



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DESARROLLO DE LA POLÍTICA LABORAL EN CUANTO INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON  
CAPACIDADES ESPECIALES DURANTE EL PERIODO 2008-2014.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos  
para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales.

Profesor Guía  
José Luis Fuentes Santamaría.

Autora  
Michelle Stephanie Anchaluisa Shive.

Año  
2017

## **DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA.**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante Michelle Stephanie Anchaluisa Shive, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

José Luis Fuentes Santamaría.  
PHD en Ciencias Sociales con mención en estudios políticos.  
C.I. #1002528469

## **DECLARACIÓN DE LA AUTORÍA DEL ESTUDIANTE.**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

---

Michelle Stephanie Anchaluisa Shive.  
C.I. #1718073222

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mis padres y a mi hermano que siempre han confiado en mis sueños y me han guiado hasta aquí.

## **RESUMEN**

El presente trabajo académico describe el desarrollo de la política laboral en cuanto a la inserción de las capacidades especiales durante el gobierno de Rafael Correa y los lineamientos teóricos que se han considerado para su implementación. De igual manera, se señala a la acción afirmativa y al sistema de cuotas como elementos de la política laboral ecuatoriana a favor de la inclusión de las personas con discapacidad.

## **ABSTRACT**

The present Degree Project describes the development of labor policy regarding in terms of the inclusion of people with disabilities during the government of Rafael Correa and the theoretical guidelines that have been considered for its implementation. Likewise, affirmative action and the quota system are mentioned as elements of Ecuadorian labor policy in favor of the inclusion of persons with disabilities.

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO .....	4
1.1 Democracia y ciudadanía .....	4
1.2 Democracia, debate entre representación y participación en la teoría política moderna.....	6
1.3. Crisis de representación y transición democrática. ....	7
1.4. Cambio de paradigma político. ....	11
1.5. Transición a la democracia participativa. ....	12
1.5.1. Participación en la democracia participativa. ....	13
1.5.2. Inclusión y democracia participativa. ....	15
1.5.3. Inclusión social y discapacidad. ....	17
1.5.4. Instrumentos de inclusión laboral en torno a la discapacidad.....	18
2. CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES EN TORNO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.....	20
2.1. Contexto político ecuatoriano previo al gobierno de Rafael Correa.....	20
2.2. Política social y laboral en torno a la discapacidad en el contexto ecuatoriano.....	22
2.3. Cambio político.....	28
2.4. Políticas inclusivas y de bienestar durante el gobierno de Rafael Correa.....	30
2.4.1. Nuevo régimen.....	30
2.4.2. Políticas de bienestar e inclusión.....	32

2.5. Política social en torno a la discapacidad durante el gobierno de Rafael Correa. ....	35
2.6. Políticas de inclusión laboral en torno a los discapacitados..	37
2.6.1 Acción afirmativa e inclusión laboral. ....	39
2.6.2. Sistema de cuotas e inclusión laboral. ....	42
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>45</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>46</b>

## INTRODUCCIÓN

La discapacidad, históricamente en su contexto social, puede ser entendida en términos de vulnerabilidad, dependencia y exclusión. Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que el colectivo de personas con discapacidad ha estado ausente del debate público y la participación política, principalmente como consecuencia de la reducida e inclusive nula acción pública por parte del Estado, en cuanto a satisfacer sus principales necesidades y su acceso a una ciudadanía plena.

Las respuestas a las demandas de las personas con discapacidad han tomado importancia a partir de 1970, momento en el cual se enfrenta la cuestión moral y política de encontrar mecanismos de inclusión. Considerando así, la discapacidad como una cuestión de derechos, en base a la necesidad de reafirmar el principio de no discriminación, lo que constituye un elemento esencial y subyacente de la igualdad de oportunidades. Esto, como respuesta a la exigencia de garantías sociales por parte de este grupo social y sus familiares.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, ha sido tomada como el instrumento jurídico de mayor importancia en la esfera de las personas con discapacidad. Considerando que su propósito ha sido la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno de sus derechos y libertades, en condiciones de igualdad y respeto de su dignidad inherente.

