas para conseguir un objetivo común que permita desarrollar y mejorar la capacidad de los Estados (Sánchez, 2010).

### ***1.2.2 Identidad***

Según el constructivismo, la identidad de un Estado es producto de las prácticas sociales internas. Cuando se trata de identidad externa, se hace referencia a sus intereses y acciones que muchas veces es generada por la interacción con la comunidad internacional (Retamazo, 2009).

La construcción de identidad se puede observar claramente en países como Ecuador, que tiene como problema la exclusión de las personas con discapacidad, la cual es aceptada por muchos y no se la considera como un acto de reconocimiento de derechos, es decir que, existe la necesidad de incluir a estas personas como sujetos de derechos. Sin embargo hoy en día, el Ecuador ha intentado dar un salto en dicha problemática y ha incrementado nuevos métodos para el cambio de paradigma y la construcción de una nueva visión social.

Existe también un constructivismo social planteado por Wendt, el cual no toma en cuenta el accionar práctico de los Estados como actores que generan instituciones e identidades intersubjetivas, sino más bien atadas a hacer y pensar siempre en lo mismo, lo cual es definir sus intereses en términos de poder dado que si no lo hacen, habrán otros que lo hagan, y se conviertan en amenaza a la propia identidad (Ramírez, 2009).

Lo que debe hacer un Estado, no solo es preocuparse por los incentivos materiales, lo cual también genera poder, pero lo más importante es centrarse en los principios y valores que se comparte en la Constitución, lo cual daría lugar a un comportamiento cooperativo y colectivo en base a la aceptación de la nueva identidad generada. (Salomón, 2001). Es decir que al incrementar en la sociedad a las personas con discapacidad se requiere de un proceso de adaptación y aceptación para que toda la sociedad reconozca la identidad de las personas con discapacidad, y sean incluidas en todos los aspectos sociales.

### ***1.2.3 Normas***

En realidad, las normas ayudan a discutir sobre algo que es o ha sido importante en la vida de los actores, puesto que forma parte de sus intereses y de sus preocupaciones vitales. Lo que se pretende con las normas es que estas construyan una forma concreta de lo que le interesa a los Estados, entendiendo que estas deben responder al beneficio de las personas con discapacidad y no a lo contrario (Ramírez, 2009).

En términos generales, la norma viene de un comportamiento generalizado y repetido por un gran lapso de tiempo, lo cual provoca que se institucionalice y haga que una conducta contraria sea considerada como inadmisibles por parte de la colectividad (Ramírez, 2009).

Se considera muy importante este análisis, para la presente investigación porque lo que se trata de establecer es hasta qué punto una norma, política o medida es aplicable en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad, para determinar si se lo puede calificar como un eje de acción que responda a las necesidades y demandas de las personas con discapacidad en el Ecuador.

El constructivismo aporta a entender cuáles son los lineamientos por los cuales debe estar centrada la investigación con el fin de obtener un análisis de calidad, que aporte de una manera eficaz a la solución de un problema que afecta al Ecuador. Al tomar como sustento teórico al constructivismo, se denota que la investigación debe estar direccionada a la interacción de los actores, a sus intereses, a las normas y demás variables necesarias para comprender el fenómeno.

### ***1.2.4. Institucionalismo***

Las instituciones son consideradas como instrumentos que se conforman por los actores de acuerdo a sus intereses. Se puede decir, que el Estado es una agrupación humana en

la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados (Rhodes, SF.).

Todos los enfoques institucionalistas parten de una premisa, las instituciones importan en cuanto a las configuraciones institucionales y su impacto en los resultados políticos. Se dice también que las instituciones proveen de contextos donde los actores pueden actuar y llevar adelante diferentes estrategias, negociaciones, programas, planes, proyectos y políticas. (Rosamond, 2000).

De acuerdo a la visión institucionalista, se considera muy importante tomar en cuenta a una de sus corrientes principales: la elección racional, la cual define a las instituciones como entidades legales y estas poseen un conjunto de normas y políticas públicas que imponen obligaciones sobre los actores que actúan en ellas. Además, son las que definen estrategias que los actores pueden adoptar en la búsqueda de sus intereses (Rosamond, 2000).

Con esto se puede determinar que las acciones que se crean por las instituciones son consideradas como cuerpos normativos que regulan la participación de los actores y los limitan a cumplir con lo que ha establecido. Esto es un elemento muy importante para la investigación porque se requiere analizar la relación entre las acciones de las instituciones, la normativa constitucional y legal del Ecuador, y la realidad de las personas con discapacidad.

En el presente capítulo se pretende dar una explicación sobre la importancia de las teorías que sustentan el estudio de las políticas públicas para las personas con discapacidad en materia de inclusión laboral. Además de profundizar la conceptualización de los factores que permiten el análisis de la misma. De esta manera se podrá dar paso a la comparación entre las Constituciones de 1998 y 2008, la cual nos permitirá entender la importancia de las teorías ya que genera una nueva visión, un

nuevo paradigma, el mismo que permite la construcción de una nueva realidad, la misma que debe ser edificada a través de las instituciones y la emisión de políticas públicas que actúen como ejes de acción para satisfacer la necesidad y demanda de este grupo de personas.

## **2. Marco Conceptual**

El presente estudio, comprende en un inicio tres aspectos importantes de investigación que permitirán al final observar el impacto social que ha causado la política pública en las personas con discapacidad en materia de inclusión social en el ámbito laboral. A continuación se hará referencia al proceso de transición, que tuvieron las personas con discapacidad en el Ecuador a partir de los cambios estructurales que se emitieron en la Constituyente del 2008, el mismo que será analizado a través del marco jurídico de las Constituciones. De esta manera, se discutirá el concepto de discapacidad previo a la Constitución del 2008 y el cambio que se da cuando ésta se convierte en garantista de derechos.

### **2.1 Concepto de Discapacidad**

Para abordar este capítulo es preciso tener una idea clara sobre el significado, alcance y objetivo de la discapacidad en el Ecuador.

Es importante mencionar que la condición de discapacidad ha sido, desde siempre, un factor propio de la especie humana y las sociedades. Gracias a los cambios de concepciones, ésta ha sido entendida de distintas formas con el pasar del tiempo. Hasta mediados del siglo XX, la discapacidad era comprendida como un problema individual inherente a la persona, además los ciudadanos con discapacidad no eran consideradas como sujetos de derechos (Moreno, 2011).

Sin embargo, (Moreno, 2011) plantea que después de la Segunda Guerra Mundial, con la formación y consolidación de los Derechos Humanos, las personas con discapacidad y demás sectores sociales excluidos, encuentran espacios de igualdad como grupo humano ante las demás personas. Este nuevo paradigma plantea, que las personas con discapacidad no solo sean comprendidas como personas, sino que también tengan los mismos derechos y obligaciones que los demás, por lo tanto, las instituciones públicas y privadas son los que deben adaptarse o reconstruirse para atender las necesidades de estas personas.

El Informe mundial sobre la Discapacidad emitido por la Organización Mundial de Salud, establece que existen más de mil millones de personas que viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad; de ellas, casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento, de la misma manera menciona que los obstáculos y restricciones son generadas por el entorno en el que viven, es decir la sociedad y sus concepciones erradas y prejuicios son las principales causas de exclusión en aspectos que todo ciudadano consideraría obvio, como el acceso a la educación, la salud, la participación ciudadana, y sobre todo, una vida digna.(OMS, 2011)

Por lo antes expuesto es importante mencionar que a la discapacidad no se la debe abordar únicamente como un problema de la persona causado por una enfermedad, trauma o condición de salud, parámetros que forman parte de un análisis enfocado en la medicina, sino como un problema de origen social y principalmente como un fenómeno que impide la compleja integración de las personas en la sociedad, por ende debemos entender que la discapacidad *“no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones creadas por el contexto social y sus absurdas limitaciones”* (Organización Mundial de la Salud, 2011).

*“La discapacidad, entendida en su contexto social, es mucho más que una mera condición: es una experiencia de diferencia. Sin embargo,*

*frecuentemente, es también una experiencia de exclusión y de opresión. Los responsables de esta situación no son las personas con discapacidad, sino la indiferencia y falta de comprensión de la sociedad. La forma en que una comunidad trata a sus miembros con discapacidad es reflejo de su calidad y de los valores que realza. Las personas con discapacidad y sus organizaciones son un desafío para al resto de la sociedad, la cual debe determinar qué cambios son necesarios para promover una vida más justa y equitativa” (UNICEF, 2005)*

En el caso del Ecuador, la atención a las personas con algún tipo de discapacidad, se daba por iniciativa de padres de familia y organizaciones privadas bajo criterios de caridad y beneficencia (Fantova, 2007). No obstante, a partir de 1952 con la elección del Doctor José María Velasco Ibarra, se avizoran los primeros intentos de atención hacia los discapacitados por parte del Gobierno de turno, con la construcción de escuelas y establecimientos educativos especiales para personas con discapacidad (Moreno, 2011).

Posteriormente, en la década de los setenta, con el *boom* petrolero, el Estado, a diferencia de las décadas anteriores, desarrolla acciones fundamentales para la atención de personas con discapacidad en los campos de la educación, salud y bienestar social. En este marco, se crean servicios e instituciones como el Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional – CONAREP en 1973, que era el encargado de la formación ocupacional e inserción laboral de las personas con discapacidad. De igual forma, en 1977 se expide la Ley General de Educación, que señalaba a la educación especial como una responsabilidad del Estado (Fantova, 2007).

No obstante, los primeros intentos de institucionalizar la atención a la discapacidad iniciaron a partir de los años 80. Esto lo evidencia la creación de la División Nacional de Rehabilitación en el Ministerio de Salud que incluía entre otras cosas, el Departamento de Servicios de Medicina Física (Moreno, 2011). En materia legal, se expidió la Ley de Protección del Minusválido DINARIM cuya rectoría y coordinación

estaba a cargo del Ministerio de Bienestar Social, esta Ley, contenía disposiciones en torno a la prevención y atención de las personas con discapacidad, además de la desaparición del CONAREP (Moreno, 2011).

A inicios de los 90 se resolvió crear la Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador CLASDE con el objetivo de elaborar el Primer Plan Nacional de Discapacidades y la Ley de Discapacidades.

Se intenta brindar otro tipo de ordenamiento para la atención a las personas con discapacidad. En este sentido, se aplica la Ley 180 de Discapacidades y en 1993 se crea el Consejo Nacional de Discapacidad CONADIS. Con estas acciones se intentaba crear un Sistema Nacional de Prevención de Discapacidades y de Atención e Integración de las Personas con Discapacidad, que tenía la facultad de dictar políticas y coordinar acciones entre el sector público y privado (Moreno, 2011). Es decir, se determinaban las responsabilidades y atribuciones de las instituciones del sector público en la temática de los y las discapacitados/as.

En 1996, aparecen los primeros datos formales sobre la situación de los discapacitados en el Ecuador, en el cual se señalaba que en el país existía un 48,9% de personas con alguna deficiencia, de los cuales el 13,2% poseía discapacidad y el 4,4% alguna minusvalía (Cazar, 2010). Mientras que en la actualidad existen 294.166 personas con discapacidad, según el último censo realizado en el 2010 (Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, 2010).

Es indudable que las personas con discapacidad han vivido en un mundo cultural, político e intelectual, de cuya estructuración han sido excluidos y considerados como problema. En este sentido, en base a la exclusión social por la que han atravesado los ciudadanos con discapacidad, Córdoba (2008), indica que la discapacidad y la exclusión

social han estado estrechamente vinculados durante la historia de las sociedades, en las cuales están inmersas las personas con deficiencias en problemas de salud y los sectores que por múltiples impedimentos, ya sea de índole social, política y económica, no pueden satisfacer sus necesidades básicas o acceder a una ciudadanía social plena. Eneida Ferrer, directora de la Secretaría Técnica para el Decenio por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad de la OEA plantea que: “*el problema de la discapacidad no radica en las limitaciones sino en las actitudes de la sociedad*” (Ferrer, 2009), de tal manera, se ha llegado a cometer errores enormes, como ubicarles en una posición de inferioridad, motivo por el cual, uno de los principales retos de las instituciones y de todo Estado de Derechos, es cambiar el paradigma de los ciudadanos para que comprendan que las personas con discapacidad no son un problema y que el reconocimiento e inclusión de éstos genera beneficios y producción social.

Finalmente la Ley Orgánica de discapacidades, aprobada el 25 de septiembre del 2012, considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente en al menos un treinta por ciento su participación o limitada su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, a las cuales les corresponden según el art. 86 de la Ley, derechos de protección y promoción social, que les permitan el máximo desarrollo de su personalidad y potenciales, fomento de la autonomía y la disminución de la dependencia. (Ley Orgánica de discapacidades, 2012)

## **2.2 Política Pública**

Para entender el concepto de política pública es necesario tomar en cuenta que uno de los espacios más importantes para incidir en la inclusión laboral de las personas con

discapacidad es precisamente el de la política pública debido a la importancia que estas constituyen para el desarrollo social de un país.

Por otro lado, cabe indicar que la sociedad está estructurada por tres sistemas conectados: el político, el económico y el socio – cultural, los mismo que se encuentran organizados bajo ciertos parámetros, reglas y normas que manifiestan relaciones de poder (Jurado, 2004).

Las políticas públicas tienen que ver con decisiones públicas, técnicas, administrativas y con definiciones doctrinarias, éticas y normativas (JURADO, 2014). En todas estas decisiones, es necesario incluir criterios de inclusión y de no discriminación, dado el caso de estudio, ya que la política pública a observar debe estar dirigida en este contexto. No obstante, cabe indicar que el propósito de identificar, diseñar y ejecutar Políticas Públicas desde un enfoque de inclusión es el contribuir decisivamente al logro de la igualdad entre las diferencias tanto en la estructura social como en las instituciones públicas y privadas. Por ende el propósito de definir políticas públicas radica en apoyar el re planteamiento del Estado.

Es importante destacar que la política se encuentra situada en el espacio de lo público. En este espacio las personas con discapacidad han sido excluidas durante mucho tiempo o su participación ha sido con mucha dificultad, precisamente por las reglas del juego de la política que no se han elaborado en base a intereses comunes de y para las personas con capacidades diferentes, por otro lado las normas de la política, muchas veces, no responden a los intereses específicos de este grupo de personas, se oponen a ellos o los invisibiliza priorizando aquellas demandas consideradas universales, representativas y válidas para todos por igual.

Es precisamente en este espacio en donde la política adquiere importancia, dado el peso causal y el poder de incidencia que puede llegar a tener siempre y cuando se vuelva prioridad en la agenda pública y en los actores que intervienen en el proceso.

Ahora bien, existen muchas definiciones de política pública pero para el desarrollo del trabajo de investigación nos centraremos en que: *“Las Políticas Públicas constituyen los cursos de acción mediante los cuales los decisores públicos atienden los asuntos definidos como públicos y de interés general”* (Jurado, 2004).

Entendiendo por “decisores públicos” a los actores directos, es decir a las personas a quienes se les otorga la potestad de tomar decisiones importantes, como son los asuntos de agenda pública; por “cursos de acción” debemos entender que son el conjunto de métodos para lograr que la política pública cumpla su objetivo, estos métodos deben estar direccionados en definir que asuntos van a atender, una planificación de cómo y cuándo lo van hacer, es decir tener claramente un mapa de ruta, además debe contar con los recursos humanos, económicos y materiales, que se necesitan para poder ejecutar lo planeado y que sus objetivos sean cumplidos de manera eficaz y eficiente, finalmente por “asuntos públicos,” se debe entender a aquellas situaciones de la vida real que nos interesan, que nos preocupan, que precisamos y frente a las cuales consideramos que los decisores públicos deben tomar acciones concretas destinadas a mejorar la situación de las personas (Jurado, 2004) .

En el espacio público existen varios problemas sociales con diferentes tamaño y complejidad, por esta razón existen políticas públicas que responden a problemáticas locales, sectoriales y estatales por ende diríamos que la Política Pública actúa de acuerdo al tamaño y complejidad del asunto público.

Después de la explicación del Dr. Jurado, se considera importante mencionar otro concepto sobre Política Pública, motivo por el cual se citara a continuación la definición emitida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

*“Las Políticas Públicas son el resultado del conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas, por lo que no pueden ser consideradas como meros actos administrativos del poder central sino como productos sociales emanadas de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico” (OIT Políticas Públicas, 2014)*

Puntualizaremos entonces que las políticas públicas son las respuestas que el Estado o poder público otorga a las necesidades en forma de ejes de acción a través de las instituciones. En este sentido, la actividad del Estado está estrechamente enlazada a ejecutar y verificar que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad, eficacia y eficiencia.

Cabe indicar que la política pública nace de una administración pública, la misma que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados de un Estado, en este sentido, se puede afirmar que la supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, *“lo público debe adoptar diversas formas de acuerdo con las diversas maneras que se entiende el ente colectivo”* (Bobio, 2010, pág. 28). Es decir, las instituciones deben basar sus agendas, programas y proyectos enfocándose en el principio de que el todo es primero que las partes. De tal manera, la institucionalidad como parte del escenario administrativo de un Gobierno, busca dar un salto cualitativo en las políticas sociales, para así lograr el objetivo fundamental de todo Estado de Derechos y Justicia, el mismo que se estructura en colocar el Bienestar del ser humano como base del desarrollo.

