



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

DIRECCIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO LABORAL

TEMA:

**POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD EN
ECUADOR**

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de Magister en Derecho
Laboral y Seguridad Social Modalidad: Artículo Científico

Autor: Abg. Doris Elizabeth Ramos Fierro

Tutor: Abg. Martha Alejandra Morales Navarrete Mg.

AMBATO – ECUADOR
2022

AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN

Yo **Doris Elizabeth Ramos Fierro**, declaro ser autor del Trabajo de Investigación con el nombre “**POLITICAS PUBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD EN ECUADOR**”, como requisito para optar al grado de **Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social** y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato, a los cuatro días del mes de abril de 2022 firmo conforme:

Autor: Doris Elizabeth Ramos Fierro



Firma:

Número de Cédula: 0201697356

Dirección: Provincia Bolívar ciudad Guaranda, Parroquia Veintimilla, Barrio “El Peñón”

Correo Electrónico: domafira@hotmail.com

Teléfono: 0969074366

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “POLITICAS PUBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD EN ECUADOR” presentado por DORIS ELIZABETH RAMOS FIERRO, para optar por el Título Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social,

CERTIFICO

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

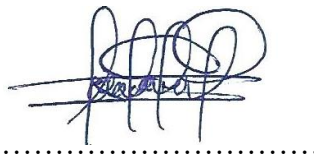
Ambato, 4 de abril de 2022

.....
Abg. Martha Alejandra Morales Navarrete Mg.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor

Ambato, 4 de abril de 2022

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a horizontal line, positioned above a dotted line.

Doris Elizabeth Ramos Fierro

020169735-6

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de Titulación, ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: POLITICAS PUBLICAS EN MATERIA DE DISCAPADIDAD EN ECUADOR, previo a la obtención del Título de Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 11 de Junio de 2022

.....

Ab. José Luis Barrionuevo. Mg

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....

Ab. Ana Pachano. Mg,

VOCAL

.....

Ab. Alejandra Morales. Mg

VOCAL

DEDICATORIA

A mis padres que me supieron guiar en todo el camino de mi vida con sus consejos y apoyo incondicional, a mi hermano, mi hija y esposo de igual manera por ser mi pilar fundamental y siempre sentirse orgullosos de mí.

AGRADECIMIENTO

Debo agradecer a Dios por darme la oportunidad de continuar con vida y seguir preparándome académicamente, a la Universidad Indoamérica por contar con profesionales de calidad que supieron compartir sus conocimientos que serán de gran valor e importancia en el diario vivir, a mi tutora por sus conocimientos brindados en el desarrollo de este trabajo de investigación.

INDICE DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----|
| AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN | ii |
| APROBACIÓN DEL TUTOR | iii |
| DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD | iv |
| APROBACIÓN TRIBUNAL | v |
| DEDICATORIA | vi |
| AGRADECIMIENTO | vii |
| Políticas Públicas en materia de Discapacidad, en Ecuador | 1 |
| Introducción | 3 |
| 1.1 Discapacidad. Concepto, tipos y características | 5 |
| 1.2 La discapacidad y la actividad laboral. Su regulación jurídica a nivel internacional e interna | 6 |
| 1.3 Concepto y origen de las políticas públicas | 8 |
| 1.4 Revisión de las políticas públicas del Estado ecuatoriano en torno a la discapacidad | 9 |
| 1.5 Realidad de la Discapacidad | 11 |
| 1.6 Análisis del cumplimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad | 13 |
| Conclusiones | 14 |
| Bibliografía | 16 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Histórico de inversiones económicas en Discapacidades /dólares USA) | 12 |
|--|----|

Políticas Públicas en materia de Discapacidad, en Ecuador Public Policy on Disability in Ecuador

Autores:

Doris Elizabeth Ramos Fierro, Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República de Ecuador, Maestrante en Derecho Laboral por la Universidad Tecnológica Indoamérica, dramos10@indoamerica.edu.ec, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0006-9396>

Martha Alejandra Morales Navarrete, profesora de Derecho Tributario, Contratación Pública y Sala de Casación, marthamorales@uti.edu.ec Magister en Derecho Penal y Criminología con experiencia en derecho económico en el ámbito tributario, ex procuradora del Servicio de Rentas Internas, ex Secretaria Relatora de la Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, ex Jefe de Rentas y Procuradora Síndica del GAD Municipalidad de Ambato, Docente de la Universidad Tecnológica Indoamérica, <https://orcid.org/0000-0002-6835-9955>

María José Fierro Bósquez, profesora de Psicología. Magister en Neuropsicología Clínica y Rehabilitación Neuropsicológica. mfierro@ueb.edu.ec. <https://orcid.org/0000-0002-1545-2224>

Resumen

Este trabajo que lleva por título: Políticas Públicas en materia de Discapacidad, en Ecuador, propone como objetivo general: Argumentar sobre el impacto en el ámbito laboral de la aplicación de las políticas públicas, en materia de discapacidad, en Ecuador. Para ello, se realizará un análisis conceptual de las políticas públicas en general, así como su importancia, su aplicabilidad y sus resultados, enfocados en las personas que padecen alguna discapacidad. Existen numerosos tratados e instrumentos internacionales que regulan principios y concepciones en cuanto a la inclusión, en el ámbito laboral de las personas con discapacidad, así como, con respecto a sus derechos, por ende, siendo Ecuador, país signatario, está vinculado a dichos tratados, debiendo entonces, adaptar su legislación interna al contenido de los mismos. Sin embargo, puede apreciarse que las políticas públicas emitidas por el Estado ecuatoriano, no cumplen a cabalidad con dichas normas internacionales. Para lograr el objetivo serán empleados a partir de un enfoque de investigación cualitativa, los métodos analítico- sintético y el inductivo.