El objetivo de establecer mecanismos e instrumentos jurídicos de participación e inclusión para las personas con discapacidad, tiene como principal objetivo la construcción de una sociedad democrática, en la que exista igualdad de oportunidades, ya sean, económicas, políticas o sociales.

Desde la perspectiva de la democracia, la sociedad debe ser capaz de integrar a personas en diferentes condiciones, ofreciéndoles oportunidades y garantías que les permita ejercer y cumplir con éxito y en términos de paridad un

proyecto de vida digno. Este proceso participativo y de inclusión refiere a la mejora y el efectivo accionar estatal que permita accesibilidad de oportunidades, satisfacción de necesidades y eliminación de barreras; además de un cambio de actitudes sociales respecto a las personas con discapacidad.

El derecho a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, debe ser entendido como un elemento decisivo en el proceso de integración y participación social, en referencia a la superación de desigualdades (Aizpurúa y García, 2012, p.78). En tal virtud, las personas con discapacidad deben gozar de igualdad de condiciones al momento de acceder al empleo, bajo el respaldo de políticas, leyes, planes y servicios que garanticen su libre, pleno e independiente desarrollo, tomando en cuenta las necesidades que permitan su acceso igualitario.

En el Ecuador, a partir del establecimiento de la Constitución de 2008, la discapacidad se ha tratado como un tema prioritario, socialmente las personas con discapacidad son reconocidas como un grupo prioritario para el Estado. En este contexto, se han establecido políticas públicas y normativas orientadas a eliminar las limitaciones en el acceso a las oportunidades y al ejercicio de derechos de las personas con discapacidades, entre los cuales se encuentra el acceso al empleo y a la participación como ciudadano en igualdad de condiciones tanto en el sector público como privado.

El presente trabajo académico tiene como objetivo la descripción de las políticas de inclusión dirigidas a las personas con discapacidad en el ámbito laboral y los enfoques teóricos que han sido considerados para su implementación.

La investigación inicia con la explicación de los conceptos de democracia y ciudadanía que permitirán comprender la importancia del vínculo entre bienestar e inclusión social, considerando que todos los ciudadanos poseen titularidad de ejercer plenamente sus derechos civiles, políticos y sociales.

Posteriormente se puntualiza el debate teórico entre representación y participación en la política moderna, lo que permitirá destacar la importancia de la participación de todos los ciudadanos sin discriminación alguna dentro de una democracia.

Subsiguientemente se detallará el cambio de paradigma político, que nos lleva a la transición a la democracia participativa, destacando en esta la inclusión social como elemento indispensable de la integración de las personas con discapacidad en la sociedad.

Finalmente se expondrá las políticas inclusivas y de bienestar establecidas durante el gobierno de Rafael Correa, destacando la política social en torno a la discapacidad y los instrumentos y políticas que se han tomado para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

## 1. CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

### 1.1 Democracia y ciudadanía

Robert Dahl (1971, p. 43) postula que la democracia es la existencia de poliarquías, las cuales se caracterizan por su plena aptitud de responder a las necesidades de los ciudadanos, sin que existan diferencias políticas entre ellos, generando así, igualdad de oportunidades.

La apertura al debate público y a la participación ciudadana, mediante formulación y manifestación de necesidades ante el gobierno, y su acogida sin ningún tipo de discriminación, son sus principales características.

El autor en mención señala elementos que revitalizan la descripción de Bobbio, en cuanto a democracia, definida como la forma de gobierno en la cual el poder no está en manos de un grupo limitado, sino de la mayoría. Esta teoría comprende un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, en donde está prevista y propiciada la participación de los ciudadanos (Bobbio, 1984, p.7-9).

Dahl asigna cinco criterios para que un régimen pueda ser considerado como poliarquía, en pro de cumplir las exigencias de sus miembros y sus derechos en ser partícipes de las decisiones políticas:

- Participación efectiva: Los ciudadanos deben participar libre y efectivamente en el sistema democrático, establecer preferencias, tener oportunidades de que sus puntos de vista o cuestionamientos se tomen en cuenta dentro de la agenda pública, además de la libertad de asociarse, según su postura política.
- Igualdad de voto: Todos los miembros deben tener igualdad y efectiva oportunidad de votar.
- Comprensión ilustrada: Los miembros deben tener oportunidad igual y efectiva de conocer sobre las diversas políticas existentes, con el propósito que sea la más acorde a sus intereses.