En este contexto, las políticas públicas deben nacer desde la necesidad de satisfacer las demandas de las personas con discapacidad en el ámbito laboral para que pueda existir verdaderamente un edificio social de calidad para todos y para todas.

Por lo tanto, el análisis de políticas públicas consiste en: “*el estudio de las acciones de los poderes públicos en el seno de la sociedad*” (Meny & Thoening, 1992, pág. 10), en donde se defiende el interés de interpretar el papel del Estado en la sociedad y el valor de la acción pública. Evidentemente esto permite cuestionar la acción del Estado frente a la política, en donde el Estado ha quedado reducido a una instancia puramente administrativa y garante de derechos.

La política pública debe nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de todo el aparato estatal, bajo un reconocimiento de las demandas sociales y bajo el principio de legitimidad, pese al surgimiento de conflicto de intereses de diversos actores que se agrupan bajo un “sistema de acción”, la misma que se desprende de la concepción descentralizada del poder, es decir las políticas públicas responden al ser del deber ser. “*La intención de las Políticas Públicas es, claramente, la de compensar, sea por la acción del Estado, sea por la acción de la sociedad, las desigualdades provenientes del acceso diferenciado a recursos económicos o de procesos culturales que no consideran especificidades de sectores considerados como minoritarios*” (Benvenuto, 2001). La finalidad de hacer política pública es que éstas, trasciendan la acción gubernamental, ya que lo “público” se refiere a aquellas políticas que devienen del interés general, que el proceso de legitimación deviene del diálogo, la transparencia y la accesibilidad en sus acuerdos, y la financiación procede de las arcas del Estado. (Jurado, 2004)

Necesariamente la política pública requiere de un proceso de planificación, análisis e implementación que dejen de lado la inercia, las imprevisiones o desvíos que

se provocan desde las organizaciones burocráticas, cambios administrativos, entre otros. Otro aspecto significativo en el estudio de las políticas públicas es la cuestión de las agendas: ¿De qué manera un problema social o económico llega a convertirse en un tema de la agenda pública? , ¿A qué prioridades obedece la agenda de gobierno en cada momento del proceso político? o ¿Cómo se sustenta la continuidad de la agenda pública o de gobierno frente a diversas presiones sociales? (Meny & Thoening, 1992)

Desde este contexto las políticas públicas se han situado como las respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas (Salazar, 1999). Para el caso ecuatoriano, el Estado incorpora a la política pública como garantista de derechos y tiene la obligación de inmiscuir en sus programas, planes estratégicos de desarrollo que favorezcan a las personas con discapacidad, erradicando por completo las concepciones basadas en que dicho grupo de personas son tan vulnerables que se convierten en cargas para la sociedad.

Según lo planteado por la Constitución del Ecuador, las políticas públicas se diseñan como uno de los mecanismos para garantizar y hacer efectivos los derechos de las personas, es decir, son un conjunto de decisiones, acciones y estrategias encaminadas a resolver problemas públicos (SENPLADES , 2011).

Cabe indicar que tradicionalmente se ha observado que las personas con discapacidad han sido excluidas de la sociedad, lo que ha generado problemas estructurales en la construcción de los procesos de la política pública para este grupo social. En este sentido, describir y analizar las implicaciones de las instituciones y las políticas públicas existentes, para establecer cómo estas afrontan la dualidad entre inclusión social y discapacidad, tornan relevante a la presente investigación desde un punto de vista político, porque se dan dos hitos en un marco normativo como son: las Constituciones de 1998 y 2008, siendo en esta última, donde el Estado incorpora a la

política pública como garantista de derechos y tiene la obligación de inmiscuir en sus programas, planes estratégicos de desarrollo que favorezcan a las personas con discapacidad. De igual forma en el campo social, se da un nuevo paradigma que plantea la inclusión de personas con discapacidad en la sociedad para que sean objeto de derechos y obligaciones como cualquier ciudadano.

En este sentido y dado el caso de estudio, el surgimiento de la nueva visión y de la creación de una Constitución que garantiza derechos para todas las personas, en especial para aquellas que han sido excluidas de la sociedad durante mucho tiempo, como son las personas con discapacidad, razón que obliga a comprender la necesidad de diseñar nuevos espacios que permitan que la política pública para este sector, sea ejecutada de manera eficaz y eficiente, entendiendo por eficacia la capacidad de tomar decisiones de política pública que no solo tenga que ver con la incrementación de la misma, sino por la efectividad resolutoria de los problemas de política pública (Colino, 2002, pág. 310).

Finalmente, a manera de abstracción se entenderá como política pública al conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos de poder político y a la inclusión social.

### **2.3 Estado de Bienestar**

El estado de bienestar promueve la reducción de los riesgos sociales a través de dos factores: la educación y la capacitación con el objetivo de transformar a los ciudadanos “de receptores pasivos de beneficios sociales en personas independientes, activas, coproductoras de su propia seguridad” (CEPAL, 2006), de igual forma este valoriza la política social que contribuya a la participación y al incremento económico.

El estado de bienestar hace énfasis en la relación que existe entre el desarrollo económico y la política social, motivo por el cual la institucionalidad se torna

importante dentro de este análisis, debido a que canaliza el interés del Estado central y los grupos sociales que requieren atención privilegiada por el hecho de estar en exclusión. En este sentido la tesis de las Naciones Unidas ha establecido hace más de 40 años que las políticas sociales contribuyen al desarrollo económico, la misma que ha sido fortalecida por *“los principios de los derechos sociales y humanos, los nuevos conceptos de desarrollo humano: inversión en la gente, cohesión social y las más variadas demandas de inclusión social”* (CEPAL, 2006, pág. 11).

Desde este enfoque, el estado de bienestar se conjuga con varios principios que unifican el desarrollo económico y social, y es precisamente (Myrdal, 1966 citado en CEPAL, 2006) quien expone de manera clara los cuatro principios que permiten o hacen efectiva la funcionalidad de un estado de bienestar:

*“1) que ningún segmento de la población sea dejado al margen del desarrollo y de las transformaciones; 2) que el crecimiento sea el objetivo de la movilización de amplias capas de la población y que se asegure su participación en el proceso de desarrollo; 3) que la equidad social se considere moralmente importante, y asimismo un elemento crucial para el crecimiento de la eficiencia en el largo plazo, y 4) que se confiera alta prioridad al desarrollo de las potencialidades humanas, en especial de los niños, evitando la desnutrición precoz y brindando servicios de salud e igualdad de oportunidades”* (Kwon, 2003 citado en CEPAL).

Por esta razón se considera que, este enfoque integrado da paso a la creación de nuevos proyectos, programas y políticas de inclusión dentro de las agendas públicas, además de incentivar el desarrollo de las capacidades y productivas de las personas. Por otro lado un Estado de bienestar activo esta direccionado en promover la reducción de los riesgos sociales a través de la educación y la capacitación.

Finalmente se podría establecer que el Estado de bienestar admite o posibilita rescatar el papel fundamental de las instituciones principalmente aquellas que se enfocan en la protección social, pues éstas buscan dar un salto cualitativo en las

políticas sociales para lograr el objetivo general del gobierno: colocar el bienestar del ser humano como fuente de desarrollo.

## **2.4 Inclusión Social**

En torno a la última variable previamente mencionada se entenderá a la inclusión social como lo establece el artículo 340 de la Constitución de la República del Ecuador: *“conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”* (CPRE, 2008). En este sentido, nuestra Constitución conjuga varios factores como la no discriminación, igualdad de oportunidades, participación y representación, integridad, igualdad entre hombres y mujeres con discapacidad con el afán de que la relación entre Estado e inclusión social de la población con discapacidad no quede sin funcionalidad. En este contexto, se puede determinar que la participación social de las personas con discapacidad es la aplicación de los derechos que están inmersos a todo ser humano por el hecho de pertenecer a dicha especie, así mismo podemos complementar dicha perspectiva estableciendo que la inclusión es el reconocimiento social de los derechos humanos.

Luego de realizar una descripción del marco teórico que nos servirá como guía para entender la problemática y definir conceptos básicos entorno a la discapacidad, se dará paso a un segundo capítulo en el que se abordarán temas específicos como la normativa nacional e internacional, así como la descripción de instrumentos vinculantes para dar paso a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Además, se visualizará las acciones tomadas en consideración para la creación del programa de

inserción laboral perteneciente a la política “Ecuador Sin Barreras”. Finalmente se realizará una descripción del proyecto previamente mencionado.

## **CAPÍTULO II: NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE DISCAPACIDAD E INSERCIÓN LABORAL**

Una vez abordadas las teorías, las mismas que nos permitirán desarrollar la investigación y los conceptos claves, se dará paso a una mirada retrospectiva de la Constitución de 1998 y 2008, además se realizará una breve descripción de la Convención Internacional sobre derechos de las personas con discapacidad, para finalizar con una observación de las principales acciones que se han tomado para la creación de la política “Ecuador sin Barreras”, de manera específica el Proyecto Inserción Laboral.

Históricamente el Ecuador se ha caracterizado por concebir a las personas con discapacidad como un problema externo a la sociedad, lo que en efecto ha dado como resultado la exclusión. Tal es así, que la propia Constitución generalizaba los derechos, los cuales eran sujetos a interpretaciones erróneas que excluían a las personas con discapacidad, pues sus artículos y fundamentos no eran claros y se generaban dualidades y restricciones provocando rupturas y fricciones dentro de las instituciones, lo cual provocaba la existencia de objetivos y políticas débiles e inalcanzables. Por esta razón, dentro del cambio Constitucional que se da en el 2008 se identifica como hito fundamental el reconocimiento a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y ya no como objetos de protección.

Es importante realizar una breve mirada retrospectiva de las Constituciones de 1998 y 2008, los objetivos, políticas y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir y las acciones más importantes en materia de inclusión social para personas con discapacidad durante el periodo político 2009-2013.

Dicha descripción permitirá observar los avances logrados en el país en materia de inclusión social para las personas con discapacidad y, los desafíos que no se han logrado abarcar por parte de las instituciones, pues se ha observado durante mucho tiempo que varias políticas públicas no satisfacen las necesidades de estos grupos de atención prioritaria como son las personas con discapacidad.

En este sentido, el presente capítulo, busca analizar y comprender que el desarrollo social inclusivo, se fundamenta en el diseño e implementación de acciones y políticas públicas.

## **2.1 Constitución de 1998 - 2008 y Plan Nacional del Buen Vivir en materia de Discapacidad e Inserción Laboral**

La Constitución de la República del Ecuador es una norma suprema de carácter estrictamente neo constitucional. El neo constitucionalismo se basa en la búsqueda constante de reflejar los derechos fundamentales de la persona, establecer un límite a los poderes tradicionales del Estado y colocar a la persona como el centro del ordenamiento jurídico (Hervada, 2013). En ese sentido, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (CPRE, Art 1). De manera que, ha pasado de proclamarse como un Estado Social de derecho a declararse bajo la concepción de Estado Constitucional de derechos y justicia, que no solamente reconoce derechos si no, sobre todo que los garantiza. La Carta Magna hace referencia a la dignidad y la “vida digna” de la persona. Así mismo, es importante agregar que el “Plan Nacional del Buen Vivir” 2009-2013 (PNBV), documento destinado a direccionar la generación de políticas públicas en relación a la consecución de los doce objetivos nacionales para alcanzar el Buen Vivir, menciona a la dignidad de la persona como uno de los pilares fundamentales del Estado.

Es importante mencionar que la conceptualización que se realizará en este capítulo, no pretende abarcar de manera exhaustiva el análisis de la Constitución de 1998 y 2008 pero si, demostrar la diferencia e importancia que asigna la nueva Constitución a este grupo de personas. En este sentido, la metodología que se utiliza en la presente investigación es comparativa, la misma que se mostrará a continuación a través de una matriz y descriptiva que por su parte servirá para el análisis.

En la Constitución Política de 1998, se visibiliza por primera vez a este sector poblacional como un grupo vulnerable que requiere de atención especial por parte del Estado y se le otorgaba la responsabilidad para formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades, lo cual significó un gran avance en el ámbito de la discapacidad, reconociendo a las personas de este grupo como sujetos de derecho, iguales ante la Ley y libres de discriminación. Además, se incorpora el tema de la discapacidad en ámbitos de salud, trabajo, educación, bienestar social, accesibilidad, entre otros (CPRE, 1998).

Sin embargo, desde el año 2000, la inestabilidad política por la que atravesaba el Ecuador, trajo consigo el incumplimiento de las normas expresadas en la Constitución. En este sentido, el Plan Nacional de Discapacidades elaborado en el 2001, se enfocó en tres principales ejes: prevención, atención e integración social de las personas con discapacidad (MIES, 2010).

A partir del 2007, al iniciar la administración de Rafael Correa y Lenin Moreno, se comenzó a liderar nuevos procesos de reestructuración en materia de discapacidades e inclusión social. Se llega a establecer “la garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. El artículo 48, numeral 7, menciona que se *“sancionará el abandono de éstas personas, y los actos que incurran en cualquier*

*forma de abuso, trato inhumano o degradante por razón de discapacidad”* (CPRE, 2008).

Así mismo, uno de los primeros hitos de este nuevo proceso fue considerar a la prevención, atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad como política de Estado, según lo menciona el Decreto 338:

*Art. 1: Declárase y establézcase como política de Estado la prevención de discapacidades, y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad.*

*Art. 2: Declárese, la aplicación y ejecución, en forma prioritaria y presente, del programa “Ecuador Sin Barreras”, el mismo que será coordinado por la Vice Presidencia de la República y contará con la participación del Ministerio del Trabajo y Empleo, de la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) (Decreto 338, 2007)*

El establecimiento de la discapacidad como política de Estado, no solo significa un hecho histórico en la atención del Estado hacia este grupo de personas, sino que además ha abierto un abanico institucional, normativo y programático para la creación y consolidación de políticas públicas encaminadas a la atención de las personas con discapacidad.

De esta manera, se crea un cambio en las oportunidades que brinda el Gobierno central a las personas con discapacidad, después de que existían diversos obstáculos “*en el proceso de normalización e incorporación de las personas con discapacidad, que a su vez limitaban la participación de las personas con discapacidad en la sociedad*” (Villacres, 2009, pág. 10). Cabe indicar que uno de los mayores retos observables en la creación de una política pública para discapacitados radica en convencer a la sociedad que las personas con discapacidad no son una clase aparte, y que el mundo está constituido por más diferencias que similitudes.

El análisis comparativo que se presenta a continuación hace referencia a los artículos sobre los derechos de las personas con discapacidad en la Constitución de 1998 y la Constitución del 2008. Además, permite observar cómo se encontraban las personas con discapacidad dentro de la Constitución de la República del Ecuador en 1998 y como están posicionadas en la actualidad.

| <p style="text-align: center;"><b>CONSTITUCIÓN 1998</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sección Quinta</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De los grupos vulnerables</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>CONSTITUCIÓN 2008</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título II: DERECHOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo Tercero</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sección Sexta: PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b></p>  |
|--|--|
| <p><b>Art. 47:</b> En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.</p> | <p><b>Art. 47:</b> El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad los derechos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.</li> <li>-La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas.</li> <li>- Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos. - Exenciones en el régimen tributario.</li> <li>-El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas. -Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de centros de acogida para su albergue.</li> <li>-Una educación que desarrolle sus potencialidades y habilidades para su integración y participación en igualdad de condiciones. Se garantizará su educación dentro de la</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>educación regular. Los planteles regulares incorporarán trato diferenciado y los de atención especial la educación especializada. Los establecimientos educativos cumplirán normas de accesibilidad para personas con discapacidad e implementarán un sistema de becas que responda a las condiciones económicas de este grupo.</p> <p>-La educación especializada para las personas con discapacidad intelectual y el fomento de sus capacidades mediante la creación de centros educativos y programas de enseñanza específicos.</p> <p>-La atención psicológica gratuita para las personas con discapacidad y sus familias en particular en caso de discapacidad intelectual.</p> <p>- El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.</p> <p>- El acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación, entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille.</p>  |
| <p><b>Art. 50, numeral 3:</b> El Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes la garantía de: atención preferente para su plena integración social, a los que tengan discapacidad</p>   | <p><b>Art. 48:</b> El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:</p> <p>-La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, educativa y económica.</p> <p>- El desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar su esparcimiento y descanso.</p> <p>-La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley.</p> <p>-El establecimiento de programas especializados para la atención integral de las personas con discapacidad severa y profunda, con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad, el fomento de su autonomía y la disminución de la dependencia.</p> <p>-El incentivo y apoyo para proyectos productivos a favor de los familiares de las personas con discapacidad severa.</p> <p>-La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La ley sancionará en abandono de estas personas, y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trata inhumana o degradante y discriminación por razón de la discapacidad.</p> |
| <p><b>Art. 53:</b> El Estado garantizará la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral, en especial en casos de indigencia. Conjuntamente con la sociedad y la familia, asumirá la responsabilidad de su integración social y equiparación de oportunidades. El Estado establecerá medidas que garanticen a las personas con discapacidad, la utilización de bienes y servicios, especialmente en las áreas de</p> | <p><b>Art. 49:</b> Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>salud, educación, capacitación, inserción laboral y recreación; y medidas que eliminen las barreras de comunicación, así como las urbanísticas, arquitectónicas y de accesibilidad al transporte, que dificulten su movilización. Los municipios tendrán la obligación de adoptar estas medidas en el ámbito de sus atribuciones y circunscripciones. Las personas con discapacidad tendrán tratamiento preferente en la obtención de crédito, exenciones y rebajas tributarias, de conformidad con la ley. Se reconoce el derecho a la comunicación por medio de formas alternativas, como la lengua de señas ecuatoriana para sordos, oralismo, el sistema Braille y otras.</p> |  |
| <p><b>Art. 54:</b> El Estado garantizará a las personas de la tercera edad y a los jubilados, el derecho a asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno, atención integral de salud gratuita y tratamiento preferente tributario y en servicios. El Estado, la Sociedad y la Familia proveerán a las personas de la tercera edad y a otros grupos vulnerables, una adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental. La ley regulará la aplicación y defensa de estos derechos y garantías.</p>  |  |

**Tabla 1: Comparación de la Constitución 1998 y Constitución 2008<sup>2</sup>**

La Constitución de 1998 por primera vez habla de las personas que sufren algún tipo de vulnerabilidad, las mismas que necesitan atención prioritaria, tanto en lo público como en lo privado. Sin embargo se da una mención de manera tan generada que no se logra determinar cuáles son las personas que requieren atención prioritaria y tampoco se da la especificidad que requieren las personas con discapacidad. A diferencia de la actual Constitución que incluye y visualiza a las personas con discapacidad en los grupos, ya no vulnerables, sino de atención prioritaria. Se establecen claramente los

<sup>2</sup> Fuente: Constitución 1998 y Constitución 2008. Elaborado por: La autora.

derechos y obligaciones que tienen las instituciones públicas y privadas como la atención especializada, rehabilitación integral, rebajas, exenciones, igualdad de oportunidades, acceso a una vivienda y educación, que les permitan desarrollarse plenamente.