Palabras clave: Gobierno ecuatoriano, discapacidad, Políticas Públicas, efectividad

Abstract

The general objective of this paper, entitled: Public Policies on Disability in Ecuador, is to argue about the impact of the application of public policies on disability in Ecuador in the labor field. To this end, a conceptual analysis of public policies in general will be made, as well as their importance, applicability and

results, focused on people with disabilities. There are numerous international treaties and instruments that regulate principles and conceptions regarding the inclusion of persons with disabilities in the workplace, as well as with respect to their rights, therefore, being Ecuador a signatory country, it is bound to these treaties, and must therefore adapt its domestic legislation to their content. However, it can be seen that the public policies issued by the Ecuadorian State do not fully comply with these international standards. In order to achieve the objective, the analytical-synthetic and inductive methods will be used from a qualitative research approach.

Keywords: Ecuadorian government, disability, Public Policy, effectiveness, public policy

Introducción

La discapacidad ha sido abordada por los países en función de sus particularidades. Se da a conocer tres planteamientos: tradicional, biológico o de rehabilitación y el de derechos humanos enfocado en la parte social (López, 2011). A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se establece el respeto a los derechos y a las libertades individuales; luego en 1969 con la Convención Americana de Derechos Humanos, se busca proteger y garantizar las libertades y los derechos de las personas del continente americano.

En 1982 se aprueba el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, con base de la declaratoria del Año Internacional de los Impedidos de 1981, y se declara entre 1983 – 1992, como el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos. En el 2007 se promulga el Primer tratado de Derechos Humanos del siglo XXI en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En 1955, se adopta la recomendación acerca de la Adaptación y la Readaptación Profesional de los Inválidos, todo ello contemplados en la promoción de oportunidades de trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad y dignidad humana que pregonan la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es necesario mencionar que todavía se considera a las personas con discapacidad como objetos de beneficencia o de tratamiento médico (Holz, 2021), aspecto que les limita en el cumplimiento de derechos básicos sociales, económicos cuyo fin principal es la inserción en la sociedad. De acuerdo a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS, 2012), los países de América Latina cuentan con un sistema legal y social específico, que aborda leyes, reglamentos y normas orientadas a la protección de las personas con discapacidad; sumado a ello se cuenta con otras instancias internacionales tales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo, inserta en la Organización Internacional del Trabajo.

La sociedad como espacio donde se desenvuelve la vida productiva y reproductiva de las personas, independientes de su sexo, clase social, etnia, o cualquier otra clasificación que se le pudiera establecer, es la que desarrolla barreras o permite a través de sus organismos estatales, culturales y sociales propiamente, la participación, inclusión y desempeño del individuo en su totalidad. Al establecer principios de inclusión, se promueve en forma constante la formulación de políticas y programas orientadas al mejoramiento de la vida de las personas con discapacidad, y son estas políticas las que van a permitir la ampliación de oportunidades de accesibilidad.

Puede manifestarse que las Políticas Públicas, en lo adelante PP en materia de discapacidad, no han sido aplicadas oportunamente en su totalidad. Se observa que las personas con discapacidad no han sido tomadas en cuenta para ciertos roles que tiene, debido a que se mantiene el mito, no podrán cumplir a cabalidad, con las obligaciones que se les puede encomendar, y, reducirían la productividad de alguna institución o empresa. Se debe considerar que muchas de las personas que padecen algún tipo de discapacidad, han realizado logros muy valiosos tanto

para su vida personal, como para la sociedad. Lo fundamental de las políticas públicas es, entonces, asegurar el pleno cumplimiento de sus derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

En su informe la CEPAL (2021), establece que en América Latina y el Caribe existen alrededor de 70 millones de personas con discapacidad, y que continúan siendo el grupo más excluido. En Ecuador de acuerdo al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, existen 471.200 personas. La realidad de Latinoamérica no es ajena, a pesar de haber sido pioneros a nivel mundial en la creación e implementación de PP, para mejorar la situación de las personas con discapacidad, por lo que corresponde a cada país en ejercicio de su autonomía, acoger las políticas internacionales e insértalas en su legislación, y a través de normativas velar por no solo el cumplimiento de las mismas, sino garantizar la inserción laboral de las PP.