- Control de la agenda: El pueblo debe tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se deben tratar en la agenda, de tal manera que estén abiertos a cambios por parte de sus miembros.
- Inclusión: El proceso democrático involucra a cada miembro de la poliarquía, debe existir igualdad y equidad para todos los ciudadanos, que poseen intereses legítimos en el proceso político (1989, p. 45-47).

A partir de estos planteamientos, es posible discernir que la principal función de esta democracia, es asegurar la libertad y los derechos de los ciudadanos dentro de un Estado, por medio de un conjunto de instituciones, políticas y procedimientos, que garanticen la representación y la participación de los ciudadanos.

Cabe destacar que para Dahl (1998, p. 39), la ciudadanía debe jugar un rol importante en la gestión de lo público, como lo es en la deliberación, control social y rendición de cuentas. Bajo estos conceptos, la democracia para el autor se enmarca en términos de participación, es decir, prácticas sociales y políticas.

Para explicar el proceso de ciudadanía, es necesario hacer referencia al paradigma de T.H. Marshall (1965, p.154), por el cual se ha formado el entendimiento contemporáneo del vínculo entre bienestar e inclusión social con la política. Ciudadanía, según el autor, consiste en la titularidad y ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos y sociales, los cuales están relacionados con el sistema de gobierno y la estructura social de un país.

En su noción de ciudadanía, Marshall destaca también los tres elementos: Civil, que refiere a los derechos indispensables para la existencia de la libertad; político, concierne al derecho a tener una participación en el ejercicio del poder; social, atañe al derecho al bienestar y la seguridad económica.

“La ciudadanía ha sido una construcción histórica, considerando que el desarrollo de los derechos ciudadanos desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales ha implicado una tensión entre el individualismo

capitalista y los derechos dentro del sistema político democrático. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se entiende como un principio de igualdad que coexiste y hace frente a la desigualdad social” (Marshall, 1965, p.158).

Esta perspectiva de ciudadanía posee un carácter sustantivo, es decir, refiere a la correlación del individuo con el Estado, en una forma más amplia, no netamente jurídica. Bajo esta acepción, el ciudadano tiene el pleno goce de derechos, además recibe las condiciones necesarias para que se hagan efectivos.

### **1.2 Democracia, debate entre representación y participación en la teoría política moderna.**

“La historia de la democracia está enmarcada por la existencia de interpretaciones enfrentadas, las viejas y nuevas ideas se entremezclan para crear visiones de los conceptos democráticos clave” (Bobbio, 1984, p.111).

Considerando que la participación ha sido una respuesta al deterioro del sistema representativo, es importante realizar un acercamiento a los pensamientos de importantes teóricos modernos de la democracia, sobre la revalorización de la participación ciudadana.

Jean Jacques Rousseau fue uno de los primeros autores que analiza en forma crítica la democracia representativa. El autor consideraba que la libertad no mantenía una correlación con la representación, menciona que “en el instante en que un pueblo se da a los representantes ya no es libre” (1998, p.122).

Comprendía a la libertad política como participación individual y plena de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos públicos comunes. Bajo su visión, los pueblos modernos enajenaban su libertad en manos de sus representantes, doblegándose al ámbito privado.

Uno de los autores más relevantes que revalorizó la participación ciudadana individual y activa, respecto a los asuntos públicos en el ámbito de las

repúblicas representativas, fue Alexis de Tocqueville. Vislumbraba la democracia como un fenómeno social, que en pro de su efectividad debía ir acompañada por instituciones políticas afines a la libertad.

Tocqueville consideraba negativo el avance del sistema representativo ya que veía su peligro en la posible generación de una tiranía de la mayoría o en un despotismo basado en la concentración de poder. Para el avance de la democracia, refería al desarrollo de instituciones políticas que permitieran defender el ejercicio de la libertad, este en términos de la participación activa en la cosa pública por parte de los ciudadanos. (Tocqueville, 1980, p.116)

En este sentido, Puerta (2010) menciona que:

“La democracia no puede ser un proceso vertical, no puede descansar en la responsabilidad exclusiva de unas élites aisladas de la realidad que a diario enfrenta la sociedad. La democracia representa un modelo horizontal de acción que sustenta en la intervención organizada de la sociedad, inspirada en dichos compromisos y responsabilidad” (p.33).