En la Constitución de 1998 se incluye a la sociedad, de manera general a los niños – niñas y adolescentes con discapacidad, sin embargo no se especifican los mecanismos de integración para que dicha inclusión sea obligatoria y adecuada tanto en instituciones públicas como privadas. En la Constitución del 2008 ya se establecen los mecanismos de integración como la participación de éstos, en las actividades democráticas del país. El no cumplimiento de los mismos se sujetarán a sanciones.

A diferencia de los artículos antes expuestos, este es el único que hace mención específica a las personas con discapacidad, de cierta forma plantea la necesidad de garantizar la prevención y atención de las personas con discapacidad, y establece medidas para la integración y el desenvolvimiento pleno. Sin embargo, cabe indicar, que ninguna norma suprema puede aplicarse sin una ley que le vincule su obligación y ejecución.

En la Constitución del 2008 se plantea un trabajo conjunto con las diferentes instituciones para que estas personas y quienes las cuidan puedan desarrollarse plenamente en la sociedad.

Este artículo establece la obligatoriedad del Estado de velar por los grupos más vulnerables dentro de la sociedad, a los cuales hay que otorgarles estabilidad física y mental. Sin embargo no se establece de manera taxativa las obligaciones para integrar a las personas pertenecientes a los grupos vulnerables, lo que genera una debilidad en la responsabilidad del Estado con las personas con discapacidad.

Se puede establecer entonces que la Constitución del 2008 se convierte en uno de los principales instrumentos legales, con carácter obligatorio – vinculante, para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y las obligaciones del Estado ecuatoriano para con ellos. En este contexto, la Constitución del 2008, pretende cambiar el paradigma en el que erróneamente ha vivido el Ecuador y busca responder a las necesidades de todo ciudadano, como por ejemplo: la participación plena dentro de un estado democrático, además vincula a todas las instituciones: privadas y públicas para que construyan mecanismos de integración y acceso para este grupo de ciudadanos que han vivido durante mucho tiempo en exclusión y aislamiento.

### **2.1.1. Plan Nacional del Buen Vivir**

Es importante mencionar la jerarquización de la norma, pues esto nos servirá como guía para evaluar la política pública, motivo por el cual se ha decidido que una vez realizado el análisis de las Constituciones de 1998 y 2008 se analicen los objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir, pues la lógica de dicho plan, es brindar los lineamientos para la realización de las políticas públicas.

En este sentido, cabe mencionar que el Plan Nacional del Buen Vivir se emite para cumplir con el Art. 280 de La Constitución del 2008, el mismo que establece:

*“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”*(CPRE,2008)

Es decir, posiciona a la planificación y a la política pública como instrumento para el cumplimiento de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de los derechos, siendo éste el primer giro importante para que las instituciones generen políticas

públicas que respondan a las necesidades, demandas e incluyan a las personas con discapacidad.

Dentro de los preliminares del PNBV encontramos varios aspectos que deberán estar tomados en cuenta en las políticas públicas para personas con discapacidad en materia de inclusión social, especialmente en aquellas que se direccionen al ámbito laboral.

En este sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir plantea un cambio de paradigma enfocado a la elaboración de “políticas que alcancen mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos humanos; estas deben guardar una estrecha vinculación con aquellas políticas que buscan cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento y aceptación de las diferencias que existen entre ciudadanos para lograr erradicar todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación” (PNV, 2009 - 2013).

Es importante mencionar que *“Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social”* (PNV, 2009 - 2013). De esta manera se pretende estructurar el aspecto económico para asegurar la igualdad, lo político para que existan espacios de participación e inclusión y lo socio –cultural para que el paradigma de las desigualdades y diferencias, no bloquee el desarrollo de las personas con capacidades diferentes dentro de la sociedad.

Dentro de las estrategias del Plan Nacional del Buen Vivir, se establecen mecanismos de inclusión, protección social, y garantías de derechos, los cuales se desarrollan en base a factores de salarios dignos, igualdad de oportunidades, la obligatoriedad de estar asegurados, pero sigue existiendo un vacío relevante con respecto a la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, no

siempre lo que se sobre entiende es visible para todos. Cabe indicar que el desarrollo de las discapacidades tal como lo plantea el Plan Nacional del Buen Vivir consiste en:

*“posibilitará la generación acelerada de empleo y trabajo productivo, y permitirá la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas,..., que propenderán a fortalecer una dinámica productiva que impulse procesos de desarrollo y otras formas de relaciones sociales que recuperen una mirada de equidad social y de vinculación no mercantil, y una articulación y complementariedad entre las áreas urbanas y rurales, asegurando el Buen Vivir de toda la población” (PNV, 2009 - 2013)*

El propósito de estas estrategias supone el respeto, reconocimiento e inclusión de la diversidad y la diferencia de los distintos grupos humanos que forman parte de la sociedad ecuatoriana, así se podrá evitar la desigualdad social y se brindará mayores oportunidades para todos los ciudadanos.

Dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, encontramos doce objetivos que plantean un desarrollo social más justo y equitativo. Para nuestro estudio se tomará en cuenta el objetivo 1: *“Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social en la diversidad”*, el mismo que plantea que las personas con discapacidad se encuentran en mayor riesgo social, motivo por el cual es fundamental cumplir con el mandato constitucional que establece la atención prioritaria, preferencial y especializada a las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables (PNV, 2009 - 2013).

En este sentido, el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), menciona que en el 13,2% del total de la población en el Ecuador tiene algún tipo de discapacidad, lo cual significa que el 1,6 millones de habitantes requieren de protección especial. Por esta razón el Plan Nacional del Buen Vivir plantea la construcción de políticas para un *“Ecuador sin Barreras, que supere las limitaciones arquitectónicas en las ciudades y ofrezca ayudas técnicas, medicamentos, unidades de rehabilitación especializadas, y*

*facilidades para la inserción laboral de las personas con discapacidad que desean incorporarse al trabajo” (CONADIS, en PNDV 2009-2013).*

Así mismo encontramos políticas y lineamientos en relación a la inserción o reinserción laboral de personas con discapacidad:

Política 1.1 *“Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades”*, esta plantea la ampliación de cobertura y acceso de los servicios de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez promueve la eliminación de barreras de ingreso a los grupos de atención prioritaria como las personas con discapacidad (PNV, 2009 - 2013) .

Política 1.3. *“Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad”*, la misma que establece lineamientos como la reducción de brechas de ingreso y de segregación ocupacional que afectan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades (PNV, 2009 - 2013).

Este capítulo comprende de manera jerárquica el estudio de las normas correlacionadas con la política pública de inclusión laboral para personas con discapacidad, el mismo que nos permitirá abordar más adelante la evaluación de la política “Ecuador sin Barreras” elaborado a través del programa “Misión solidaria Manuela Espejo”, donde se pondrá especial énfasis en el “Proyecto de Inserción Laboral”.

## **2.2 Principales Acciones en materia de Inclusión Social en el Ecuador**

Dentro de las acciones establecidas por el gobierno central, se establece un arduo trabajo por la igualdad, el mismo que se realiza a través de “un modelo de desarrollo inclusivo, que tiene como objetivo dejar atrás los programas meramente asistencialistas para posicionar a cada ciudadana y ciudadano como sujeto de derechos, de cuyo ejercicio el Estado es garante” (CONADIS, 2013-2017). Dicho desarrollo está enfocado en el “diseño e implementación de acciones y políticas públicas direccionadas a promover la igualdad de oportunidades” que debería tener una previa planificación y adecuado proceso de ejecución y su respectiva evaluación de impacto (Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades , 2013-2017).

En sí, este modelo de desarrollo social inclusivo está basado en el nuevo paradigma de inclusión y los derechos humanos, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos, que poseen los mismos derechos económicos, sociales y culturales que disfruta la población en general; y, fomenta su participación activa en las actividades de la sociedad e incidencia política (Vicepresidencia y CONADIS 2007).

Las normas internacionales sobre derechos humanos, recoge algunos principios universales e inalienables como: la interdependencia, la igualdad, la no discriminación, la participación e inclusión, siendo estos principios los que deberían aplicarse en toda Constitución, para que las políticas públicas sigan un mismo eje de acción a lo largo de su formulación, ejecución, monitoreo y evaluación, y así sean tan eficientes y efectivas que puedan convertirse en garantistas de derechos (ONU, 2006).

La Organización de Naciones Unidas en el año 2006, crea la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, la misma que impulsa:

*La estructuración de una sociedad incluyente y la progresiva atención a las personas con discapacidad, reconoce 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 dificultan o impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás. (ONU, 2006)*

Esta Convención señala un cambio paradigmático de las actitudes, creencias y enfoques respecto de las personas con discapacidad y su desarrollo en la sociedad, cabe indicar que el Estado ecuatoriano fue uno de los primeros países en adherirse y firmar dicho instrumento que pone énfasis en la valoración de derechos humanos.

En este contexto, y en cumplimiento con lo citado de la Constitución, enfocados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las acciones que se toman para la creación de una política pública que responda a las necesidades de las personas con discapacidad en el aspecto laboral, se apropian de los siguientes principios basados en la Constitución del 2008 y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

### **2.2.1 Constitución de la República 2008:**

La Constitución establece que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
- Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o

colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

- La ley sancionará toda forma de discriminación.
- El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promueva la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

### **2.2.2 Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad**

Los principios recopilados para el estudio de la elaboración de una política que se exponen a continuación son adquiridos del CONADIS:

- El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas.
- La no discriminación.
- La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.
- El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana.
- La igualdad de oportunidades
- La accesibilidad
- La igualdad entre el hombre y la mujer
- El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Estos principios, están direccionados a la protección social y a la equidad, para que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus potencialidades de acuerdo con los preceptos constitucionales para cumplir con los lineamientos del Buen Vivir (CONADIS, 2009).

Los primeros avances que se rescatan para la implementación de ejes y acciones a favor de las personas con discapacidad en el ámbito laboral son procesos realizados por la Convención Internacional sobre Derechos para las Personas con Discapacidad, a través de su artículo 27 “Trabajo y Empleo”, el mismo que plantea que:

*Art.27: Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas: a. Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; b. Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos; c. Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con los demás; d. Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; e. Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo; f. Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicios de empresas propias; g. Emplear a personas con discapacidad en el sector público; h. Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas; i. Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo; j. Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto; k. Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad. (CONADIS, 2009)*

En este contexto, los Estados Partes buscan la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, su prevención, atención y rehabilitación integral, para así asegurar que este grupo de ciudadanos no sean sometidos a esclavitud, ni servidumbre y que estén protegidos, en igualdad de condiciones con los demás, además certifica la inclusión y controla el sometimiento de estas personas a un trabajo forzoso u obligatorio, es decir, se establecen

aspectos fundamentales a fin de garantizar un empleo en mejores condiciones (Maldonado, 2011).

En efecto, las instituciones públicas y privadas tienen la obligación y competencia para establecer y ejecutar políticas públicas, regulaciones, estrategias, programas y servicios para la inclusión social, y la atención durante el ciclo de vida, especialmente direccionadas al aseguramiento de los grupos más vulnerables, entre estos las personas con discapacidad. En este contexto, éstas deben realizar su gestión en base a cinco principios: Igualdad, inclusión y equidad, universalidad, integralidad y corresponsabilidad. Siendo el segundo principio en el que nos enfocaremos para el estudio de la presente investigación (MIES, 2010).

Además es importante mencionar, que la inclusión para el presente trabajo se entenderá desde la perspectiva de que el entorno en el que convivimos está “caracterizado por una alta heterogeneidad poblacional, enfocada en un contexto lleno de diversidades, la misma que requiere de un reconocimiento y aceptación para un desarrollo social, sano, justo y equitativo” (MIES, 2013). Así mismo, *“La oferta y prestación de servicios así como el respeto de las diferencias en la igualdad, permiten más que una integración, una inclusión total”* (Subsecretaría de Discapacidades, 2013).

Dentro de las acciones que se han desarrollado para la elaboración de la política pública tenemos instituciones específicas que nos facilitan el estudio, como es el caso del MIES<sup>3</sup>, el mismo que define su nuevo modelo de gestión con el propósito de impulsar la inclusión económica y social para las personas con discapacidad y sus familias. En este sentido, podemos observar dentro de su estatuto, la existencia de una Secretaría Técnica de Discapacidades, siendo su misión: *“Proponer, ejecutar y evaluar la política pública de inclusión social de las personas con discapacidad, y las*

---

<sup>3</sup> MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

*relaciones positivas del entorno familiar*” (MIES, 2013, pág. 40). Esta se elabora desde un enfoque basado en la persona, fortaleciendo las capacidades, reconociendo sus diferencias y promoviendo el concepto de comunidad inclusiva, de esta manera le da sentido a su rol rector, y tiene como función principal definir políticas que satisfagan las necesidades de determinado grupo de personas, pues son los ejes de acción para cumplir objetivos institucionales.

La Secretaria Técnica de Discapacidades, tiene una serie de atribuciones y responsabilidades, las mismas que sirven de ruta para la evaluación de la política pública de inclusión laboral.

El Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS, cuenta con una bolsa de empleo y dispone de los Servicios de Integración Laboral (SIL) que están coordinados por las Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad de Ecuador FENEDIF. Estos servicios se encuentran ubicados en 5 ciudades: Quito, Cuenca, Machala, Babahoyo, y Guayaquil (CONADIS, 2009)

Así mismo, el SIL presta y brinda servicios de asesoramiento a las empresas con charlas de sensibilización, apoyo a las personas con discapacidad, y capacitación a los usuarios en base a la demanda laboral; definiendo el perfil laboral del interesado, basándose en su capacitación, habilidades y destrezas para que puedan acceder con facilidad a un trabajo

El 23 de mayo del año 2007, en coherencia con estos instrumentos internacionales, el gobierno ecuatoriano, adopta como política de Estado la atención y prevención de la discapacidad, siendo la Vicepresidencia de la República la entidad delegada para su ejecución, a través del programa “Ecuador Sin Barreras” (Vicepresidencia de la República, 2008)

### **2.3 Acciones que se tomaron en consideración para el Proyecto Inserción Laboral**

Las acciones que se tomaron en consideración para el análisis del Proyecto Inserción Laboral emitido por el Programa y la Política Misión Solidaria Manuela Espejo, son acciones adquiridas de documentos tanto oficiales como de la página de la Vicepresidencia y de las instituciones correspondientes. Por otro lado, se recopiló información del texto académico: “Discapacidades en Ecuador: perspectivas críticas, miradas etnográficas” en el que formaron parte el MIES y la FLACSO

#### ***a) Primera Acción***

La adhesión del Ecuador a la Convención, convirtió al país en el primer Estado de Latinoamérica en sumarse a los esfuerzos de varios países, para procurar una cultura de respeto a los derechos de las personas con discapacidad, las que están expuestas a escenarios de discriminación y exclusión social y en muchos casos hasta familiar, que le impide ejercitar sus derechos y libertades complicándoles sus actividades normales dentro de la sociedad a la que pertenecen.

Gracias al enfoque actual que se ha dado, las personas con discapacidad no necesitan compasión ni caridad, sino ser considerados como sujetos portadores de deberes y derechos, ya que han sido tratados como parte de asistencia social, hoy en día deben y deberán ser “poseedores y sujetos de derechos”, por lo que estarán dentro de los planes y políticas del gobierno, para poder lograr su desarrollo social, económico y cultural dentro de un marco de igualdad de oportunidades y equidad social.