La OMS (2021), indica que hay más de mil millones de personas con algún tipo de discapacidad. Esta cifra se incrementará debido al envejecimiento de la población, donde se manifiesta una discapacidad en mayor o menor grado, lo cual suma a la ya existente. Es necesario considerar discapacidad adquirida por otros acontecimientos extraordinarios a la realidad, tales como los accidentes de todo tipo. Este segmento importante de la población por cuestiones religiosas, mitos y estigmas sociales, por muchos años ha sido invisibilizado, e, incluso, se le han vulnerado derechos inherentes al ser humano. Anteriormente, las personas con discapacidad eran excluidas, debido a que no tenían derechos y obligaciones, excepto las que se les impone por ciudadanía.

Luego eran segregadas de todas las actividades, porque eran subestimadas al pensar que no podían desarrollarse e incluirse dentro de la sociedad. Se les insertó aduciendo compasión, sin embargo, todavía constituyen un grupo marginado y de atención prioritaria. Con su inclusión en mayor o menor medida, se reconocen sus derechos, su valía social y su desenvolvimiento en todos los ámbitos de la vida. Ante lo cual, las políticas públicas viabilizan el ejercicio pleno, de los derechos de estos grupos de atención prioritaria, mal llamados grupos vulnerables.

En el artículo 27 de la Comisión de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), se reconoce «el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las 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. Además, entre otras disposiciones, la CDPD prohíbe toda forma de discriminación laboral, promueve el acceso a la formación profesional y las oportunidades de empleo por cuenta propia, y requiere la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo.

Para que las personas con discapacidad y sus familias puedan superar la exclusión, deben tener acceso al trabajo o a medios de vida, a fin de romper algunos de los nexos entre discapacidad y pobreza. Todavía hay empleadores que todavía piensan que las personas con discapacidad no están calificadas o no son productivas, Sin embargo, las personas con discapacidad a menudo tienen las habilidades requeridas, una gran lealtad y una tasa de absentismo muy baja, y

cada vez más empresas consideran que contratar a personas con discapacidad es eficiente y rentable

Desarrollo

1.1. Discapacidad. Concepto, tipos y características

Al hablar de discapacidad, se refiere a un concepto dinámico en el tiempo, que viene cambiando y en cierto punto evolucionado, acorde a las realidades sociales, económicas y culturales de una sociedad. Se puede mencionar que discapacidad es un término general para describir las deficiencias, limitaciones y restricciones entendidas como deficiencias como problemas que afectan a una estructura o función corporal; limitaciones son las dificultades para ejecutar acciones o tareas a partir de las deficiencias; las restricciones son los problemas para participar en situaciones vitales. Por lo anterior una discapacidad es un fenómeno complejo que refleja la interacción entre las características de un organismo humano y la sociedad en que se desenvuelve (OMS, 2018).

Entre la amplia gama de discapacidades existentes, las más comunes son: la discapacidad visual, la discapacidad auditiva y del habla y la discapacidad de movilidad. De manera secundaria, pero no menos importante, se observa la discapacidad cognitiva, referida a los problemas relativos a las dificultades para el aprendizaje y la discapacidad psicosocial, relacionada con problemas de conducta. A menudo, una misma persona puede presentar más de una discapacidad (Meléndez Rojas, 2018, p.3).

En el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades se define en su Art.1, el concepto de Persona con discapacidad: “a toda aquella que como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad debidamente calificada por la Autoridad Sanitaria Nacional (MSP, 2020).

Tomando en consideración la conceptualización de discapacidad, se puede mencionar que son las barreras o factores externos los que se convierten en obstáculos, los cuales pueden ser la aplicación de las políticas y la normativa legal, los cuales limitan el funcionamiento de una persona y crean discapacidad. Estos factores externos, se convierten en construcciones sociales las que han ocasionado opresión y discriminación a las personas con discapacidad, con limitaciones impuestas por la sociedad.

Estas afirmaciones se han normalizado en la sociedad, dificultando el funcionamiento de la persona con discapacidad en todas las áreas de la vida, limitando su participación en la vida productiva y excluyéndose socialmente.

La necesidad constante de cumplir las políticas públicas, y si fuera el caso proponer la creación de nuevas, obliga en todo momento a contemplar los artículos que se basan en ocho principios rectores, los cuales son transversales para los Estados, y son: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía

individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. Tener presente la aplicación de estos principios, producirá acciones acertadas por parte del estado en la garantía en el cumplimiento de la normativa legal.

1.2 La discapacidad y la actividad laboral. Su regulación jurídica a nivel internacional e interna

Es una población heterogénea que experimenta discriminaciones múltiples y simultáneas debido a su situación socioeconómica, su género, edad, lugar de residencia, condición étnico racial y estatus migratorio, entre otras (CEPAL, 2021b). CEPAL (2013, 2017) y Ullmann y otros (2018) proporcionan información que permite entender cómo las cifras de discapacidad aumentan a lo largo de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad; es decir, para las mujeres, la población de las zonas rurales, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas con menores ingresos y los adultos mayores CEPAL (2021).