En relación a esta idea, el autor considera que la democracia como modelo político ha estado sometida a profundos cuestionamientos, consecuencia de los conflictos de gobernabilidad que han experimentado las diversas sociedades, principalmente donde se ha establecido la democracia representativa como modelo político.

### **1.3. Crisis de representación y transición democrática.**

La crisis de la representación se manifestó a finales de la década de los setenta, tras el decaimiento del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano, frente a gobiernos que no eran capaces de generar respuestas eficaces y viables a las necesidades de la población.

Refiere a un concepto que caracteriza a un escenario y contexto de desconfianza por parte de la sociedad, respecto a sus gobernantes y la escasa actividad y eficacia de las instituciones propias de las democracias

representativas, determinadas por sus partidos políticos, elecciones y poderes de gobierno.

Desde inicios del siglo XX, Michels evidenciaba que la forma externa democrática que caracteriza a los partidos políticos, representaba una tendencia oligárquica propia de toda organización de partido. En este sentido, las organizaciones más fuertes dentro de un sistema representativo resultaban ser las menos democráticas. Estas organizaciones de partidos y sus líderes, mantenían una absoluta concentración de poder, lo que provocaba efectos negativos en términos democráticos, como el alejamiento del representante respecto a sus representados y el nulo reconocimiento de derechos, elementos que concibieron la crisis representativa.

Carlos Nino (1997, p.239) menciona que este contexto genera inestabilidad en los pilares de los gobiernos con democracias representativas, considerando que los parlamentos y los congresos ya no estaban acorde a sus objetivos principales de deliberar políticas idealmente. A la par, puntualiza que las carencias de los parlamentos y congresos reflejaban la crisis de partidos, los cuales no cumplían con su fin último de ser instituciones que manejen la discusión pública y política, basados en principios e ideologías que generen un modelo de sociedad eficaz e inclusiva.

Las principales causas de la crisis de la democracia representativa radicaron en los incumplimientos programáticos de los gobiernos; la creciente importancia que adquirió el fenómeno de la corrupción atribuido a toda la clase política; la situación social declinante de vastos sectores cuya principal responsabilidad recaía sobre los políticos; y la profesionalización de la política, la cual aparecía como una mera gestión de negocios y de control.

Manuel Antonio Garretón (2001, p. 127) critica el sistema democrático representativo desde el ámbito de los partidos políticos, porque si bien son elementos insoslayables de las democracias representativas, su rol de líderes en términos de intereses sectoriales y de planteamientos de conducción social,

se han visto amenazados por la falta de credibilidad en cuanto a la articulación de demandas.

Claus Offe (1995, p.89) realiza una reflexión que se encuentra en este mismo orden de ideas: la profesionalización de los partidos y su tendencia hacia funciones prioritariamente electorales, lo que causó la desvinculación a sus bases sociales y su concentración en los medios de poder, provocando una menor participación y una mayor volatilidad del voto.

A finales de los años sesenta, en diversas partes del mundo eclosionaron movimientos sociales en pro de exigir derechos políticos, frente a instituciones y líderes cuyo autoritarismo era profundamente cuestionado. Un gran dilema social surge en Europa por la protesta social. Los movimientos estudiantiles se convirtieron en organizaciones dirigidas a la reclamación de derechos, si bien en un inicio únicamente cuestionaron la rigidez del sistema académico, su objetivo final era conseguir cambios en la estructura social y económica.

El surgimiento de movimientos sociales, formados como consecuencia de la demanda de garantías por parte de colectividades con intereses heterogéneos, estructuras fragmentadas e inatención de necesidades sociales, demuestra que los partidos políticos no pueden articular dichas demandas y necesidades en un proyecto político común. Para Buena (2015, p.45) las consecuencias de esta apreciación se traducen en la demanda ciudadana, que considera que ante la falta de efectividad y credibilidad de los partidos políticos, en cuanto a articulación de demandas, su papel debe ser realizado por organizaciones, movimientos y grupos de la sociedad civil.