Con las políticas públicas establecidas, las personas con discapacidad deben tener derecho a recibir procedimientos especiales para que se puedan incorporar, integrarse a la sociedad, lo que involucra a la colectividad a adaptarse a sus

condiciones, para ser tratados como cualquier otro ciudadano y permitir que el proceso promueva el bienestar de todas las personas.

Con la creación de la ley, se observan sanciones por abandono de estas personas y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad (ART 66) y así se conseguirá reducir o terminar con la segregación y el incumplimiento de normas.

***b) Segunda Acción***

En relación a los derechos de las personas con discapacidad para acceder al empleo, se ha podido observar y palpar que cada día se va fortaleciendo la voluntad de reconocer, promover e implementar los derechos de integración a las personas con capacidades especiales a la relación laboral. De tal manera que en los últimos años se dan avances en materia de normas de políticas públicas para personas con capacidades especiales para que puedan alcanzar igualdad de oportunidades. En la actualidad, por decreto toda empresa pública y/o privada deberá incorporar a trabajadores con discapacidad, para ayudar a reducir el impacto socioeconómico de la discapacidad en la familia y en la sociedad.

La inclusión laboral de personas con discapacidad les ayuda estas personas a mejorar la calidad de vida. Además han demostrado su productividad debido a su gran responsabilidad, puntualidad y perseverancia, lo que refuerza y encamina la igualdad de oportunidades laborales y favorece en la cimentación de una colectividad donde cada una de las personas con discapacidad se sientan valoradas, aceptadas y principalmente incluidas; obteniendo el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo, con el objetivo de brindarles un entorno laboral que atienda a sus necesidades.

Las personas con discapacidad constituyen un eje de prioridad en las políticas de la sociedad para que uno de sus fines esenciales sea la integración laboral.

*c) Tercera Acción*

El Gobierno Nacional definió una serie de medidas con el objetivo de erradicar todo tipo de acción discriminatoria en varios niveles, es así que la desigualdad en los patrones de inclusión laboral y la discriminación que sufren las personas con discapacidad en el mercado laboral contribuye a reproducir la desigualdad social, la pobreza y la exclusión social, al no poder acceder a un trabajo en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos o hacerlo en espacios diferenciados o protegidos, por lo que corren el riesgo de convertirse en ciudadanos desconocidos.

Para obtener un desarrollo humano sostenible, de nuestra población se requieren de políticas que promuevan mayores oportunidades para que las personas puedan acceder a empleos de calidad para que compensen sus expectativas de progreso dentro de la familia y sociedad, y es aquí donde se deben eliminar las prácticas discriminatorias para que se equiparen las condiciones y exista el respeto a sus diferencias.

*d) Cuarta Acción*

Ecuador amplió potencialmente el panorama de derechos para las personas con discapacidad, produciéndose radicalmente una transición. Los derechos humanos son universales, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluyendo a las personas con distintas discapacidades.

Lo que reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar los derechos humanos y libertades fundamentales en todas las

esferas, para que puedan ejercer en forma efectiva y reforzada sus derechos, al igual que cualquier otra persona.

Todas las personas deben conocer sus derechos y deberes para poder ejercerlos plenamente y que sean respetados.

*e) Quinta Acción*

La creación de programas coordinados y encabezados desde la Vicepresidencia a través de diversas instancias gubernamentales, se da desde hace pocos años atrás, las personas con discapacidades sufrían de estigmas sociales, marginación y exclusión económica, con una orientación que era simplemente médica.

Al crearse la Misión Solidaria Manuela Espejo, que brinda atención integral a personas con discapacidad, se da un gran giro y las personas con discapacidad pasan a ser sujetos de atención prioritaria. En el sector social, en la salud, en la educación, la cobertura del Bono Joaquín Gallegos Lara y la pensión asistencial del Ministerio de Inclusión Económica y Social, que son transferencias monetarias para personas con discapacidad, la entrega de viviendas por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el desarrollo del deporte inclusivo, la institucionalización de los consejos de igualdad de discapacidades que vigilan los derechos y garantías de las personas con discapacidad.

El Ecuador es considerado un modelo a seguir por otras naciones en el programa Misión Manuela Espejo, que brinda atención integral a las personas con discapacidad y que fue impulsado por el ex vicepresidente Lenin Moreno.

En nuestro país hay aproximadamente 387.000 personas con discapacidad y se encuentran principalmente en cuatro provincias: Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay.

*f) Acciones del CONADIS<sup>4</sup>*

Dentro de las políticas que deberían surgir a través de las acciones consideradas por el CONADIS encontramos (CONADIS, 2012):

- Priorizar las acciones de prevención de las deficiencias, discapacidades y minusvalías como una responsabilidad de toda sociedad y el Estado.
- Impulsar programas de detección, diagnóstico y tratamiento de las deficiencias.
- Fortalecer los programas de rehabilitación profesional, incluyendo la orientación, capacitación profesional y el empleo como fin último del proceso de rehabilitación integral.
- Fortalecer la existencia de servicios de rehabilitación funcional y entrenamiento para la autonomía personal.
- Impulsar la integración social a través de medidas de apoyo para el desenvolvimiento en la vida diaria de las personas con discapacidad.
- Impulsar la ejecución de investigaciones tendientes a conocer la situación y las necesidades de la población con capacidades diferentes.

La finalidad de estas acciones es consolidar lo que establece la Constitución en una realidad, a través de políticas que integren las necesidades y demandas de un grupo social específico como son las personas con discapacidad.

Dicha política debe establecerse en base a aspectos como la sensibilización, pues se debe lograr el respeto de la sociedad hacia las personas con discapacidad, ésta debe valorar y promover una vida digna, inclusiva y participativa que impulse y ejecute una verdadera inclusión social. Debe cumplir con los lineamientos establecidos en el Decreto 338, el mismo que plantea la prevención, atención y rehabilitación, para lo cual

---

<sup>4</sup> CONADIS: Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades

debe esclarecerse todos los factores de riesgo y vulnerabilidad por las que han sufrido y sufren las personas con discapacidad.

Finalmente la política debe abarcar reivindicaciones concretas como: el derecho a la educación, el trabajo digno, vivienda y demás beneficios que por Ley les corresponde.

#### **2.4 Política: “Empleo sin Barreras” como principal aporte para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Ámbito Laboral**

La política “Empleo sin Barreras” es una iniciativa de la Vicepresidencia de la República, la misma que tiene como propósito cumplir con lo establecido en el decreto 338 emitido en el año 2007, esta se enfoca en tres principales ámbitos, “promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad” (Maldonado, 2011).

El programa “Ecuador sin Barreras” establece las bases necesarias para acceder en igualdad de condiciones a todos los servicios. Este programa se enfoca en siete ejes o proyectos:

- Proyecto Misión Solidaria Manuela Espejo
- Proyecto Misión Solidaria Joaquín Gallegos Lara
- Proyecto Órtesis y Prótesis
- Proyecto Inserción Laboral
- Proyecto Prevención de la Discapacidad Auditiva
- Proyecto de la Discapacidad Visual
- Tamizaje Neonatal

Dentro de estos siete proyectos, el que tomaremos como caso de estudio para entender la inclusión en el ámbito laboral, es el denominado “Inserción Laboral –

Empleo sin Barreras”, el mismo que tiene como objetivo: “Contribuir a la inclusión y capacitación laboral de las personas con discapacidad en el cumplimiento del 4% de la ley<sup>5</sup>”. Así mismo encontramos ejes de acción en donde se establece que tanto las empresas públicas como privadas, deberán contar a partir del 2010 con el 4% de personas discapacitadas dentro de su nómina de trabajadores (Vicepresidencia de la República, 2008).

En este contexto, podemos mencionar que con todas las acciones estipuladas en el acápite anterior, con respecto al Convención Internacional sobre derechos de las Personas con Discapacidad, la Constitución del 2008, el decreto 338, y las modificaciones al Código Laboral y el objetivo del Proyecto “Empleo sin Barreras”, lo que se busca es consolidar todos estos instrumentos para formar un eje de acción que tenga como objetivo la no discriminación, fomentar la igualdad en condiciones y oportunidades e incluir socialmente a las personas con discapacidad (Maldonado, 2011).

Es un programa que promueve la verdadera inclusión de personas con discapacidad a la sociedad y de esta forma garantiza el cumplimiento de sus derechos, busca también la debida sensibilización a la sociedad ecuatoriana acerca de la cruda realidad de la población más vulnerable del país.

La Misión Solidaria Manuela Espejo es una campaña de mucha importancia en la historia del Ecuador, es un estudio científico - médico para determinar las causas de las discapacidades y conoce la realidad biopsicosocial de esta población desde los

---

<sup>5</sup> **Art. 47 Inclusión Laboral:** La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades. El porcentaje de inclusión laboral deberá ser distribuido equitativamente en las provincias del país, cuando se trate de empleadores nacionales; y a los cantones, cuando se trate de empleadores provinciales.(..) El trabajo que se asigne a una persona con discapacidad deberá ser acorde a sus capacidades, potencialidades y talentos, garantizando su integridad en el desempeño de sus labores; proporcionando los implementos técnicos y tecnológicos para su realización; y, adecuando o readecuando su ambiente o área de trabajo en la forma que posibilite el cumplimiento de sus responsabilidades laborales.

puntos de vista biológico, psicológico, social, clínico y genético, con el fin de delinear políticas de Estado reales, que abarquen múltiples áreas como: salud, educación y bienestar social (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2011).

Esta labor que se va a rescatar facilitará la formación de nuevos retos, formando mejores conocimientos de las diferentes necesidades de este grupo de personas, con la finalidad de romper barreras que generen limitaciones y prohibiciones y así abrir oportunidades auténticas para una adecuada inclusión de todas las personas con capacidades diferentes, para que trabajen en un proyecto de vida en forma normal (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2011)

De esta manera, la sociedad va promoviendo la responsabilidad social con este grupo de personas con suficiente estímulo para que se involucren día a día en todos los ámbitos como: en lo laboral, deportivo, económico, recreativo, político, educativo, entre otros. La inserción laboral es muy oportuna para las personas discapacitadas en todas las instituciones, sean éstas de carácter públicas, mixtas o privadas puesto que de varias formas existe la motivación del aprendizaje para poder desenvolverse por sí mismos.

La implementación de políticas que protegen a las personas con discapacidad han dado como resultado que estas personas se vayan socializando paso a paso, teniendo una comunicación abierta, trazándose grandes logros de objetivos personales, entre otros; asociándose a la Autonomía Personal es decir, en los principios de solidaridad, respeto, individualidad y universalidad; promoviendo igualdad de oportunidades como movilidad y transporte, ayudas técnicas y actitudes sociales.

En consecuencia, este proyecto busca desarrollar nuestro sentido de solidaridad comprender las dificultades y necesidades que una persona debe enfrentar para lograr mejores y mayores niveles de desarrollo, de respetar sus derechos a participar en las

decisiones relacionadas con su proyecto de vida, y de facilitar los apoyos que requieren para ajustarlo, en la medida de sus posibilidades.

### **TERCER CAPÍTULO**

## **IMPOTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS EN EL ECUADOR EN BENEFICIO DE LA INCLUSIÓN LABORAL A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Luego de haber hecho un análisis descriptivo de los instrumentos internacionales y nacionales que permiten la toma de acciones para crear una política pública que beneficie a un sector específico de la sociedad como son las personas con discapacidad es importante mencionar que en este punto de la investigación, cabe recordar que se ha establecido como objetivo primordial analizar la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. En este sentido, el presente capítulo se enfocará en determinar el impacto que ha causado el eje “Empleo sin Barreras”, además de determinar la importancia de la política pública dentro de la Administración estatal y diagnosticar la relación entre la discapacidad y el empleo.

Cabe indicar que dicho impacto será medible a través de los objetivos y metas, mediante una descripción de incidencia y alcance, el mismo que será expresado en datos estadísticos emitidos por el INEC, CONADIS, MRL y la VICE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Es importante señalar las dificultades en la búsqueda de textos que encuentren relación entre discapacidad, inserción laboral y políticas públicas enfocadas a este eje, pues existe una escasa elaboración de documentos de estudio en el Ecuador. Sin embargo, se encontraron varios estudios que tienen relación con la investigación de estas variables por separado, motivo por el cual en este capítulo se desarrollará a manera de diagnóstico la realidad en la que se encuentran durante el periodo político 2009 – 2013 las personas con discapacidad.

### 3.1 Diagnóstico

Existen varios estudios que se centran únicamente en la evaluación de las personas con discapacidad desde la perspectiva de salud. No obstante, autores como (León, 2006) establecen la importancia de insertar a las personas con discapacidad en el campo laboral. De igual manera, visualiza uno de los puntos de fricción para el desarrollo de dicha inclusión, pues menciona que la escasa o inadecuada educación dificulta el proceso de inserción laboral, ya que existe una fuerte relación entre la discapacidad y la pobreza, sumado a ello la poca experiencia.

Por otro lado, León (2009) afirma que la situación de discriminación que sufren las personas con capacidades diferentes a las comunes, se ve agravada por un contexto social, económico y físico, donde no existen las facilidades de acceso o la flexibilización laboral.

Sin embargo, se puede señalar que se refleja una mayor preocupación por incluir a las personas con discapacidad en el ámbito laboral, pues se evidencia un giro en la región dentro de sus normativas enfocadas, se empieza a tomar en cuenta dentro de sus legislaciones la protección y la flexibilidad, volviéndolas más incluyentes. Ello permite generar un desarrollo económico y social.

En este contexto podemos decir, que la integración e inserción laboral son fundamentales para que la vida de las personas con discapacidad se desenvuelva en un escenario normal y se consideren seres útiles, idóneos y productivos.

Desde esta lógica, se puede realizar una crítica a las instituciones públicas ecuatorianas, en el sentido de que no ha existido una generación de políticas sólidas y adecuadas de empleo y mercado de trabajo, pues el “Proyecto Inserción Laboral” plantea una inclusión, sin embargo se ha logrado captar, evidenciar, que dicha inserción

sigue siendo un tema complicado tanto para las empresas públicas y privadas. Dicho análisis será contrastado con las estadísticas que serán expuestas a medida como se desarrolle este capítulo.

En el Ecuador, el porcentaje de la población con discapacidad, según el V censo realizado en el 2001, fue de 4.65%, y en la última década se observa un incremento a 5.65% según datos proyectados por el INEC en el 2010. Por otro lado, el estudio realizado por el CONADIS, establece que el 12.14% de la población ecuatoriana tiene algún tipo de discapacidad (Torres, 2007). Este último resultado se expulsa después de un análisis del programa Misión Solidaria Manuela Espejo, sin embargo esta documentación no se encuentra aún en páginas o documentos oficiales, no obstante, se puede considerar un dato importante ya que tenemos un porcentaje de 7.73% de población que no responde a la encuesta elaborada por el INEC sobre si posee o tiene algún familiar con discapacidad.



Ilustración 1: Población con discapacidad en el año 2001 y 2010<sup>6</sup>

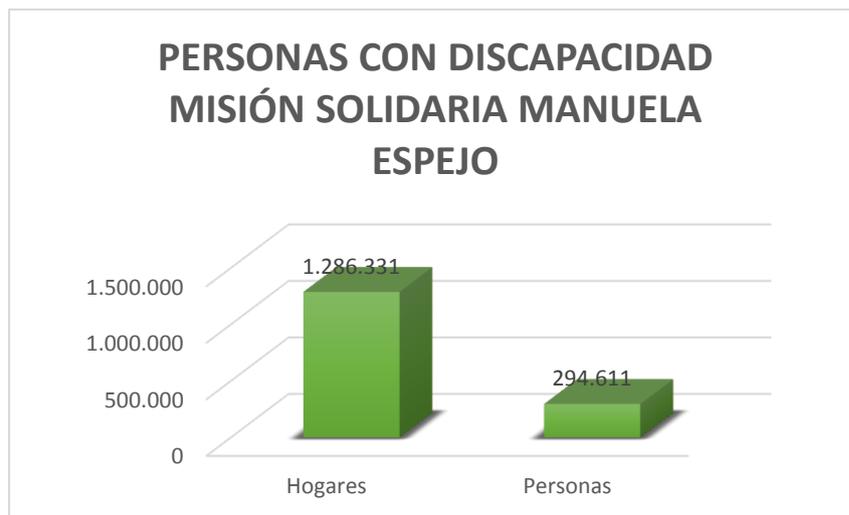
<sup>6</sup> Fuente: INEC. Elaborado por: Autora

Según datos expulsados por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS, 2011) en Ecuador existen aproximadamente 1.600.000 personas con discapacidad de las cuales 592.000 personas poseen discapacidad física, 432.000 personas con discapacidad por deficiencias mentales y psicológicas, 363.000 personas con discapacidad por deficiencias visuales; y, 213.000 personas con discapacidad por deficiencias auditivas y de lenguaje, lo que en porcentaje corresponde detalladamente en el gráfico siguiente:



**Ilustración 2: Personas que poseen algún tipo de discapacidad 2011**

Por otro lado, la Misión Solidaria Manuela Espejo expulsa datos donde señala que desde el año 2009 hasta el 2011 se han visitado aproximadamente “1,286.331 hogares en 24 provincias y 221 cantones del Ecuador, estudiando y localizando un total de 294.611 personas con discapacidad, lo que representan relativamente un 22,90% de discapacitados a nivel nacional, quienes son atendidas de manera integral en el marco de la fase de respuesta” (Misión Solidaria Manuela Espejo, 2011).