La sociedad en su conjunto, con su representante legal y político que constituye un sistema de gobierno determinado, adopta mecanismos de proteger a sus ciudadanos, en este sentido, La protección social provee una variedad de instrumentos que pueden ser combinados en diferentes formas para acortar la desigualdad entre las personas con y sin discapacidad. Estas acciones deben ir acompañadas de políticas que abraquen y vigilen su cumplimiento, caso contrario el contar con una amplia gama de documentos legales nacionales e internacionales, no garantizar el cumplimiento de los derechos por parte del estado, e insertar acciones afirmativas donde la sociedad en su conjunto inserte a la persona con discapacidad en el proceso productivo, social y cultural que tiene lugar en el seno de la sociedad.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ACNUDH), es un instrumento del Derecho Internacional, emitido por las Naciones Unidas. Derechos Humanos, donde en su artículo 8 señala que: Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas; b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad (ACNUDH, 2006).

La Organización Internacional del Trabajo, (OIT), promueve a través de sus políticas la promoción de las normas internacionales, las perspectivas de programas e informes, prestando atención a las personas con discapacidad, y promoviendo prácticas internas incluyentes. Se genera una base de conocimientos

mucho más sólida y se busca mayor cooperación con las Naciones Unidas. Ante ello, se considera necesario aplicar un doble enfoque para la inclusión de la discapacidad. Uno de ellos, se refiere a los programas o iniciativas específicas para personas con discapacidad destinadas a superar las desventajas o barreras particulares, y el otro busca garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en los servicios y actividades de carácter general, tales como, la formación profesional, la promoción del empleo, los planes de protección social y las estrategias para la reducción de la pobreza.

Los esfuerzos de la OIT para incluir en el ámbito laboral a las personas con discapacidad, cubren toda su gama de actividades, incluidas sus prácticas internas y alianzas con otras agencias de la ONU. Este organismo enfatiza que la inclusión de la discapacidad, significa promover y garantizar la participación de las personas con discapacidad en la educación, la formación y el empleo y en todos los aspectos de la sociedad, así como brindar los apoyos necesarios y ajustes razonables a dichas personas para permitir su plena participación.

Ante lo cual, existen varios mecanismos necesarios a nivel internacional que acertadamente, promueven el respeto de los derechos de las personas con discapacidad, y su inclusión en el sector social. A su vez, sirven para la elaboración de políticas de los gobiernos de turno, orientados al cumplimiento de estas estrategias internacionales, y por medio de sus gestiones, se logra insertar en sus agendas sociales y productivas, y la plena atención a este sector.

El Gobierno del Ecuador estableció en el año 2012, la Ley Orgánica de Discapacidades, para asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación, de la discapacidad y así garantizar la plena vigencia, difusión y ejecución de los derechos de las personas con discapacidad, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008; y específicamente, el Artículo 46, que habla sobre las Políticas laborales, así como, el artículo 47, sobre la Inclusión laboral, establecen la obligación de contratar un mínimo del cuatro por ciento (4 %) de personas con discapacidad, independientemente de que sea del sector público o privado, distribuidos equitativamente en las provincias del Ecuador.

A través del Ministerio del Trabajo se establecieron acciones para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. De acuerdo al Suplemento – Registro Oficial N° 976. Martes 25 de septiembre del 2012, en Artículo 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. (p. 13)

El CONADIS (2019), manifiesta que existen 65.804 personas con discapacidad incluidas en el sector laboral, distribuidas en 28.722 empresas, y que el 3.6 % constituyen sustitutos activos de personas con discapacidad que se encuentran laborando. Es este mismo organismo el encargado de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley Orgánica de Discapacidades del Ecuador, además si existiere violación en el cumplimiento de la normativa legal, le corresponde al Ministerio de Trabajo, y al Ministerio de Justicia del Ecuador.

1.3 Concepto y origen de las políticas públicas

La existencia y aplicación de políticas públicas (PP), permite a un gobierno implementar acciones con base a la normativa contemplada en sus constituciones. Las PP en las agendas locales de los gobiernos constituyen prácticas de subsistencia en función de la sostenibilidad y el desarrollo local (Fernández, 2017).

Se consideran acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Corzo 2020).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2030) reconoció la importancia de la coherencia de las políticas públicas para fortalecer los procesos e instrumentos de la planificación para el desarrollo y la gestión pública, con miras a la implementación de la Agenda 2030.

La aplicación de PP involucra actores diversos y sectores de una sociedad, sus interacciones influyen en su futura implementación. Comprender la discapacidad a la luz de las políticas públicas, implica reconocer su existencia aún en construcción y la presencia supeditada a programas dispersos en este campo (Ávila, et. al, 2011).

Se han logrado avances en lo referente a la creación e implementación de PP, sin embargo se debe enfatizar que de acuerdo a la Convención de Naciones Unidas (2006) las personas con discapacidad tienen derecho al respeto de su dignidad, a la autonomía individual, a la no discriminación, a la inclusión y la participación en la sociedad, a la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad, y añade asertivamente la necesidad del cumplimiento de las condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad constituyen un sector de la población prioritaria que se debe atender. Para ello se debe garantizar el cumplimiento de los derechos a través de la aplicación de las PP, plasmados en leyes, normas y reglamentos propios de cada país. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) estableció entre otros aspectos, que la condición étnica influye en la tasa de prevalencia de discapacidad, sumado a ello la clase social, nivel de ingresos, el

grado de escolaridad, su aporte al sector productivo, tienen incidencia directa en su calidad de vida.