Bruckmann & Dos Santos (2008, p.134) destacan dos características esenciales respecto al surgimiento de movimientos sociales. En primer lugar, la identidad con cierta autonomía, puesto que se forman fuera de los partidos políticos y se vinculan directamente con el concepto de ciudadanía para la lucha de derechos civiles. En segundo término, la relación de las organizaciones deja de ser simplemente crítica, se transforma en un ejercicio de hegemonía sobre el Estado.

Como resultado de esta evidente crisis, la democracia representativa se debilitó en su función de reorientar políticas para alcanzar garantías sociales y bienestar común. Las elecciones y los lazos de representación reflejados en los partidos políticos fueron insuficientes en el proceso de construcción democrática de un modelo social, que responda a la creciente complejidad social.

Por otra parte, el ascenso del poder militar en la década de los setenta, en varios países de América Latina, puso en evidencia que su gestión bajo el modelo de industrialización y sustitución de importaciones, que se utilizó con el objetivo de potenciación del mercado, tenía deficiencias estructurales profundas. Las diferencias, que se reflejaron en costos sociales, fueron asumidos por sectores populares insatisfechos, lo cual generó una concientización en su capacidad organizativa y movilizadora (Peruzzotti, 2008, p.65).

El sistema utilizado por los gobiernos latinoamericanos produjo grandes problemas económicos y, consecuentemente, sociales. El desempleo, la inflación, la falta de inversiones en el sector productivo, la caída de los niveles de los salarios y la calidad de vida y el escaso desarrollo, fueron quebrantando las sociedades latinoamericanas.

Zuleta Puceiro (2006, pp.1-2) indica que las sociedades latinoamericanas vivían una revolución desde la demanda: “Informadas e impacientes, descreen de toda receta ideológica preconcebida y desconfían de sus gobernantes, legisladores, jueces, sindicalistas y empresarios. Son sociedades informadas e impacientes, movilizadas en defensa de sus derechos.”

Los instrumentos de la democracia representativa, partidos y organizaciones, procesos electorales, campañas, perdieron relevancia a consecuencia de su ineficiencia, dando lugar a una ciudadanía que exige intervención, vigilancia e inclusión en la palestra política.

Los movimientos obreros fueron uno de los principales ejes de esta búsqueda de cambio social. La reivindicación por la tierra siempre fue uno de los principales puntos de su lucha popular, que permitió crear una alianza obrera campesina, con un apoyo importante de grupos estudiantiles y sectores de la clase media. Un claro ejemplo de este hecho se dio en las reivindicaciones que llegaron hasta la Revolución Sandinista en Nicaragua.

En este contexto, surge el indigenismo como un movimiento de reivindicación étnica y crítico del campesinado. Las comunidades demandan derechos como un grupo social con una estructura ideológica y cultural.

El movimiento femenino se consolidó con mayor fuerza, comenzando una lucha constante en pro de sus derechos civiles para que sean incorporados a la sociedad moderna (Bruckmann y Dos Santos, 2008, p.122).

#### **1.4. Cambio de paradigma político.**

Hall establece lo siguiente:

“Una tipología de cambio político están basados en una dimensión ideal de transformación. Los cambios de primer orden suceden cuando los lineamientos políticos cambian a nivel institucional. Los cambios de segundo orden implican variaciones estructurales de los instrumentos de política utilizados en un sistema de gobierno existente. Finalmente menciona que los cambios de tercer orden implican ajusten en el conjunto de objetivos abstractos de las políticas” (1993, p. 138).

El cambio de las políticas públicas determinada por Hall sigue las aportaciones establecidas por Thomas Kuhn, autor que considera que éstos ocurren a través de una secuencia de cambio entre estabilidad, crisis, estabilidad. Bajo esta idea, el surgimiento de una transformación paradigmática se genera como respuesta de una fase crítica social.

Refiriéndose a lo expuesto por Kuhn, Hall describe los diferentes cambios de las estrategias vinculadas unas con otras:

“Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (1993, p.279).