**Ilustración 3: Datos brigada Misión Solidaria Manuela Espejo 2011**

Cabe indicar que el dato expuesto anteriormente corresponde a las brigadas de la Misión, la misma que tiene como finalidad conocer el ámbito real de las personas con discapacidad que forman parte del Ecuador. Esto debido a la falta de estadísticas sólidas sobre la realidad de este grupo de personas, lo que a su vez da como respuesta o justificación a la inexistencia de políticas dentro de la administración pública que permitan tomar decisiones en beneficio de las personas con capacidades diferentes.

No obstante, la población económicamente activa bordea los 472, 569 según datos emitidos por el Censo del 2011 expulsados por el INEC:

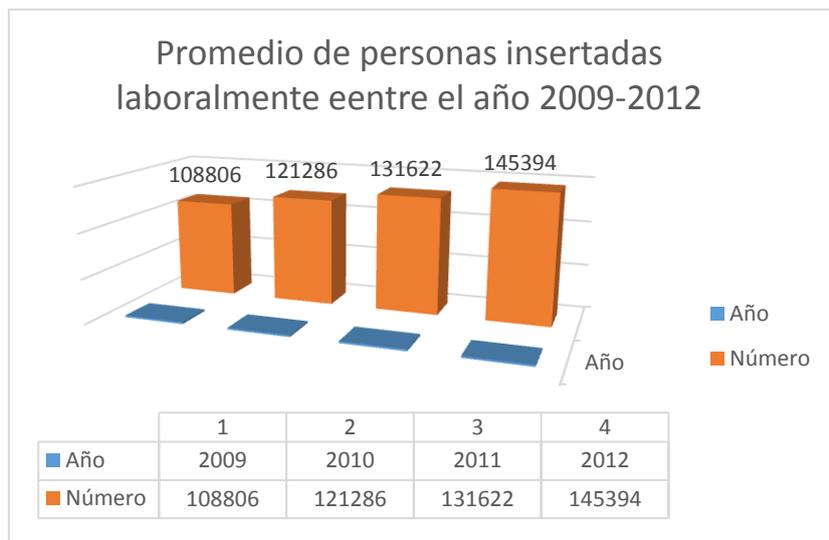
| <b>POBLACIÓN ECONOMICAMENTE<br/>ACTIVA SEGÚN EL ETARIA 2010</b> |                 |
|---|-----------------|
| EDAD  | No. DE PERSONAS |
| De 15 a 19 años   | 46,088          |
| De 20 a 24 años   | 42,554          |
| De 25 a 29 años   | 42,265          |
| De 30 a 34 años   | 43,331          |
| De 35 a 39 años   | 43,162          |
| De 40 a 44 años   | 46,528          |
| De 45 a 49 años   | 50,371          |
| De 50 a 54 años   | 51,127          |
| De 55 a 59 años   | 54,142          |
| De 60 a 64 años   | 53,001          |
| <b>Total</b>  | <b>472,569</b>  |

Es importante mencionar que la inserción laboral sigue siendo un factor decisivo como eje de integración social, una fuente de sentido para la vida personal y un espacio para la participación ciudadana. Motivo por el cual se ha determinado que cada Ministerio desde el ámbito que le corresponda debe hacer las redefiniciones necesarias para promover una sociedad incluyente en donde los derechos de las personas con discapacidad sean restituidos y respetados (Maldonado, 2011).

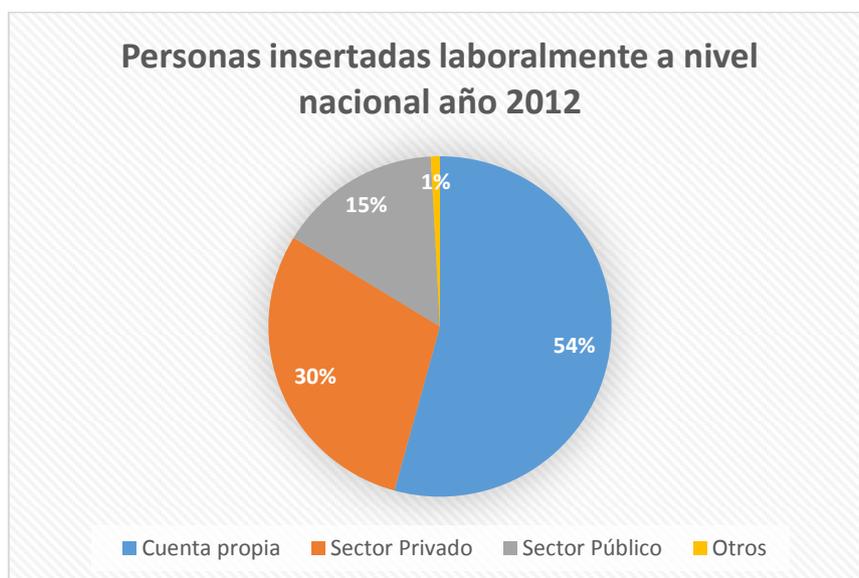
En este contexto, observamos que según datos elevados por el Ministerio de Relaciones Laborales en el 2011 se incluyen en 3.750 empresas inspeccionadas, 9.911 personas con discapacidad; en el 2012 de 9.004 empresas se integran 28.406 personas con discapacidad y por último en el año 2013 de 9.011 empresas inspeccionadas se observa un número de 27.268 personas con discapacidad insertadas laboralmente (Ministerio de Relaciones de Trabajo, 2014). A continuación se visualiza, tabla otorgada por el Ministerio de Relaciones de Trabajo.

| <b>DATOS OBTENIDOS DEL PROYECTO "SISTEMA DE REHABILITACION PROFESIONAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD"</b> |                                       |  |                                       |  |                                       |
|--|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| <b>2011</b>  |                                       | <b>2012</b>  |                                       | <b>2013</b>  |                                       |
| <b>NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD INSERTADAS LABORALMENTE</b>   | <b>No. DE EMPRESAS INSPECCIONADAS</b> | <b>NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD INSERTADAS LABORALMENTE</b> | <b>No. DE EMPRESAS INSPECCIONADAS</b> | <b>NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD INSERTADAS LABORALMENTE</b> | <b>No. DE EMPRESAS INSPECCIONADAS</b> |
| <b>9911</b>  | <b>3750</b>                           | <b>28406</b>   | <b>9004</b>                           | <b>27268</b>   | <b>9011</b>                           |

**Ilustración 4: Personas insertadas laboralmente según el MRL**



**Ilustración 5: Personas insertadas laboralmente según CONADIS 2009-2012**



**Ilustración 6: Porcentaje de personas insertadas laboralmente por sectores**

Después de haber revisado los tres gráficos expuestos anteriormente podemos observar la primera carencia en el objetivo de la política. Ecuador sin Barreras, promueve la inclusión e integración de las personas con discapacidad en la vida social en condiciones de equidad, evadiendo o erradicando las limitaciones que se han creado a través del tiempo, pues estas se caracterizan por ser acciones o medidas que dificultan

el desarrollo de una actividad, sin embargo la falta de conexión entre las instituciones no permite tener un dato real sobre la inclusión de las personas con discapacidad.

Después de realizar investigación de campo por las instituciones, desde la Vicepresidencia indicaron que la institución competente para facilitar datos estadísticos sobre el Proyecto Inserción Laboral era el Ministerio de Trabajo, el mismo que nos reveló que la política entra en ejecución recién en el 2011, motivo por el cual mostramos a continuación datos oficiales de dicho Ministerio, sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Los datos están de manera promediada desde el 2011 hasta septiembre 2014.

| PROVINCIA         | TIPO DE DISCAPACIDAD |        |             |          |             |        |                   | TOTAL GENERAL |
|-------------------|----------------------|--------|-------------|----------|-------------|--------|-------------------|---------------|
|                   | AUDITIVA             | FÍSICA | INTELECTUAL | LENGUAJE | PSICOLÓGICA | VISUAL | no registrado msp |               |
| <b>AZUAY</b>      | 776                  | 4048   | 456         | 66       | 193         | 1009   | 5                 | <b>6553</b>   |
| <b>BOLÍVAR</b>    | 161                  | 403    | 47          | 15       | 23          | 198    | 5                 | <b>852</b>    |
| <b>CAÑAR</b>      | 157                  | 700    | 68          | 21       | 52          | 205    | 10                | <b>1213</b>   |
| <b>CARCHI</b>     | 141                  | 391    | 39          | 6        | 30          | 116    | 3                 | <b>726</b>    |
| <b>CHIMBORAZO</b> | 470                  | 942    | 190         | 15       | 24          | 247    | 15                | <b>1903</b>   |
| <b>COTOPAXI</b>   | 338                  | 963    | 170         | 37       | 30          | 279    | 8                 | <b>1825</b>   |
| <b>EL ORO</b>     | 324                  | 1578   | 291         | 48       | 80          | 314    | 8                 | <b>2643</b>   |
| <b>ESMERALDAS</b> | 134                  | 964    | 149         | 12       | 32          | 260    | 5                 | <b>1556</b>   |
| <b>GALÁPAGOS</b>  | 18                   | 53     | 15          | 0        | 6           | 15     | 1                 | <b>108</b>    |
| <b>GUAYAS</b>     | 2960                 | 10727  | 1837        | 302      | 480         | 2651   | 164               | <b>19121</b>  |
| <b>IMBABURA</b>   | 340                  | 916    | 121         | 16       | 35          | 240    | 3                 | <b>1671</b>   |
| <b>LOJA</b>       | 326                  | 1333   | 259         | 31       | 90          | 406    | 12                | <b>2457</b>   |
| <b>LOS RÍOS</b>   | 242                  | 1562   | 127         | 42       | 42          | 324    | 10                | <b>2349</b>   |

|                                       |               |               |              |              |              |               |            |               |
|---------------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------|---------------|
| <b>MANABÍ</b>                         | 795           | 5059          | 289          | 66           | 214          | 1468          | 53         | <b>7944</b>   |
| <b>MORONA SANTIAGO</b>                | 67            | 395           | 25           | 2            | 11           | 105           | 3          | <b>608</b>    |
| <b>NAPO</b>                           | 89            | 279           | 22           | 7            | 6            | 74            | 4          | <b>481</b>    |
| <b>ORELLANA</b>                       | 78            | 406           | 20           | 9            | 15           | 152           | 3          | <b>683</b>    |
| <b>PASTAZA</b>                        | 72            | 201           | 21           | 5            | 8            | 63            | 3          | <b>373</b>    |
| <b>PICHINCHA</b>                      | 3473          | 11430         | 2442         | 308          | 743          | 3285          | 130        | <b>21811</b>  |
| <b>SANTA ELENA</b>                    | 126           | 603           | 46           | 9            | 20           | 135           | 4          | <b>943</b>    |
| <b>SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS</b> | 164           | 830           | 89           | 20           | 26           | 165           | 15         | <b>1309</b>   |
| <b>SUCUMBIOS</b>                      | 91            | 429           | 40           | 18           | 20           | 139           | 5          | <b>742</b>    |
| <b>TUNGURAHUA</b>                     | 452           | 966           | 184          | 21           | 48           | 257           | 15         | <b>1943</b>   |
| <b>ZAMORA CHINCHIPE</b>               | 85            | 343           | 36           | 7            | 9            | 83            | 0          | <b>563</b>    |
| <b>no registrado</b>                  | 0             | 3             | 0            | 0            | 0            | 0             | 1          | <b>4</b>      |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                  | <b>11.879</b> | <b>4.5524</b> | <b>6.983</b> | <b>1.083</b> | <b>2.237</b> | <b>1.2190</b> | <b>485</b> | <b>80.381</b> |

**Ilustración 7: Puestos ocupados por personas con discapacidad a nivel nacional**

Cabe indicar que según información del Ministerio existen 8.185 puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en más de una empresa. (Ministerio de Relaciones de Trabajo, 2014)

| PROVINCIA    | TIPO DE DISCAPACIDAD |        |             |          |             |        |                   | TOTAL |
|--------------|----------------------|--------|-------------|----------|-------------|--------|-------------------|-------|
|              | AUDITIVA             | FÍSICA | INTELECTUAL | LENGUAJE | PSICOLÓGICA | VISUAL | no registrado msp |       |
| <b>AZUAY</b> | 576                  | 3049   | 434         | 62       | 177         | 869    | 4                 | 5171  |

|                                       |      |       |      |     |     |      |     |       |
|---------------------------------------|------|-------|------|-----|-----|------|-----|-------|
| <b>BOLÍVAR</b>                        | 102  | 300   | 43   | 11  | 16  | 148  | 3   | 623   |
| <b>CAÑAR</b>                          | 107  | 529   | 60   | 19  | 44  | 165  | 10  | 934   |
| <b>CARCHI</b>                         | 69   | 279   | 36   | 5   | 22  | 86   | 3   | 500   |
| <b>CHIMBORAZO</b>                     | 295  | 735   | 163  | 13  | 23  | 189  | 10  | 1428  |
| <b>COTOPAXI</b>                       | 253  | 797   | 167  | 31  | 28  | 232  | 7   | 1515  |
| <b>EL ORO</b>                         | 271  | 1370  | 273  | 46  | 77  | 268  | 7   | 2312  |
| <b>ESMERALDAS</b>                     | 121  | 814   | 145  | 12  | 30  | 203  | 5   | 1330  |
| <b>GALÁPAGOS</b>                      | 13   | 47    | 15   |     | 6   | 14   | 1   | 96    |
| <b>GUAYAS</b>                         | 2783 | 9946  | 1821 | 298 | 470 | 2432 | 151 | 17901 |
| <b>IMBABURA</b>                       | 265  | 823   | 114  | 15  | 35  | 201  | 3   | 1456  |
| <b>LOJA</b>                           | 242  | 987   | 225  | 27  | 76  | 263  | 10  | 1830  |
| <b>LOS RÍOS</b>                       | 213  | 1324  | 125  | 40  | 40  | 275  | 9   | 2026  |
| <b>MANABÍ</b>                         | 669  | 3897  | 278  | 65  | 194 | 1118 | 46  | 6267  |
| <b>MORONA SANTIAGO</b>                | 42   | 295   | 22   | 2   | 11  | 81   | 1   | 454   |
| <b>NAPO</b>                           | 58   | 217   | 22   | 7   | 6   | 55   | 4   | 369   |
| <b>no registrado</b>                  |      | 3     |      |     |     |      | 1   | 4     |
| <b>ORELLANA</b>                       | 61   | 346   | 20   | 9   | 14  | 109  | 3   | 562   |
| <b>PASTAZA</b>                        | 54   | 167   | 20   | 5   | 6   | 48   | 3   | 303   |
| <b>PICHINCHA</b>                      | 3275 | 11049 | 2415 | 303 | 726 | 3154 | 124 | 21046 |
| <b>SANTA ELENA</b>                    | 87   | 437   | 46   | 9   | 17  | 95   | 3   | 694   |
| <b>SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS</b> | 144  | 711   | 88   | 19  | 26  | 141  | 10  | 1139  |
| <b>SUCUMBÍOS</b>                      | 64   | 362   | 40   | 18  | 20  | 103  | 4   | 611   |

|                                  |               |               |              |              |              |               |            |               |
|----------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------|---------------|
| <b>TUNGURA<br/>HUA</b>           | 365           | 882           | 177          | 18           | 45           | 239           | 13         | 1739          |
| <b>ZAMORA<br/>CHINCHIP<br/>E</b> | 56            | 268           | 33           | 5            | 8            | 58            | 0          | 428           |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>10.185</b> | <b>39.634</b> | <b>6.782</b> | <b>1.039</b> | <b>2.117</b> | <b>10.546</b> | <b>435</b> | <b>70.738</b> |

**Ilustración 8: Cuadro de personas con discapacidad que se encuentran trabajando en edades comprendidas entre los 18 y 65 años**

El Ministerio de Trabajo (2014) establece este rango de edad, debido a que las características del mercado laboral concentran a la mayor cantidad de la población de este grupo etario.

Además cabe mencionar que, durante el seguimiento a través de investigaciones y conversatorios con varios jóvenes que desean incursionar en el ámbito laboral, se pudo observar que las personas con discapacidad no han logrado tener una aceptación óptima dentro de la sociedad, incluso se visualiza la dificultad de las entidades públicas para la inclusión de estas personas, pues muchos funcionarios confunden el derecho que tienen las personas con discapacidad con la obligatoriedad de contar con ellas dentro de la nómina porque la ley lo estipula, más no porque exista un verdadero reconocimiento de sus derechos. Así mismo, vemos como empresas privadas se aprovechan de estas personas para evadir pagos, es decir convierten a este grupo de ciudadanos en sujetos de lucro. En este contexto, se puede determinar que el apoyo aún no está consolidado, pues varios relatos señalan que este tipo de abusos provocan indignación y pocas ganas de superación personal.