Por tanto, las instituciones y organizaciones públicas dedicadas a instrumentar políticas y estrategias en torno a las personas con discapacidad se enmarcan dentro de los llamados desarrollos institucionales focalizados, los cuales tienen por mandato garantizar derechos de ciertos segmentos poblacionales como los afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, etnias indígenas y los migrantes, cuyas características hacen necesaria una especialización de la acción pública (Meléndez, 2018).

Es necesario enfatizar la constante necesidad que tienen las personas con discapacidad de insertarse plenamente en la sociedad, y contribuir al desarrollo de un país. La correcta implementación de PP, depende del pleno cumplimiento de la normativa legal vigente y la voluntad política de los gobiernos de turno. Las personas con discapacidad en el Ecuador, están garantizadas y reconocidos sus derechos en la Constitución Política del Ecuador en el 2008, donde se resalta 12 derechos fundamentales, que constituyen la base para la aplicabilidad de políticas públicas.

La normativa internacional toma en consideración la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), donde Inspira la promoción del respeto universal y el goce de los derechos humanos, por todas las naciones y los pueblos. Solicita medidas progresivas para el reconocimiento universal y la aplicación efectiva de los derechos humanos. La Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (2006), manifiesta “Promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades de las personas con discapacidad, así como promover el respeto a su dignidad inherente”. La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contras las personas con discapacidad (1999), “Insta a los Estados Partes a adoptar medidas de carácter legislativo, social educativo, laboral o de cualquier índole”. Para eliminar dos barreras fundamentales la primera es la discriminación de la que son objeto las personas con discapacidad y la segunda la exclusión social.

1.4. Revisión de las políticas públicas del Estado ecuatoriano en torno a la discapacidad

En el Ecuador a partir de lo contemplado en la Constitución Política de la República del Ecuador (2008), se reconoce a las personas con discapacidad dentro del grupo de personas que requieren atención prioritaria y establece claramente, las obligaciones del Estado con respecto a la protección y garantía de sus derechos, los mismos que se plasman en un gran número de artículos.

La Ley Orgánica de Discapacidades (2012), tiene como objetivo la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de derechos de este grupo de la población, los mismos que se encuentran establecidos en la Constitución de la República y en los Instrumentos Internacionales.

La Ley Orgánica Electoral (2009), contempla el voto facultativo para las personas con discapacidad. La Ley de Régimen Tributario o Interno (2004), establece los impuestos que deben pagarse en el país, las exenciones y deducciones, los sujetos obligados al pago, los créditos tributarios, las sanciones a los evasores. En el caso de las personas con discapacidad, señala las exenciones a las que están sujetas por su condición, lo que representa un beneficio directo a este grupo de población.

El Código de la Niñez y Adolescencia (2004), coloca el principio de aplicación de los derechos consagrado en la constitución del Ecuador 2008 y la prohibición de discriminar a niños, niñas y adolescentes por diversas condiciones y situaciones como por ejemplo la discapacidad, además de establecer derechos de atención en protección integral y especial para este grupo.

Por su parte, la Ley Orgánica de Salud (2006), establece las responsabilidades del Ministerio de Salud, en cuanto a discapacidades. Dicha entidad es la responsable - de acuerdo al Art.6-, de regular y vigilar la aplicación de las normas técnicas para la detección, prevención, atención integral y rehabilitación, de enfermedades transmisibles, no transmisibles, crónico – degenerativas, discapacidades y problemas de salud pública declarados prioritarios, (...).

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2008), presenta los derechos de atención prioritaria para este grupo poblacional, tanto en el sistema de tarifas como en la protección y seguridad al transitar por las vías.

La Ley Orgánica de Seguridad Social (2010), aborda el tema de las prestaciones por discapacidad, cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas del asegurado y las personas a su cargo, cuando su competencia para el trabajo se encuentra disminuida por discapacidad. Ley Orgánica del Servicio Público (2010), Establece los derechos de los padres a permisos por cuidado a personas con discapacidad y la inclusión de personas con discapacidad en espacios laborales.

El Código Orgánico Integral Penal (2014), contiene disposiciones específicas en relación a las personas con discapacidad, como circunstancia atenuante de las penas privativas de libertad, así como, las medidas cautelares sustitutivas para estas personas, cuando han cometido delitos.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), plantea que “la educación debe basarse en la trasmisión y práctica de valores que promuevan la libertad personal, la democracia, el respeto a los derechos, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a las diversidades de género, generacional, étnica, social, por identidad de género, condición de migración y creencia religiosa, la equidad, la igualdad y la justicia, y la eliminación de toda forma de discriminación”.

El Código Orgánico de Organización Territorial (2010), concede a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la competencia de promover el Sistema de Protección integral. La Ley Orgánica de Comunicación (2013), promueve el derecho y ejercicio de los derechos de comunicación de las personas con discapacidad, para lo cual se dispone que los medios de comunicación social, las instituciones públicas y privadas generen, de manera progresiva, la traducción de subtítulos, lenguaje de señas y sistema de braille (art. 37).