El propio Hall (1993, p.200) considera que en este sentido, la dinámica política pone en primera línea el estudio de cambio político como un proceso homeostático, es decir, que tiende a mantener el equilibrio y la estabilidad, donde eventualidades externas puede generar inestabilidad dentro de un régimen, favoreciendo de esta manera el cambio.

Al momento de explicar esta variación, es importante considerar la idea de un equilibrio detenido, en el cual surgen las ideas, los sistemas de creencia y los paradigmas de la política como elementos esenciales y preponderantes. Mediante una exitosa difusión, son mecanismos que permiten explicar la innovación de las expectativas de los actores y la promoción del cambio como tal.

Con lo conceptualizado por Peter Hall, es posible decir que en este proceso de cambio se enfatiza el surgimiento de nuevas ideas organizadas y promovidas por actores y colectividades políticas, la transformación en el ámbito institucional como consecuencia de la acción colectiva, además de oportunidades bajo una lógica de acoplamiento en este nuevo cambio político.

### **1.5. Transición a la democracia participativa.**

El proceso de transición surge como respuesta a un decadente sistema político y a las diversas críticas hechas a la democracia representativa, que se desarrollaba bajo un sistema de exclusión.

Según Olmedo:

“La democracia participativa implica no sólo la actitud individual del ciudadano sino la organización de la colectividad para alcanzar finalidades concretas, mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción y mejor nivel de vida. La experiencia ha demostrado que los ciudadanos organizados son capaces de resolver por sí mismos muchos de los problemas que atañen a su vida familiar y a su comunidad inmediata” (Olmedo, 1992, p.50).

A la democracia participativa es importante observarla desde una perspectiva que rebasa el ámbito meramente político para enfocarse en un sentido más amplio: la sociedad en su conjunto y como ésta participa en el poder, la riqueza y la cultura. ( (Bobbio, 1999, p.41).

Desde esta perspectiva, la democracia participativa puede ser definida como la inclusión de sectores vulnerables y excluidos históricamente del sistema político, lo cual permite que actores tanto del sector público como privado, establezcan estrategias de capacitación y promoción social dirigidas a la integración plena de todos los ciudadanos en la sociedad moderna. Es así que se transforma en un mecanismo viable de integración funcional y legitimación del orden instituido.

#### **1.5.1. Participación en la democracia participativa.**

Arstein (1969, p.35) definió como objetivo de la participación pública el empoderamiento de los ciudadanos, enfocado a asignarles un poder efectivo de influenciar en las decisiones gubernamentales. Fundamentada en esta idea, es posible hablar de participación si existe un efectivo empoderamiento de los ciudadanos en los procesos políticos.

La participación es aún más esencial cuando existen problemas emergentes relacionados con grupos ignorados o excluidos dentro de la sociedad. Este momento de irrupción en el espacio público de nuevos actores tiene como fin fortalecer el escenario participativo de los actores, que alcanzan una visibilidad en el espacio público y en la búsqueda de composición dialógica de nuevos

espacios de debate, dirigidos al cambio de las situaciones que crean desigualdad y exclusión (Callon, 2001, p.100).

La participación debe estar orientada a dar por terminado un déficit de representación, otorgando importancia a sectores sin voz en el sistema formal, además de desempeñar un papel transformador, que permita desafiar y modificar a la sociedad (Peruzzotti, 2006, p.145).

Teóricamente la democracia participativa considera una sociedad inclusiva, donde las decisiones políticas de relevancia derivan de la participación igual y eficaz de todos sus miembros. La participación significa influir sobre la solución de problemas, mediante el establecimiento de propuestas y alternativas, lo que permite que los ciudadanos tengan voz en todos los niveles, desde la formulación de cuestiones hasta la determinación de políticas.

Los procesos participativos son instrumentos de planeación que permiten que la participación ciudadana pueda estimular el planteamiento reducido o inexistente en las políticas públicas. Ésta se constituye en un ejercicio o motor para la mejor articulación de las acciones de Gobierno, como un diálogo que promueva el empoderamiento de los ciudadanos y organizaciones sociales, la transparencia, el control social, y generando una nueva división y nuevas formas de compartir el poder (Morais, 2011, p.120).