Se señala también desde este grupo, que las instituciones públicas locales no dan la apertura necesaria de inclusión en el campo laboral y no brindan el apoyo necesario que deben tener hacia los discapacitados, esto demuestra que todavía no existe la

confianza necesaria en personas que por algún motivo han tenido que convivir con capacidades diferentes. Además, estas instituciones que prestan atención al cliente no disponen de una infraestructura adecuada, es decir no cuentan con herramientas especializadas para que puedan desarrollar sus actividades al momento de incorporarse a las distintas entidades laborales (Valarezo, 2015)

Por otro lado, se observan varias tensiones dentro de las empresas y las personas con capacidades diferentes, puesto que su inserción en el trabajo va de la mano con roles temporales, los mismos que tienen salarios bajos, amenazas de despido por bajo desempeño y relaciones personales desagradables. Esto explica el déficit que aún existe en la aceptación de estas personas en la sociedad.

Por esta razón, es necesario insistir en que la política pública que se ha levantado no ha tenido un profundo estudio sobre el tema, ni cuenta con la legitimidad necesaria con respecto a la participación ciudadana. En líneas anteriores se había abordado la problemática sobre levantar políticas públicas capaces de trascender y generar mejoras en el ámbito social, político y económico.

### **3.2 Políticas y Lineamientos**

Para abordar el análisis de la política pública es necesario vincularla con el “Estado de Bienestar”. La teoría generalmente encuentra su soporte en la relación que tiene con el Estado, pues toda política pública surge de una agenda estatal, es decir desde el ámbito público, además tiene como rol principal el esfuerzo de regular y proveer de servicios y condiciones que protejan a los ciudadanos de las consecuencias económicas, sociales y políticas que podrían afectarles en un tiempo determinado.

De esta manera, es importante entender a la Administración Pública, de esta se desglosan una serie de instituciones que en efecto, son un “*conjunto de normas y*

*principios destinados a regir la organización y el comportamiento de las administraciones públicas*” (Parada, 2012, pág. 14). Es decir, que las administraciones públicas son las organizaciones que se insertan en el poder ejecutivo del Estado, más las estructuras orgánicas que sirven de soporte al poder legislativo y judicial. En este sentido, se integran a la Administración Pública los diversos Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, entre otras. A cada una de las administraciones antes mencionadas se les otorgan o encomiendan funciones y competencias para la gestión de un servicio o función específica con la finalidad de que existan políticas públicas más eficientes que generen un impacto social inmediato dentro de la sociedad. Estas administraciones, a través de la implementación de las políticas resuelven problemas de un colectivo en específico y se convierten automáticamente en garantes de derechos.

Por esta razón, la política pública se torna importante dentro del escenario social pues dependen de tres factores que generan complejidad en el Estado de Bienestar: a) determinantes económicos o fiscales, b) dimensión política y burocrática; y, c) aspectos culturales o ideológicos. Son tres ejes dominantes que están siempre presentes en el momento de ejecutar una acción y a su vez en la toma de decisiones, esto se debe a un crecimiento económico y a la suma de demandas sociales. Para nuestro caso de estudio las personas con discapacidad han formado parte de un giro importante dentro de la sociedad ecuatoriana, y gracias a todas sus reivindicaciones se han podido crear políticas que les reconozcan como sujetos de derechos.

Las instituciones son el canalizador entre la sociedad y el Estado, y en efecto son las precursoras de políticas públicas que satisfacen las necesidades de este grupo en específico. Por lo tanto, un sistema de conocimiento en donde los hombres puedan entender la necesidad de correlacionarse, predecir efectos e influir resultados, es

fundamental para cumplir la Constitución, las Leyes y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Dicho de esta forma, las instituciones públicas contribuyen y promueven un desarrollo sustentable al ser humano y a la población, porque ejercen sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional e internacional y como anteriormente lo expresamos pertenecen al Estado y está estipulada en la Constitución de la República del Ecuador.<sup>7</sup> Además, con la elaboración eficaz y eficiente de políticas de inclusión, el procedimiento de integración a las personas que se encuentran en estado de marginación tuviera un impacto social positivo, justo y legítimo, mejorando las condiciones de vida de la población, permitiendo así la participación en la misma ciudadanía para poder impulsar el desarrollo.

Sin embargo, para el estudio de las Ciencias Políticas el principal factor dominante es la búsqueda del Estado de Bienestar, que se caracteriza por el dimensionamiento del Estado a través de argumentos: económicos, políticos, burocráticos e ideológicos. De manera que la cantidad y calidad de las intervenciones del Estado de Bienestar solo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles. Esto responde claramente al papel que ha cumplido el Gobierno del presidente Rafael Correa en el periodo político 2009-2013, en especial a todas aquellas políticas que han surgido para salvaguardar la integridad de las personas con discapacidad en creación de políticas inclusivas; sin embargo quedan muchos retos por observar en el Proyecto de Inserción Laboral, la inexistencia de documentación responde a una política frágil durante este periodo de estudio.

---

<sup>7</sup> Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá de manera excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley. (CPRE, 2008)

Se podría afirmar que la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado, el desarrollo socioeconómico y el crecimiento de las políticas sociales, son el fruto de la transformación que se ha visibilizado en el Ecuador. Al tener una Constitución que convierte a la política en garantista de derechos, genera que influyan de manera relevante en la administración; cabe decir que la coyuntura política en la que se encuentran los países siempre será un factor a considerar, pues muchas políticas no son más que estrategias de color político para la obtención del poder, lo que explica la diversificación de los sistemas y los cambios que se introducen en las políticas sociales a favor de las ideologías dominantes.

En este sentido, podríamos afirmar que en el periodo político 2009-2013, teníamos un Estado que respondía a todas las reivindicaciones y demandas sociales, cuyas políticas públicas debían reflejar las prioridades de acción surgidas de la sociedad civil en su conjunto, no obstante se observó la importancia que asigna a los grupos de atención prioritaria entre estos las personas con discapacidad. (Meny & Thoening, 1992). Por esta razón, con la dirección del Vicepresidente se da paso a la creación de la política “Ecuador sin Barreras”, la misma que logra abarcar varios sectores y genera cambios importantes e inclusivos de las personas con discapacidad.

Desde este enfoque se visualiza dentro de la plataforma estatal varias instituciones que han hecho un gran esfuerzo por la inclusión de las personas con capacidades diferentes, tal es así, que el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) establece medidas para facilitar el ingreso a sus programas de formación y capacitación profesional y ocupacional; propone vigilar el cumplimiento de normas y disposiciones legales que tienden a facilitar la formación profesional e inserción laboral de las personas con discapacidad, promueve la capacitación al sector de recursos humanos de toda institución, familia y comunidad para estimular la

integración laboral. Además trabaja directamente con las personas con discapacidad para formación y adaptación laboral. Sin embargo, estas medidas de ayuda son desconocidas por un gran porcentaje de la sociedad.

Al mismo tiempo, el Proyecto Inserción Laboral tenía una fase denominada “Operación – Respuesta” la misma que tenía como meta principal la participación de la institucionalidad en donde la cooperación entre instituciones ecuatorianas aumente a favor de la Misión Manuela Espejo, por lo que se firmaron acuerdos entre la Vicepresidencia y varias instituciones gubernamentales del país con el fin de coordinar planes de ayuda hacia personas con discapacidades previamente identificadas.

Los Ministerios e instituciones que han participado en la fase de respuesta son los siguientes:

| <b>Ministerio/Institución</b>   | <b>Forma de ayuda</b>   |
|---|---|
| MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL                           | Propiciar en la creación de políticas públicas con el fin de crear un Sistema Nacional de Prevención de Discapacidades.         |
| MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL                            | Se encargará de la creación de programas para proteger a las personas con discapacidad.   |
| SECRETARIA DE PUEBLOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA | Buscará la consolidación de programas sociales.   |
| SENPLADES   | Incluirá dentro del Plan del Estado las actividades programadas por las Instituciones a favor de las personas con discapacidad. |
| MINISTERIO DE FINANZAS  | Transferirá los recursos económicos a las instituciones que brindan ayuda para la Misión de forma prioritaria.                  |
| MINISTERIO DE DEFENSA   | Ayudará en tareas logísticas como transportación y distribución de la ayuda técnica.  |
| REGISTRO CIVIL  | Plan de cedulação para personas con discapacidad, incluye visitas a los hogares.  |

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| CONADIS                            | Carnetizar a las personas con discapacidad inscritas en la Misión Manuela Espejo, para brindar esta información al Ministerio de Salud. |
| MINISTERIO DE SALUD                | Seguimiento de casos y atención médica para las personas con discapacidad.  |
| MINISTERIO DE VIVIENDA             | Construirá y reparará las viviendas de las personas registradas dentro de la Misión en condiciones críticas.                            |
| MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES | Crearé programas de capacitación y de inclusión laboral para las personas registradas dentro de la Misión Manuela Espejo.               |
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN            | Promoverá que las personas con discapacidad accedan a la educación.   |
| MINISTERIO DE INDUSTRIAS           | Respaldará las microempresas creadas por personas con discapacidad registradas en la Misión y a sus familias.                           |
| CORREOS DEL ECUADOR                | Ayudará en el envío y distribución de ayuda técnica además de la distribución de material necesario.                                    |

**Ilustración 9: Políticas específicas de cada Ministerio para consolidar al Programa Misión Solidaria Manuela Espejo<sup>8</sup>**

La colaboración que se dio entre instituciones gubernamentales del Ecuador tenía como objetivo ayudar a que la Misión Manuela Espejo se consolidara de manera tal que la Vicepresidencia no sea la única entidad que trabaje por las personas con discapacidad. Todas estas instituciones de alguna forma se vieron en la obligación de contribuir para que la Misión obtenga resultados positivos (Monje, 2013).

No obstante, durante este periodo de investigación (2009-2013), el proyecto de inserción laboral no logra generar una política propia en donde se pueda evaluar el proceso, evolución y ejecución de la misma, de modo que se puede afirmar que dicha política era hasta ese entonces débil y no consolidada. Es así que el principal conflicto se basa en la lógica de optimización de las decisiones colectivas y de los procesos de toma de decisiones. Con esto no se quiere decir de ninguna manera que el Estado es

<sup>8</sup> Fuente: MIES (2012). Elaborado por: La autora

incapaz de elaborar e implementar intervenciones que puedan beneficiar a los grupos sociales no organizados.

Identificar los elementos fundamentales en una serie de cuestionamientos sobre la agenda pública nos lleva a plantear la problemática que existe en relación e importancia de los objetivos y metas por parte de los decisores políticos junto con la participación de la sociedad civil, lo que permite a su vez obtener legitimidad. La existencia de un marco legal que posibilite la implementación de la política; y por último un aspecto básico, que es la existencia de los recursos financieros, humanos y técnico-materiales para su real implementación. De allí que para el análisis se tome un caso de actualidad como es la creación de políticas inclusivas y productivas.

A continuación y para finalizar con este capítulo ponemos a disposición del lector el relato de dos jóvenes con discapacidad, quienes nos permiten discernir la realidad por la que estas personas están atravesando en la actualidad.

Mucho se ha hablado en los últimos años sobre el tema de la inclusión de las personas con discapacidad en el Ecuador en el ámbito laboral, sobre todo a partir de las acciones que el Gobierno Nacional ha emprendido en favor de este grupo de atención prioritaria.

Con el actual Gobierno, se ha podido observar que se ha tratado de dar mayor apoyo y ayuda a las personas con discapacidad en diversos ámbitos, pudiendo citar como ejemplos la expedición de los Decretos Ejecutivos No. 43-A de 17 de enero de 2007 o el Decreto Ejecutivo No. 1188, por los cuales se encarga a la Vicepresidencia de la República la atención de las personas con discapacidad, la formulación de la política pública y la declaratoria de emergencia del sistema de prevención de discapacidades (Granizo, 2015).

En relación con la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se puede observar que se ha incorporado la disposición de obligatoriedad de contratación descrita anteriormente a otros cuerpos legales, como la Ley Orgánica del Servicio Público o la misma Ley Orgánica de Discapacidades; por lo que a priori, se podría decir que en realidad ha habido un cambio.

Iván comenta que: *“Dentro de la inclusión laboral, puedo manifestar que no me he sentido discriminado o que haya encontrado alguna dificultad a la hora de conseguir un empleo, incluso puedo manifestar que no he encontrado algún tipo de “preferencia” por mi discapacidad más allá de la comprensión de que no puedo movilizarme como lo hace el resto de personas. También en los lugares en los que he podido trabajar, he encontrado a otras personas con otros tipos de discapacidades, de las cuales he visto que cumplen sus labores a cabalidad como lo haría cualquier otra persona; por lo que indirectamente, podría decir que he sido beneficiado en este ámbito”*. (Granizo, 2015)

No obstante, es necesario mencionar que a pesar de la existencia de disposiciones legales de inclusión laboral de las personas con discapacidad, también es cierto que no existe un adecuado control por parte de los organismos competentes de que esto se cumpla. Así mismo, existen ciertas “evasiones” por parte de los empleadores, por ejemplo el incluir en su nómina a personas con discapacidad que en realidad no trabajan en las empresas, para que simplemente consten en el rol de pagos y por ende no sean sancionadas por el incumplimiento de la disposición, pagándoles el sueldo básico por prácticamente prestar su nombre para generar una relación de dependencia.

De esta manera se puede decir que el actual gobierno ha implementado una serie de políticas públicas en aras de proteger y brindar apoyo a las personas con

discapacidad que justamente y por derechos adquiridos merecen ser atendidas. Sin embargo, cabe recalcar que muchas ocasiones y muchas de las políticas implementadas por el Gobierno han sido ejecutadas de mala manera, tal vez por gente sin los conocimientos adecuados que diseñan proyectos inviables o simplemente mal elaborados, que por apresurarse a buscar resultados óptimos de manera prematura implementan acciones descoordinadas y poco coherentes al momento de aplicarlas a la realidad, e incluso por temas éticos como son la corrupción y el tráfico de influencias que lamentablemente siguen enquistados en nuestra sociedad y que han provocado que las “buenas intenciones” se queden muchas veces plasmadas en un papel o en una norma; generándose en primer lugar gasto innecesario de recursos humanos y económicos por parte del Estado que no permiten que se pueda dar una atención e inclusión adecuada a todas las personas con discapacidad (Granizo, 2015). *“Hace falta mucho por hacer por parte de las autoridades gubernamentales y también de la ciudadanía en general. A pesar que estos últimos años se ha visibilizado mucho más el tema de las discapacidades en nuestra sociedad, no se asume un verdadero rol incluyente para las personas con discapacidad dentro de la misma”*. (Granizo, 2015)

Por lo antes mencionado por el entrevistado, se puede decir que todavía existen ciertos estigmas y prejuicios que no permiten que las personas con discapacidad crezcan como grupo de atención prioritaria y hacen que se vean como “objeto de caridad o dádiva”, cuando en la realidad son personas capaces, dentro de sus propias posibilidades de salir adelante a través de una inclusión real.

Finalmente analizaremos la realidad de otra persona con capacidad diferente, ella nos cuenta que: A los 3 años saco su primer carnet de discapacidad, y para ese entonces, no podía caminar (caminó a los 5 años) y su desarrollo motriz no iba acorde al de un niño “estándar”, por ello, tuvo 65% de discapacidad, según el diagnóstico de los

especialistas del CONADIS. Sin embargo, hace 4 años actualizó sus papeles porque iba a estudiar en la universidad, y fue a la institución correspondiente, le atendió una doctora, durante unos 15 minutos, *“que seguramente, por falta de experiencia no supo que en momentos de estrés se ponía más nerviosa y tensa de lo normal, y resolvió dejarle con 65% de discapacidad. ¿Acaso, no es totalmente incoherente, ahora que ya prácticamente soy una mujer independiente?”* (Valarezo, 2015)

Referente al relato de Irene podemos mencionar que detrás de las exoneraciones que tienen las personas con discapacidad en temas de impuestos, en la facilidad de acceder a un vehículo importado, existe un sentimiento de surgir como todo ciudadano y este tipo de injusticias en la medida de la discapacidad genera un descontento de estas personas porque son medidas que hacen que sigan siendo excluidas. Hay que mencionar también que las empresas se rigen a esta medición para dar apertura a este grupo de personas y así se pierde el capital humano y se arriesga la inversión tanto económica como social.

Irene menciona que: las campañas de concientización y solidaridad a favor de las personas con discapacidad impulsadas por el gobierno se han quedado en eso. Dice que el proyecto “Misión Solidaria Manuela Espejo” solo fue un *ente* que contabilizó cuántas personas tenían discapacidad y se limitó a ello. *“Si bien es una acción muy valiosa porque ningún otro gobierno nos reconoció como los actores sociales que somos; bajo mi perspectiva, considero que dar ayudas técnicas es obligación gubernamental, porque el Estado debe garantizar el bienestar de los ciudadanos y una muleta o una silla de ruedas no son lujos, son necesidades.* Por ende, son derechos de las personas que requieren de estos implementos, así como de medicinas” (Valarezo, 2015).

Es importante indicar que estos relatos se hacen públicos con la autorización de las personas mencionadas, y se decide darle la importancia y publicarlos porque estos ciudadanos merecen ser leídos y en un futuro ser escuchados, pues la realidad va más allá de reconocer un derecho del cual fueron parte toda su vida, sin embargo el mundo se lo negó.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

A través de esta investigación se busca evidenciar la situación real de las personas con discapacidad en materia de inclusión social en el ámbito laboral, motivo por el cual se realizó un análisis del eje implementado en el período político 2009-2013 denominado “Empleo sin Barreras”. Para ello, fue necesario partir desde el enfoque de derechos humanos, visibilizando la primera acción que tomó el Ecuador de adherirse a la Convención sobre Derechos Humanos. Con ello, el Ecuador dio un salto en la concepción sobre las discapacidades e hizo un cambio sustancial dentro de la Constitución. Poniendo como principal deber del Estado *garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales*. También reconoce un catálogo de derechos constitucionales en el que se establecen, principalmente la inclusión, la participación y el respeto a las diferencias.