Además, toda esta normativa establece que el Estado adoptará políticas públicas que permitirán la investigación científica para mejorar el acceso preferencial de las personas con discapacidad a las tecnologías de la información. De acuerdo con Knoepfel (2008), quien afirma que el ciclo de la política pública requiere diversas dimensiones de análisis en forma constante, es allí donde La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en vigor desde el año 2015, aborda los casos de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo, la manutención de una persona con discapacidad, en estos casos, la persona será indemnizada de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Discapacidades.

Y, la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (2010), dispone el acceso de las personas con discapacidad al deporte y a las actividades recreativas, lo que implica la adaptación arquitectónica de los espacios para actividades físicas deportivas y recreativas, esto también debe ser tomado en cuenta por las autoridades municipales, cuando emitan los permisos de desarrollo urbanístico y por los centros educativos públicos y privados.

La norma también organiza el funcionamiento de las Federaciones Nacionales de Deporte Adaptado y/o Paralímpico, de clubes, del Comité Paralímpico Ecuatoriano, así como, la estructura del deporte Adaptado.

El marco normativo emanado de la Constitución, permite contar con herramientas como son, las Políticas Públicas, para el ejercicio de los derechos en materia de discapacidad en Ecuador. Sin embargo, a pesar de que existen guías claras, la realidad es diferente. Su intencionalidad fue visibilizar e insertar a las personas con discapacidad en el sistema productivo del Ecuador, es así como a partir de la creación de la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS, 2013) surgieron iniciativas tales como: La Misión Solidaria Manuela Espejo, para atender en forma directa y oportuna a las personas con discapacidad. Por tanto, el contar con una normativa específica para el cumplimiento de la normativa legal, no ha sido suficiente para lograr la inserción a la sociedad de las personas con discapacidad, al contrario, se manifiesta un retroceso y una invisibilización de este grupo en el Ecuador.

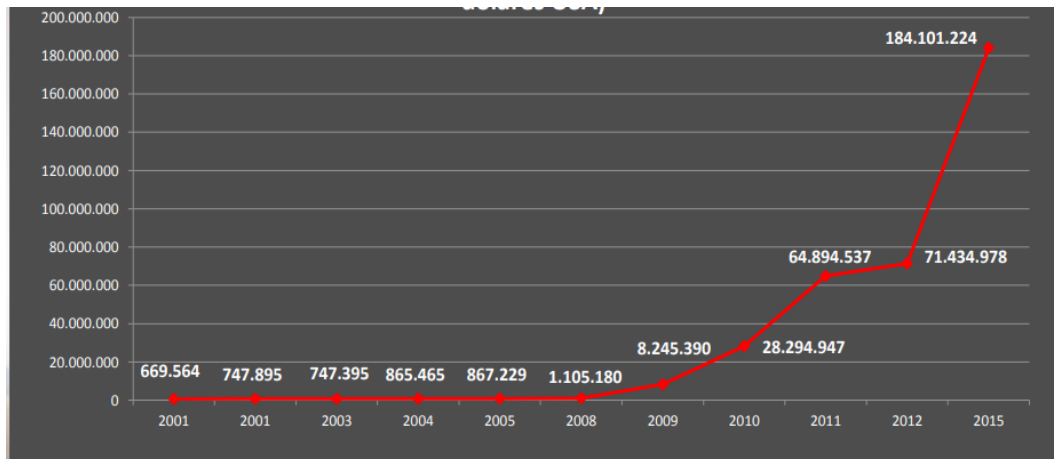
1.5 Realidad de la Discapacidad

Según el Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), se estima que en la región el número de personas que viven con alguna discapacidad estaría cerca de los 70 millones, equivalente a un 12,5% de la población regional. La situación de las personas con discapacidad en Ecuador no ha cambiado en relación a otros años, a pesar de contar con normas y reglamentos establecidos, puede verificarse que, en el 2021, son 474.484 personas con discapacidad; los tipos de discapacidad que se mantienen son la física (45,75%), intelectual (23,07%), auditiva (14,12%), visual (11,55%), psicosocial (5,50%). En lo referente al grado de discapacidad el 45,68% presentan entre 30 - 49%; 34,53% presentan del 50 - 74%; 13,93% entre el 75 - 84%, y, 5,86% entre el 85 - 100% de grado de discapacidad. los grupos etéreos más afectados son de 65 años en adelante (25,22%), de 36 a 64 años (40,63%) (CONADIS, 2021).

La aplicabilidad de las PP, presenta dificultades relacionadas directamente con la parte financiera, manifestada en forma reiterada por los gobiernos de turno, por la falta de cumplimiento en el presupuesto asignada en sus correspondientes proformas. En la tabla 1 se presenta un referente histórico de inversiones económicas en discapacidades.

Tabla 1

Histórico de inversiones económicas en Discapacidades /dólares USA)



Fuente: CONADIS, 2016

En el 2005 la inversión a personas con discapacidad fue de 867.229 dólares; al 2019, se direccionó a favor del cumplimiento de políticas de las personas con discapacidad para garantizar su inclusión en la sociedad, sin discriminación y, concentró 174,03 millones de USD, en el ejercicio presupuestario (MFE, 2020).