Los procesos políticos que se forman y constituyen en cada régimen de gobierno generan cambios en las condiciones de los contextos sociales. Este hecho permite el surgimiento de oportunidades políticas para los actores de la sociedad civil, las cuales generan nuevos retos a los regímenes políticos en la creación y redefinición de mecanismos de respuesta a las demandas de los grupos sociales.

La democracia participativa no cabe únicamente en el ejercicio del voto cada cierto periodo. Implica ser incluido o ser beneficiario de las acciones y programas de gobierno, además en el tipo de desarrollo que se anhela y,

consecuentemente, sobre las acciones y políticas públicas que el régimen deberá realizar (Morais, 2011, p.125).

Para estructurar la participación ciudadana se requiere de ciertas condiciones, como la existencia de libertades políticas y sociales, disposición de canales de participación para los ciudadanos, existencia de instituciones, que sean el soporte de los procesos de participación e inclusión.

El Gobierno se encarga de establecer un marco organizativo y legal, a través del cual los ciudadanos puedan manifestarse sobre los asuntos de carácter público, con el objetivo de reducir la exclusión social. Esta idea hace alusión al pensamiento de Giddens (1996, pp. 28-29) con su concepto de “política generativa”, que se define como el uso del espacio público donde se genera un vínculo entre el Estado con la movilización de la sociedad.

### **1.5.2. Inclusión y democracia participativa.**

Democracia participativa e inclusión social son dos elementos complementarios en el discurso político contemporáneo, después de un largo predominio de regímenes excluyentes y autoritarios. Como un limitante del totalitarismo democrático y al paternalismo estatal, la sociedad civil surge como un contrapeso al poder del Estado. Tocqueville (1988, p. 236) insiste en la importancia de esta función de participación y freno de los atropellos por parte de los gobiernos como elemento indispensable en pro de los derechos individuales. Este modelo de democracia establece que el Gobierno debe proteger las necesidades básicas, en cuanto a condiciones necesarias para que el individuo pueda participar mediante acciones y responsabilidades de las mismas (Doyal y Gough, 1994, p. 89).

Al momento de hablar de inclusión dentro de una democracia participativa, hablamos de ciudadanía; de una idea dinámica articulada desde los valores de la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la democracia y la autonomía personal. Es una ciudadanía que sólo puede crecer y consolidarse a través de su propio ejercicio, dejando de ser un simple receptáculo o contenedor de

derechos reconocidos, para convertirse en un ejercicio permanente de corresponsabilidad y solidaridad ante los problemas comunes.

Teóricamente, el modelo de democracia participativa favorece al ejercicio de ciudadanía y la inclusión social como fundamentos políticos. Así, la inclusión es una finalidad en sí misma, mientras que la exclusión produce un déficit de legitimidad.

Dentro de este modelo, el ejercicio pleno de la ciudadanía no se limita a la elección de representantes, puesto que es únicamente una deliberación integradora, y se configura en un proceso que dispone para hacer efectiva su intervención en la toma de decisiones (Sisk, 2001, p.41).

Actualmente, existe una lucha constante en pro de la inclusión, planteada en diferentes frentes: en el ámbito económico, donde se busca una presencia activa en la producción de valor, dentro y fuera del mercado: en el campo social, se refuerza las redes grupales, comunitarias y en las instituciones públicas, mediante el ejercicio pleno de los derechos políticos. Los diferentes grupos, formados por diferentes estructuras organizativas, han puesto en la palestra la importancia de la participación, la opinión pública y la inclusión de las necesidades en la agenda política, local, nacional y global.

Dentro de una democracia plena debe existir una asociación entre inclusión y participación, concibiendo esta última en términos políticos y como oportunidades para integrarse en las diversas áreas de la vida. La participación ciudadana dispone de canales institucionales para su articulación y está protegida frente a la arbitrariedad del Estado (Sisk, 2001, p.43).

En el Cono Sur, a partir de los 70, se ha desarrollado instituciones en pro de las políticas sociales enfocadas en la garantía de derechos. Sin embargo, su progreso referente a la democratización, a la equidad e integración, toma importancia en la década de los 90, momento en el cual los gobiernos replantearon el diseño de las políticas sociales, dando mayor importancia al

tratamiento de la inequidad y la importancia de establecer mecanismos de inclusión social.