La presente investigación busca promover la integración y protección social de las personas que poseen capacidades diferentes a las comunes, por esta razón nace la necesidad de conocer cuáles son las realidades de acceso y las posibilidades de elegir, cuando se adoptan en las instituciones decisiones relacionadas a brindar bienestar, participación civil como el derecho al trabajo entre otras.

Desde esta perspectiva, la construcción de un nuevo paradigma requiere de una sociedad incluyente, sin perjuicios para que las personas con discapacidad puedan contar con políticas públicas eficientes y eficaces.

De igual forma, tomando en consideración el enfoque de los derechos humanos, el Ecuador ha implementado una serie de programas, planes, proyectos y políticas públicas a favor de las personas con discapacidad, entre estas se pudo observar la declaratoria como política de Estado a la prevención, atención integral e inclusión de las personas con discapacidad.

Para entender la política pública o acción implementada por el programa “Ecuador sin Barreras” fue necesario conceptualizar tres variables: la inclusión que fue analizada desde el escenario internacional hasta los conceptos establecidos en los instrumentos internos, éstos llegan a concluir que la inclusión implica hacer una reestructuración de servicios, planes y políticas; cambio en las leyes vigentes, promover acciones para cambiar prácticas, costumbres excluyentes y discriminatorias dentro de la sociedad para que las personas desde sus diferencias puedan participar activamente en igualdad de condiciones y se garantice el libre, pleno e independiente desarrollo. Para entender lo antes expresado se vio la necesidad de establecer la importancia de las instituciones dentro de la sociedad y los cambios de paradigmas que desde estas pueden realizar los actores directos e indirectos, a través de la construcción de nuevos ideales integracionistas.

Es en este sentido que se logró determinar que las instituciones tanto públicas como privadas muchas veces no alcanzan a cubrir todas las necesidades y demandas de las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables como son las personas con discapacidad. Motivo por el cual se puede considerar que, las políticas públicas deben estar diseñadas en base a un diagnóstico que describa la realidad en la que viven las personas con capacidades especiales. No basta, con asignar derechos e intentar realizar medidas de acción afirmativa, las mismas que solucionan el problema por un

determinado tiempo; más no son acciones de impacto social que verdaderamente generen un cambio.

Existen otros factores que determinan la inclusión de las personas en la sociedad, como establecer espacios para que las personas con discapacidad potencien sus capacidades, pues históricamente se ha observado que en vez de crear dichos espacios se han convertido en barreras para ejecutar la inclusión y esto ha dado paso a la invisibilidad y exclusión de los grupos de atención prioritaria por ser sectores vulnerables. Otro factor primordial que se pudo observar es el respeto a las diferencias y la importancia de aceptar a las personas, esto nos conlleva a construir una sociedad más justa e inclusiva con equidad en la diferencia. En este sentido, la inclusión debe estar fundamentada en el diseño e implementación de acciones y políticas públicas enfocadas en la igualdad de oportunidades y derechos de las personas, independientemente de su condición física, socio económico, género, edad, etnia; éstas deben permitir la incorporación de las personas con discapacidad en entidades públicas y privadas.

Se puede afirmar que las personas con discapacidad no han sido incluidas dentro de los espacios laborales como oficialmente se esperaba, sin embargo no se puede negar que han sido insertadas, pues en la investigación encontramos datos de personas con capacidades diferentes, no obstante esto no necesariamente ha significado crear condiciones para la inclusión, debido a que el proceso de adaptación laboral se ha direccionado netamente a la persona con discapacidad, más no se ha trabajado una política ni se han tomado acciones para cambiar y modificar el entorno social y así lograr promover una verdadera inclusión.

Dentro de las variables a observar para el desarrollo de esta investigación, se percibieron las causas que generaban problemas y efectos. De esta manera podemos señalar que la inserción laboral de las personas con discapacidad debe brindar mayor

oportunidades de trabajo en instituciones tanto públicas como privadas, que el desarrollo de tareas debe tener eficiencia y gran rendimiento a fin de lograr una mejor producción laboral, así también es importante indicar que toda institución debe hacer políticas públicas que permitan prevalecer los derechos Constitucionales.

Cabe indicar, que si las instituciones privadas y públicas cumplieran con los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica de Discapacidad, la situación de estas personas cambiaría, favoreciendo a su desarrollo económico, al crecimiento personal, el mismo que generaría una mejor calidad de vida. En este sentido, se otorgaría la misma responsabilidad que tiene todo ciudadano de contar con una actividad laboral para subsistir según sus necesidades.

Las instituciones son el canalizador entre la sociedad y el Estado, y en efecto son la precursoras de políticas públicas que satisfagan las necesidades de este grupo en específico, por lo tanto un sistema de conocimiento en donde los hombres puedan entender la necesidad de correlacionarse, predecir efectos e influir resultados, es fundamental para cumplir la Constitución, las Leyes y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Las personas con discapacidad aún no se sienten seguras de poder expresar sus habilidades y destrezas que poseen, pues todavía existen limitaciones, obstáculos y barreras dentro de su entorno social. Esto es provocado por la mala percepción que tienen las personas que llegan a ocupar un puesto de oficina o un cargo importante, haciéndolos sentir incapaces e hiriendo su susceptibilidad, observándolos de forma diferente.

La inserción laboral es un factor determinante que favorece las condiciones económicas, y garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo

para todos y todas. De esta manera, esta actividad permite una verdadera formación profesional en la que se instrumenta a las exigencias del competitivo y cambiante mercado de trabajo. Así, las personas que tienen la oportunidad de involucrarse al campo laboral están sujetas a prestar sus servicios necesarios hacia la comunidad, adaptándose a las nuevas exigencias.

Finalmente, se concluye estableciendo que la generación de leyes ha servido mucho para que las personas con discapacidad sean tomadas en cuenta dentro del ámbito laboral; esto ha sido una de las causales para que disminuya la exclusión de las personas con discapacidad.

Sin embargo, como se ha mencionado durante este proceso de la investigación, el problema social no ha logrado una solución total, pues no se cuenta con una política pública sólida, ni si quiera la Misión Manuela Espejo, ha logrado abarcar a la inserción laboral. Dentro de la misma se encontró lineamientos, objetivos, acciones y políticas para diferentes sectores, pero el proyecto de Inserción Laboral sigue muy debilitado. A pesar de la obligación que plantea la ley, esta no cuenta con una política que la refuerce, tal es el caso que, hasta el Ministerio de Relaciones de Trabajo no cuenta con información relevante que permita entender la importancia de una política incluyente en el ámbito laboral.

Se puede afirmar que el Ecuador ha dado un gran salto en el reconocimiento de este grupo de personas, pero también es claro que muchos discursos y acciones afirmativas han servido solo como estrategias coyunturales, especialmente porque no se ha logrado una verdadera concientización en la sociedad. Por esta razón, es necesario insistir en la importancia de crear una política pública de inserción laboral a favor de las personas con discapacidad, puesto que esta es la única manera de generar un verdadero impacto social; además de cumplir adecuadamente con los artículos establecidos en la

Constitución y con los lineamientos y objetivos del plan que busca proyectarnos a una vida diferente, incluyente y solidaria, como es el Plan del Buen Vivir.

El establecimiento de la discapacidad como política de Estado no solo significa un hecho histórico en la atención del Estado hacia este grupo de personas, sino que además ha abierto un abanico institucional, normativo y programático para la creación y consolidación de políticas públicas encaminadas a la atención de las personas con discapacidad.

La finalidad de hacer política pública es que éstas, trasciendan la acción gubernamental, ya que lo “público” se refiere a aquellas políticas que devienen del interés general, que el proceso de legitimación deviene del diálogo, la transparencia y la accesibilidad en sus acuerdos, y la financiación procede de las arcas del Estado.

De esta manera, se crea un cambio en las oportunidades que brinda el Gobierno central a las personas con discapacidad, después de que existían diversos obstáculos *“en el proceso de normalización e incorporación de las personas con discapacidad, que a su vez limitaban la participación de las personas con discapacidad en la sociedad”*. Cabe indicar que uno de los mayores retos observables en la creación de una política pública para discapacitados radica en convencer a la sociedad que las personas con discapacidad no son una clase aparte, ya que históricamente han sido excluidos, ignorados e incluso ocultados.

El principal objetivo de esta investigación es abordar la temática de la exclusión de la que han sido parte las personas con discapacidad, mediante políticas que garanticen los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades, y el reconocimiento y respeto de las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea esta por motivos de discapacidad u otros.

Estos proyectos, planes y programas, se ejecutan a través de instituciones que efectivizan la inclusión de este grupo de personas a nuestra sociedad, en donde las políticas públicas actúan como ejes de acción para cumplir determinados objetivos.

Las instituciones son consideradas como instrumentos que se conforman por los actores de acuerdo a sus intereses. Se puede decir que el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados.

Se ha podido observar que uno de los problemas principales es la falta de conocimiento de las personas con discapacidad sobre sus derechos, pues de cada 5 personas, 1 enfrenta todos los días obstáculos de comprensión y aceptación. Por esta razón, se estudió la inserción laboral de estas personas, la cual está orientada o vinculada con la protección social, siendo así primordial para el Estado, en la que incorpora en su proyecto un plan de empleo estable y es un elemento clave para la integración laboral, dando como resultado espacios para la participación ciudadana.

Finalmente, hay que tener claro que todos los enfoques institucionalistas parten de una premisa, las instituciones importan en cuanto a las configuraciones y su impacto en los resultados políticos. Se dice también que las instituciones proveen de contextos donde los actores pueden actuar y llevar adelante diferentes estrategias, negociaciones, programas, planes, proyectos y políticas.

## **4.2 Recomendación**

La política pública debe estar establecida en base a la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir, pues son instrumentos que orientan el reconocimiento, promoción y garantía de los derechos como finalidad primordial del nuevo modelo. De esta manera, la política pública podrá

ser un aporte al desarrollo inclusivo y al nuevo paradigma de inclusión que reconoce a las personas con discapacidad como sujeto que poseen los mismos derechos económicos, sociales y culturales que disfruta la población en general, caso contrario estaríamos discutiendo sobre una acción afirmativa.

Es importante prestar el apoyo necesario a las personas con discapacidades, proporcionándoles mayor importancia para una mejor integración en la economía, mediante la participación constante en el ámbito laboral. Es indispensable el desarrollo de talleres, que permitan estructurar un conjunto de soluciones en beneficio de las personas con capacidades diferentes vinculando a la familia. Es obligatorio que las instituciones públicas cumplan con los derechos que existen y están estipulados en diversos artículos de la Constitución.

La sociedad y las instituciones están en la obligación de incluir al ámbito laboral a personas discapacitadas a fin de que presten sus servicios a la ciudadanía y que este grupo goce de todos los beneficios cumpliendo con lo que estipula la Constitución de la República del Ecuador. Al asesorarlos estamos ayudando de una forma productiva para que estas personas sean capaces de tomar sus propias decisiones en relación a su inserción laboral, con el fin de incrementar o mejorar los empleos de las personas que todavía se encuentran desempleadas.

Promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad es el objetivo principal de la investigación, identificar y brindar la solución de la mejor manera posible los problemas propios de las personas que pertenecen a colectivos especialmente afectados por situaciones de desigualdad y discriminación. Para dar paso a este reconocimiento es importante realizar seminarios de socialización para que se de apertura al intercambio de conocimientos y experiencias de las situaciones especiales vividas por las personas con discapacidad, las mismas que se encuentran en situación de

desventaja social, política y jurídica. De esta manera se podrá evidenciar los principales problemas, demandas y necesidades de dichas personas, para así poder generar políticas públicas eficientes que contribuyan de manera significativa, de modo que se consiga una verdadera inclusión laboral.

En la actualidad, las personas con discapacidad se encuentran en un momento trascendental, esto gracias a los cambios que permitió la Constitución del Ecuador en materia de discapacidades, al pasar de considerarlos como objetos de protección a reconocerlas como sujetos de derechos humanos, por esta razón es necesario la existencia de un hilo conductor que inicie desde las reivindicaciones protagonistas del desarrollo de cambio de dicha transición, que continua con el análisis de las modificaciones implementadas en todos los instrumentos jurídicos y que finalmente se ven reflejadas en las políticas públicas inclusivas emitidas por el poder público, el mismo que requiere de un control para la verificación de su gestión, pues estas deben reconocer y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

La legitimidad de las políticas públicas radica en conseguir el objetivo último que ha de fundamentar todo el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, en este sentido, la política pública debe garantizar que el mayor número de personas posible desarrollen al máximo el plan de vida, que cada una de ellas se haya planificado, lo que facilitaría que cada persona maneje en lo posible su propia vida. En términos generales podríamos decir, que lo que se aspira es que se garantice este reconocimiento de manera formal para que toda la sociedad comprenda la importancia de incluir a las personas con discapacidad en la vida económicamente activa.

El derecho a la integración social en igualdad de condiciones se concibe en todos los ámbitos de la vida, no obstante la realidad nos muestra que las personas con

discapacidad siguen estando excluidas en la sociedad, se observa también la vulneración de sus derechos ya sea de forma directa o indirecta. Por este motivo se recomienda realizar procesos de sensibilización, debido a que el respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad pasa por el conocimiento de las realidades de este grupo social.

Finalmente se elabora a continuación una propuesta basada en acciones positivas que en un futuro podrían tomarse en consideración para el fortalecimiento de la política pública en inserción laboral, de manera más directa e inmediata a favor de las personas con discapacidad.

Como premisa y principio para una nueva estrategia se podría determinar que la educación y el empleo son factores primordiales del proceso de integración social. La discapacidad es una condición, no un impedimento para que las personas continúen con sus estudios y se capaciten para desempeñar un trabajo. Es trascendental garantizar a las personas con discapacidad que cuenten con oportunidades y opciones para la vida, ya que la educación es un mecanismo esencial de la inclusión social para brindarles autonomía, independencia tanto social como económica y que así puedan aprovechar las oportunidades de progreso individual.

En materia de inclusión laboral, los gobiernos y los actores públicos deben hacer una fusión entre políticas activas de fomento de empleo y políticas pasivas de asistencia de integración del mercado laboral de las personas con discapacidad, concentrándose en la promoción del empleo. Debe reafirmarse y reforzarse el principio de no discriminación, no vulneración y no exclusión por motivos de discapacidad; se debe promover en las personas con discapacidad el impulso a convertirse en personas activas como forma plena de la producción y participación social. Es importante socializar a los

ciudadanos en general las potencialidades laborales de este grupo de personas para poder erradicar prejuicios y malas percepciones que la sociedad tiene sobre este sector en específico; se debe socializar los derechos y obligaciones de este grupo social como ciudadanos, a fin de que conozcan que están protegidos bajo una ley y que pueden desenvolverse plenamente y de igual forma que sepan que tienen obligaciones con la sociedad; las instituciones públicas deben generar políticas de promoción de empleo en donde se refleje claramente la inclusión; se debe incorporar un control más minucioso a las empresas, para que así la Administración Pública logre desarrollar políticas que fomenten la integración laboral de personas con discapacidad; de igual manera, los entornos laborales deben diseñarse según los lineamientos de accesibilidad universal. Por último, se debe incentivar a la formación continua de los trabajadores con discapacidad, especialmente en el manejo de herramientas de la información, para así poder asegurar el mantenimiento y el ascenso de las personas insertadas en el ámbito laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, J. (2000). Definición de instituciones. En J. A. Espino, *Instituciones y Economía* (pág. 64). México: Fondo de cultura económica.
- Benvenuto, J. (2001). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. La Paz: PIDHDD.
- Bobio, N. (2010). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de cultura económica.
- Cazar, R. (2010). *Breve análisis de la situación de las discapacidades en Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador y CONADIS.
- CEPAL. (2006). El tratamiento integrado de la política económica y la política social. En S. y Draibe, *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía*. 11-12: México D.F.
- CEPAL. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía*. México.
- CONADIS. (2009). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y protocolo facultativo*. Jokama.
- CONADIS. (2012). *Políticas generales del CONADIS*.
- CONADIS. (2013-2017). *Agenda Nacional para La Igualdad en Discapacidades*. Quito.
- CPRE. (1998). *Constitución de la República del Ecuador*.
- CPRE. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi.
- CPRE. (2008). *Personas con Discapacidad*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- De Lorenzo, R. (2004). *Propuesta sobre el futuro de las personas con discapacidad*. Madrid: DYKINSON.
- Decreto 338. (2007). Quito.
- Dougherty, J. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. New York: Grupo editor Latinoamericano S.R.L.
- Durán, A. (2004). *Los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad: Una cuestión de derechos humanos*. España: DYKINSON.
- Fantova, F. (2007). *Discapacidad, calidad de vida y políticas públicas*. Quito: FEPAPDEM.
- Ferrer, E. (2009). *El gran problema de los discapacitados es la discriminación*. Recuperado el 28 de Enero de 2015, de El gran problema de los discapacitados es la discriminación: <http://vidayestiloec.terra.com.ec/salud/interna/0,,OI3466997-EI5416.html>
- Granizo, I. (15 de mayo de 2015). Inserción Laboral. (A. I. A., Entrevistador)
- Grau, M. (2002). *Análisis de políticas públicas, enfoque y casos*. España.
- Grau, M. (2002). *Análisis de Políticas Públicas, Enfoque y casos*. España.
- Hervada, J. (2013). *La dignidad de la persona según la Constitución*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2010). Quito.
- Jurado, R. (2004). *Políticas Públicas*. Cuenca: SENDAS.