Estos escenarios no son alentadores para garantizar una adecuada inclusión de las personas con discapacidad a la sociedad. El gobierno cuenta con dos proyectos considerados emblemáticos, como son contar con 300 mujeres encargadas al cuidado de personas con discapacidad en pobreza y en pobreza extrema denominada “Las Manueles” y el bono Joaquín Gallegos Lara, de un valor de 240 dólares mensuales para personas con discapacidad severa. Acciones destacables, pero, insuficientes para atender a este grupo vulnerable, que continuamente se ve afectado por la corrupción en algunos casos, por la incomprensión, por el incumplimiento de lo contemplado en leyes, todos ellos factores que obstaculizan su cumplimiento.

Las personas con discapacidad aportan desde diferentes ópticas, mayor dedicación responsabilidad, participación, lo cual permite el desarrollo de la institución donde se encuentra laborando; por tanto Es importante garantizar para todo trabajador el desempeño de sus labores; proporcionando los implementos técnicos, tecnológicos y adecuando su área de trabajo; como se indica en la Ley Orgánica en su Artículo 47 sobre inclusión laboral en concordancia con el Capítulo IV de las obligaciones del empleador y trabajador Artículo 42 del Código de Trabajo6 (MRL, 2021).

1.6 Análisis del cumplimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad

El cumplimiento de la normativa nacional e internacional, se puede considerar reciente. Se resalta el hecho de que existen la voluntad de cumplir con las políticas emanadas por los diferentes estados, destacando que la principal dificultad radica en lo económico, en el desconocimiento, con procesos de información y capacitación, y sobre todo de sensibilidad que tenga una sociedad en facilitar la participación plena de las personas con discapacidad. En el caso de Ecuador, se cuenta con leyes específicas en materia de discapacidad, que permite a través de la normativa y reglamentos vigentes, facilitar el cumplimiento de políticas emanadas del estado central, tomando en consideración las diferentes guías jurídicas a nivel mundial. Cualquier cambio a nivel internacional o nacional, genera a su vez cambios en la política interna, el cual puede ser favorable o desfavorable, más aún si está inmerso el aparato productivo privado, el cual considera que al existir un riesgo en la disminución de la producción, ocasiona afectación directa a la persona, más aún si está involucrada una persona con discapacidad.

A partir del año 2015 se comienza a perder en cierto sentido, interés en el tema de discapacidad, debido al cierre de proyectos que venían ejecutando actividades específicas en ayudas a las personas con discapacidad por la disminución de recursos, tales como, Misión Solidaria Manuela Espejo y Misión Joaquín Gallegos Lara. Se supone que, al visibilizar a las personas con discapacidad, y cumpliendo con todas las normativas existentes, era suficiente para garantizar su inserción a la sociedad.

Se mencionan iniciativas creadas por el Gobierno de Lenin Moreno, donde unificó las dos Misiones, denominadas entonces, Las Manuelas, así como, se incrementó la Misión Menos Pobreza y Más Desarrollo, a través de la cual se entrega un bono económico para ayudar a los núcleos familiares en situaciones de vulnerabilidad. Todo ello enfocado en la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

También La Misión Casa para todos, que consiste en la entrega de casas a nivel del territorio ecuatoriano para personas con discapacidad y sus acompañantes, en este proyecto de acuerdo a la SETEDIS (2021) se atendieron a 1217 personas con discapacidad en diferentes conjuntos habitacionales, más de trescientos negocios y cerca de 300 huertos e invernaderos familiares y comunitarios (Universo, 2020). Desde el 2017 hasta agosto del 2020. La Misión “Las Manuelas” atendió aproximadamente a 280.000 personas con discapacidad, esta misión tiene presupuestado más de 5 millones de dólares hasta la finalización del Gobierno de Lenin Moreno. Por lo cual, la inversión realizada por el Gobierno de Lenin Moreno es inferior a la realizada por el Gobierno de Rafael Correa entre 2009 al 2015.

El gobierno del expresidente del Ecuador Rafael Correa, denominó la Década de las Discapacidades al periodo 2007 - 2013. Se generó un documento donde se detallan las acciones realizadas a inicios del 2007 a nivel nacional en el ámbito de la discapacidad en el Ecuador. Como estrategia para iniciar la gestión en

discapacidades, en el año 2008 el gobierno decide la declaratoria de emergencia para la atención de las personas con discapacidad en el Ecuador. Para ello se movilizó recursos económicos, apoyados de la aprobación social y política en defensa del cumplimiento de políticas y derechos de las personas con discapacidad. El documento fue elaborado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), en él se da cuenta de los logros alcanzados en la denominada revolución en discapacidades, con la implementación de los programas “Ecuador sin barreras”, otorgando a la Vicepresidencia de la República, a cargo de Lenin Moreno, las atribuciones para implementar reformas a favor de la inclusión de las personas con discapacidad.