- JURADO, R. (25 de Septiembre de 2014). Políticas Públicas. (A. Irigoyen, Entrevistador)
- Kratochwil, F. (2013). *Constructivismo: Qué (no) es y su importancia*. Madrid: Akal, S.A.
- León, A. (2006). Las empresas forman e insertan a las personas con discapacidad. *Telegrafo*.
- Ley Orgánica de discapacidades. (2012). *Ley Organica de discapacidades*.
- Maldonado, E. (2011). *Discapacidad en Ecuador: perspectivas críticas, miradas etnográficas*. Quito: FLACSO.
- Meny, & Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MIES. (2010). *Plan Nacional de Discapacidades*. Quito.
- MIES. (09 de Enero de 2013). *ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL*. Obtenido de ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL:  
<http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/ESTATUTO-ORGA%CC%81NICO-POR-PROCESOS-MIES-al-09-enero-2013-5.pdf>
- Ministerio de Relaciones de Trabajo. (2014). *Matriz de inclusión laboral de personas con discapacidad*.
- Misión Solidaria Manuela Espejo. (2011). *Datos estadísticos*.
- Moe, & Walker. (2008). Del Institucionalismo al Neo institucionalismo. En J. Subirats, P. Knoepfel, & C. V. Larrue, *Análisis y gestión de políticas públicas* (pág. 96). Barcelona: Ariel.
- Monje, J. (2013). *Lo Cierto sin Censura*. Obtenido de Lo Cierto sin Censura:  
<https://lociertosincensura.wordpress.com/2013/07/10/mision-manuela-espejo-paradigma-de-la-solidaridad-convertida-en-politica-de-estado/>
- Moreno, A. (2011). *La formulación de las políticas públicas de accesibilidad al transporte para perosnas con discapacidad*. Quito.
- OIT Políticas Públicas. (16 de octubre de 2014). *Desarrollo sostenible con trabajo decente, productividad e inclusión social*. Recuperado el 17 de agosto de 2015, de Desarrollo sostenible con trabajo decente, productividad e inclusión social:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/event/wcms\\_312048.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/event/wcms_312048.pdf)
- ONU. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. New York.
- ONU. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad*.
- Onuf, N., Kubáľková, V., & Kowert, P. (1998). Internacional Relations in a constructed world. En N. Onuf, V. Kubáľková, & P. Kowert, *Internacional Relations in a constructed world* (págs. 58-59). Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Organización Mundial de la Salud. (Enero de 2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Recuperado el 01 de Marzo de 2015, de Informe mundial sobre la discapacidad:  
[http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/summary\\_es.pdf?ua=1](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1)

- Parada, R. (2012). *Concepto y fuentes del Derecho Administrativo*. Recuperado el 25 de Mayo de 2015, de Concepto y fuentes del Derecho Administrativo: <http://www.marcialpons.es/static/pdf/9788497689991.pdf>
- PNV. (2009 - 2013). *Hacia la unidad en la diversidad*. Quito: SEMPLADES.
- Ramírez, C. (2009). El constructivismo social, ¿Una teoría para el estudio de las relaciones internacionales o para el análisis de la política exterior de los estados? En C. Ramírez, *El constructivismo social, ¿Una teoría para el estudio de las relaciones internacionales o para el análisis de la política exterior de los estados?* (págs. 2,4,5,14,16). Argentina: FLACSO.
- Retamazo, M. (2009). Constructivismo: epistemología y metoología en las ciencias sociales. En M. Retamazo, *Constructivismo: epistemología y metoología en las ciencias sociales* (pág. 3). México: FLACSO.
- Rhodes, R. (SF.). Definición del Institucionalismo. En R. Rhodes, *Definición del Institucionalismo* (pág. 4). Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Rosamond, B. (2000). Theories of International Relations. En B. Rosamond, *Theories of International Relations* (pág. Capítulo 5). Oslo: ARENA Working Paper.
- Salomón, M. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. En M. Salomón, *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones* (págs. 14,38,40). Barcelona: Revista CIDOB.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá : Universidad Jaaveriana .
- Sandoval, C. (2002). *Investigación cualitativa*. Bogotá : ICFES.
- Sánchez, L. (2010). Constructivismo: de clasificaciones y categorías. En L. Sánchez, *Constructivismo: de clasificaciones y categorías* (págs. 11,15). FLACSO.
- Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- SENLADES . (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito .
- SENLADES. (2009-2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varoone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona.
- Subsecretaria de Discapacidades. (2013). *Propuesta de atención integral para personas con discapacidad*. Obtenido de Propuesta de atención integral para personas con discapacidad: <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Modelo-de-Atenci%C3%B3n-de-Discapacidades.pdf>
- Torres, X. (2007). *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades*. Quito: CONADIS.
- UNICEF. (Noviembre de 2005). *Inclusión social, discapacidad y políticas públicas*. Recuperado el 04 de Marzo de 2015, de Inclusión social, discapacidad y políticas públicas:

[http://www.unicef.cl/archivos\\_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf](http://www.unicef.cl/archivos_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf)

- Vaca. (marzo de 2011). *Apertura de empresas a inserción laboral de personas con discapacidad*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de Apertura de empresas a inserción laboral de personas con discapacidad:  
<http://www.vicepresidencia.gob.ec/vicepresidente-destaca-apertura-de-empresarios-a-insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad/>,
- Valarezo, I. (10 de Abril de 2015). Realidad de las personas con discapacidad. (A. I. A., Entrevistador)
- Vicepresidencia de la República. (2008). *Misión Manueña Espejo*. Quito.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. (15 de Abril de 2011). *Misión Manuela Espejo*. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de Misión Manuela Espejo:  
<http://www.vicepresidencia.gob.ec/mision-manuela-espejo-comenzo-entrega-de-66-mil-ayudas-tecnicas-y-enseres-en-pichincha/>
- Villacres, D. (2009). *Análisis cuantitativo y situacional en la problemática de los servicios básicos de las personas con discapacidad*.

# ANEXOS:

## 1 Banco de preguntas

MODELO DE ENCUESTAS  
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR



LA PRESENTE ENCUESTA VA DIRIGIDA A TODAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS, TANTO PÚBLICAS COMO PRIVADAS, CON EL PROPÓSITO DE OBTENER DATOS REALES SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA MISMA QUE SERVIRÁ PARA UN ANALISIS VERAZ DEL IMPACTO QUE HA GENERADO EL PROYECTO ECUADOR SIN BARRERAS.

FECHA:.....

Encuestador: Alejandra Irigoyen A.

1. ¿Piensa Usted que las personas con discapacidad encuentran obstáculos a la hora de desenvolverse?

SI..... NO.....

¿POR QUÉ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Qué tipo de discapacidad conoce?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. **¿Cuál es el grado de satisfacción general con los servicios especiales que ofrece el Gobierno ecuatoriano para las personas con discapacidad?**

Muy satisfecho .....

Satisfecho .....

Insatisfecho.....

Muy insatisfecho.....

4. **¿Piensa Usted que las instituciones han adecuado el entorno para facilitar el desempeño de las personas con discapacidad?**

SI..... NO.....

**¿POR QUÉ?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. **¿Por qué piensa Usted que se origina la discapacidad?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. **¿Cuáles cree Usted que son las principales dificultades para poder integral laboralmente a las personas con discapacidad?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. **¿Cuenta su institución con una política pública para la inserción laboral de las personas con discapacidad?**

SI..... NO.....

**¿POR**

**QUÉ?**.....

.....  
.....

8. **¿Qué tipo de inconveniente piensa Usted que se refleja en los discapacitados dentro de un entorno laboral?**

Exclusión ( )

Discriminación ( )

Aislamiento ( )

Baja autoestima ( )

Maltrato ( )

9. ¿Cuántas personas con discapacidad forman parte de su nómina de trabajadores?

.....  
.....

10. ¿Conoce Usted por qué las empresas abren sus puertas a las personas con discapacidad?

Convivencia ( )

Porque así lo estipula la Constitución y los instrumentos legales ( )

Por Obligación ( )

Por reconocimiento ( )

Porque están aptos para desempeñar cualquier labor ( )

11. ¿Piensa Usted que las instituciones han brindado oportunidades de trabajo para este grupo de personas?

SI..... NO.....

¿POR QUÉ?.....  
.....  
.....

12. ¿Qué entiende Usted por Discapacidad?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

13. ¿Conoce Usted el Programa Manuela Espejo y su proyecto inserción laboral?

SI..... NO.....

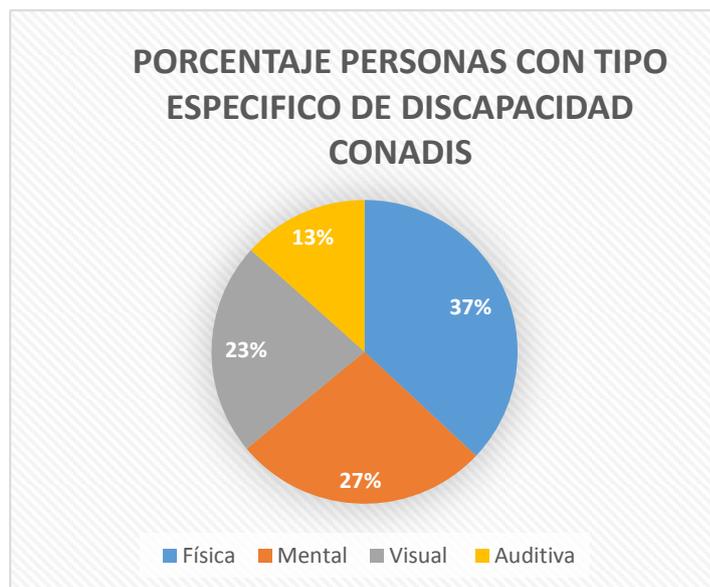
¿POR QUÉ?.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## 2 Listado de personas con discapacidad que colaboraron con el desarrollo de la investigación

| BASE DE DATOS DE LAS PERSONAS QUE FORMARON PARTE DE LOS RELATOS Y ENCUESTAS |                    |            |                     |                 |                      |                   |
|---|--------------------|------------|---------------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| NOMBRES   | APELLIDOS          | CÉDULA     | FECHA DE NACIMIENTO | SECTOR VIVIENDA | TIPO DE DISCAPACIDAD | ACTIVIDAD         |
| Iván Alejandro  | Granizo Velastegui | 1716613072 | 12/03/1990          | La Kennedy      | Física               | Abogado           |
| Irene Cristina  | Valarezo Córdova   | 1723239453 | 03/02/1992          | La Mariscal     | Física               | Estudiante        |
| Sebastián Marcelo   | Flores Arroyo      | 1713127601 |                     | Campo Alegre    | Visual               | Internacionalista |
| Ángela Verónica   | Paucar             | 1716500820 | 25/05/1982          | El Condado      | Física               | Administración    |
| Carlos Eduardo  | Alvarez Villacrés  |            | 20/05/1962          | Solca           | Intelectual          | Empresa de tejido |

### 3 Cuadros estadísticos

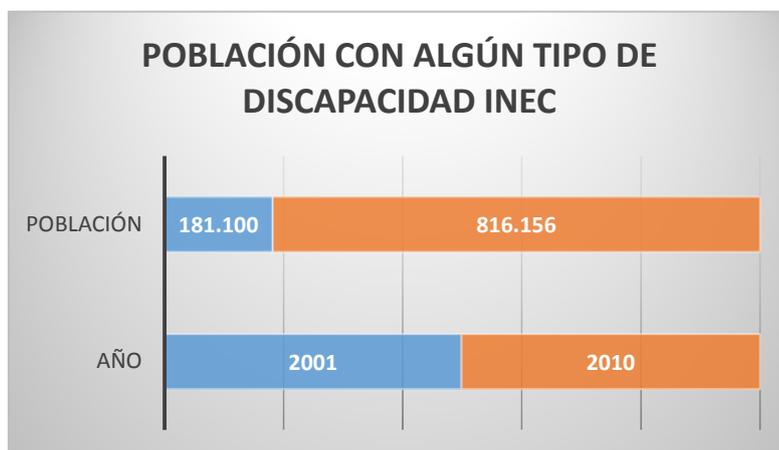
| DISCAPACIDADES EN ECUADOR<br>2011 CONADIS |                    |
|---|--------------------|
| Discapacidad                              | Número de personas |
| Física                                    | 592.000            |
| Mental                                    | 432.000            |
| Visual                                    | 363.000            |
| Auditiva                                  | 213.000            |
| <b>Total</b>                              | <b>1.600.000</b>   |



| DISCAPACIDADES EN ECUADOR<br>2011 MISIÓN SOLIDARIA MANUELA<br>ESPEJO |          |
|--|----------|
| Hogares  | Personas |
| 1.286.331  | 294.611  |



| POBLACIÓN CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD |           |
|--|-----------|
| AÑO                                      | POBLACIÓN |
| 2001                                     | 181.100   |
| 2010                                     | 816.156   |



| <b>NIVEL DE INSTRUCCIÓN 2001<br/>INEC</b> |                |
|---|----------------|
| NIVEL                                     | NÚMERO         |
| Ninguno                                   | 122.091        |
| Alfabetización                            | 4.148          |
| Primario                                  | 257.984        |
| Secundario                                | 69.807         |
| Educación Básica                          | 22.565         |
| Educación Media                           | 3.449          |
| Ciclo Post Bachillerato                   | 1.873          |
| Superior                                  | 22.842         |
| Post Grado                                | 371            |
| Ignora                                    | 40.758         |
| <b>Total</b>                              | <b>545.888</b> |

| <b>NIVEL DE INSTRUCCIÓN 2010<br/>INEC</b> |                |
|---|----------------|
| NIVEL                                     | NÚMERO         |
| Ninguno                                   | 150.648        |
| Alfabetización                            | 13.033         |
| Pre Escolar                               | 7.846          |
| Primario                                  | 333.305        |
| Secundaria                                | 119.337        |
| Educación Básica                          | 44.309         |
| Bachillerato + Educación Media            | 33.819         |
| Ciclo Post Bachillerato                   | 4.743          |
| Superior                                  | 51.050         |
| Postgrado                                 | 4.064          |
| Se ignora                                 | 27.528         |
| <b>Total</b>                              | <b>789.682</b> |

| <b>POBLACIÓN ECONOMICAMENTE<br/>ACTIVA SEGÚN GRUPO ETARIO 2001<br/>INEC</b> |                 |
|---|-----------------|
| EDAD  | No. DE PERSONAS |
| De 15 a 19 años   | 6,576           |
| De 20 a 24 años   | 10,05           |
| De 25 a 29 años   | 10,474          |
| De 30 a 34 años   | 13,37           |
| De 35 a 39 años   | 14,085          |
| De 40 a 44 años   | 17,553          |
| De 45 a 49 años   | 18,49           |
| De 50 a 54 años   | 21,135          |
| De 55 a 59 años   | 16,531          |
| De 60 a 64 años   | 15,449          |
| <b>Total</b>  | <b>143,713</b>  |

| <b>POBLACIÓN ECONOMICAMENTE<br/>ACTIVA SEGÚN EL ETARIO 2010<br/>INEC</b> |                 |
|--|-----------------|
| EDAD   | No. DE PERSONAS |
| De 15 a 19 años  | 46,088          |
| De 20 a 24 años  | 42,554          |
| De 25 a 29 años  | 42,265          |
| De 30 a 34 años  | 43,331          |
| De 35 a 39 años  | 43,162          |
| De 40 a 44 años  | 46,528          |
| De 45 a 49 años  | 50,371          |
| De 50 a 54 años  | 51,127          |
| De 55 a 59 años  | 54,142          |
| De 60 a 64 años  | 53,001          |
| <b>Total</b>   | <b>472,569</b>  |

| PERSONAS INSERTADAS EN EL CAMPO LABORAL 2012 - NIVEL NACIONAL CONADIS |                |                |       |
|---|----------------|----------------|-------|
| Cuenta propia   | Sector Privado | Sector Público | Otros |
| 32.955  | 17.876         | 9.353          | 520   |



| DATOS OBTENIDOS BASE DEL IESS                            |
|--|
| 2014 - SEPTIEMBRE  |
| NÚMERO DE PUESTOS OCUPADOS POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD |
| <b>80.381</b>  |

| DATOS OBTENIDOS POR LA SUBSECRETARIA DE TRABAJO MRL |
|---|
| 2014-OCTUBRE  |
| No. DE INSPECCIONES INTEGRALES                      |
| <b>17415</b>  |

| Promedio de personas insertadas laboralmente entre el 2009-2012<br>CONADIS |        |
|--|--------|
| Año  | Número |
| 2009   | 108806 |
| 2010   | 121286 |
| 2011   | 131622 |
| 2012   | 145394 |