La figura política del vicepresidente Lenin Moreno, se fortaleció, al dar cuenta de los avances ecuatorianos, en las políticas de discapacidades ante la Asamblea General de Naciones Unidas, lo cual estaba en conformidad con lo estipulado en el art. 35 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El cual indica que los Estados parte deberán presentar al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad un informe exhaustivo sobre las medidas y progresos realizados al respecto en el plazo de dos años (Jiménez, 2021).

La generación de la política pública toma su tiempo en implementar procesos, y es allí donde la experiencia y el conocimiento previos influye al momento de gestionar los procesos legislativos y operativos. Su esperado resultado final es gestionar estrategias para la inclusión laboral para personas con discapacidad, siempre y cuando exista el interés y apoyo político con el que se contó durante la primera fase de la política pública en discapacidades.

Por parte del papel que juegan los actores clave para la formulación de la política pública, surge el protagonismo de los movimientos sociales de personas con discapacidad y sus familias, quienes, ante la falta de la intervención pública, han creado programas e instituciones cuyos protagonistas son las mismas personas con discapacidad, con la implementación de buenas prácticas institucionales a la hora de ofrecer servicios y espacios que satisfagan necesidades acordes a la población con discapacidad (Jiménez, 2021).

Conclusiones

Se cuenta con suficiente normativas internacionales y nacionales que contemplan el cumplimiento de derechos para las personas con discapacidad. Sin embargo, el momento de su aplicación por parte del estado, se presenta una serie de dificultades especialmente en el ámbito económico, aspectos que lo convierten en factores decisivos para su cumplimiento.

La modificación de políticas públicas en lo relacionado a la discapacidad no solamente pasa por análisis histórico, sino más bien por la parte política que está determinada por la voluntad que tengan los miembros del estado y la asamblea para garantizar el cumplimiento de las políticas.

Es necesario mencionar que las mismas personas con discapacidad junto a sus familias, se convierte en los actores principales en velar por la garantía en el cumplimiento de las políticas por parte del estado, y son ellos quienes fomentan

bajo determinados mecanismos la creación de nuevas políticas o el cumplimiento de las mismas. Insertar a las personas con discapacidad a la sociedad en todas sus dimensiones continúa siendo el objetivo principal que debe tener los gobiernos de turno.

El apareamiento constante de problemáticas sociales derivadas de circunstancias determinadas, tienden a influir en la reducción de la atención por parte del gobierno central, aspecto que constituye una amenaza para las personas con discapacidad, tomando en consideración que el cumplimiento de cualquier estrategia demanda obligatoriamente el uso de recursos financieros que garanticen la sostenibilidad de las acciones.

Bibliografía

Ávila, C. Gil, L. López, A y Vélez, C. (2011). Políticas públicas y discapacidad: participación y ejercicio de derechos. Investigaciones Andina. No. 24 Vol. 14 -130.

Asamblea Nacional. (2012), Ley de Discapacidades, Registro oficial 796, martes 25 de septiembre de 2012. 1-28

https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf

Asamblea Constituyente. (2008) Constitución de la República del Ecuador, Montecristi Registro oficial 449 de 20-oct-2008.pag 1- 136.

https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

CEPAL. (2021b), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

- (2017), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Segunda Reunión de la Conferencia regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017 (LC/CDS.2/3) Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

- (2014), Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe (LC/L.3860(CE.13/3)), Grupo de tareas sobre medición de la discapacidad Conferencia Estadística de las Américas (CEA), Santiago. Disponible [en línea]

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/1/S1420251_es.pdf.

- (2013), Panorama Social de América Latina 2012 (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf.

Consejo Nacional para la igualdad de discapacidades. (2018). Presentación del informe país ante el comité de los derechos de las personas con discapacidad. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp->

[content/uploads/downloads/2019/11/OBSERVACIONES INFORME PAIS.pdf](content/uploads/downloads/2019/11/OBSERVACIONES_INFORME_PAIS.pdf)

Jiménez, S. (2021). Fomento de autonomía e inclusión social para personas con discapacidad en la prestación de servicio público, enfoque del modelo social. Repositorio FLACSO. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17364/2/TFLACSO-2021SPJN.pdf>

Knoepfel Peter, Joan Subirats, Corinne Larrue y Frederic Varonne . 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona. Editorial Ariel http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200007

López, R. (2011). Evolución histórica y conceptual de la discapacidad y el respaldo jurídico-político internacional: el paradigma de los derechos humanos y la accesibilidad. Alteridad, Revista de Educación, 6(2): 102-108. [Evolución histórica y conceptual de la discapacidad y el respaldo jurídico-político internacional.pdf \(ups.edu.ec\)](#)

Meléndez, R. (2019). Las políticas públicas en materia de discapacidad en América Latina y su garantía de acceso a una educación inclusiva de calidad. Actualidades Investigativas en Educación, Revista de investigación en Educación, (vol. 19, núm. 2), 291-319. Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica. DOI: [10.15517/aie.v19i2.36916](https://doi.org/10.15517/aie.v19i2.36916)

Naciones Unidas Derechos Humano. (2018). El ACNUDH y los derechos de las personas con discapacidad. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Disability/Pages/DisabilityIndex.aspx>

Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.

Organización Internacional de Trabajo (2017). Política del empleo.
<https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--es/index.htm0>