Según Peruzzoti y Selee (2009, p.37), en Latinoamérica el auge de la democracia participativa, bajo el contexto de la redefinición de los gobiernos y ejecución de las denominadas reformas de segunda generación, permitió el fortalecimiento de nuevos actores y movimientos sociales históricamente discriminados. Su principal función está focalizada en generar una respuesta institucional frente a la demanda de protección estatal.

La región ha tenido una serie de transformaciones, mediante las cuales se ha podido evidenciar nuevos lineamientos hacia políticas sociales más democráticas y consecuentemente integradoras. Rama (2001, p.127) considera que este nuevo panorama de relaciones entre fuerzas políticas y sociales se ha generado por diversos factores, como una mayor importancia de grupos sociales históricamente excluidos, la consolidación de prácticas democráticas y la emersión de nuevos liderazgos.

### **1.5.3. Inclusión social y discapacidad.**

Con respecto al enfoque de derechos y garantías sociales, según Moser y Norton (2001, p. 220), la inclusión social promueve el desarrollo sostenible en reducción de riesgos sociales y políticos, creando una mejoría en la justicia social y en la no discriminación. Por otra parte, forma instituciones estatales y civiles sólidas y comprometidas con la equidad e integración.

De igual manera, el fomento y respeto de los derechos humanos de todos los grupos sociales son elementos clave, que permiten el fortalecimiento de la democracia y la buena gobernabilidad. “Una visión fundada en derechos cambia el entendimiento del proceso político, no como la existencia de personas con necesidades que deber ser satisfechas, sino como la existencia de personas con derechos que pueden exigir acciones o servicios específicos” (Abramovich, 2004).

El desarrollo en el conocimiento de la discapacidad y su teorización no es un proceso situado únicamente en el plano de las ideas. Surge efectivamente en el ámbito de cambios sociales interconectados e impulsados por los sucesos políticos, económicos y culturales, ocurridos en un momento determinado.

Desde esta perspectiva, Muñoz Borja (2006, p.54) considera que dentro de las políticas inclusivas e integradoras toma importancia la concepción sobre sujeto y derechos humanos, lo que ha permitido ubicar a las personas con discapacidad como actores sociales.

Cervera (2004, p.76), menciona que en las últimas décadas se ha evidenciado un desarrollo considerable y creciente sobre los cambios que se producen en las sociedades occidentales respecto a las personas con discapacidad. Estas transformaciones sociales han supuesto un cambio en el modelo en el cual se estructura la visión y trato de este grupo. Pasando así a un modelo más humano, en el cual los discapacitados cuentan con la garantía de sus derechos.

#### **1.5.4. INSTRUMENTOS DE INCLUSIÓN LABORAL EN TORNO A LA DISCAPACIDAD.**

Barnes (1998, p.67) sostiene que las personas con discapacidad han sido históricamente desventuradas, ya que se las ha considerado incapaces de ser partícipes de los beneficios de la sociedad moderna. Dado el carácter fundamental del trabajo en la cultura occidental, este grupo social ha sido catalogado como incapaz de aportar al bienestar.

Considerando esta realidad, el autor llama la atención de la indiscutible discriminación que viven las personas con discapacidad en el ámbito laboral y pone en evidencia el reto que deben enfrentar los gobiernos en generar importancia e inclusión hacia este grupo social.

Bajo el criterio de Ramiro Cazar Flores, la inclusión laboral refiere a:

“Las leyes, políticas, proyectos, servicios, y la comunidad debe adaptarse, planificarse, organizarse para garantizar el libre, pleno e independiente desarrollo de las personas, basado en el respeto y aceptación de las diferencias, capacidades y necesidades que garanticen el acceso igualitario, normalizado y participativo” (Cazar, 2007, p.7).

El interés por establecer políticas de garantías sociales surge según Ávila (2011, p.136) como respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables en las sociedades latinoamericanas. Esto, mediante un nuevo marco normativo, en el cual los derechos y garantías sociales no son únicamente programáticos, sino que se convierten en garantías exigibles.

Considerando esta idea, correspondería reconocer el importante aporte del constitucionalismo a los gobiernos democráticos, que ha garantizado que la defensa de intereses y derechos se extienda a las minorías. A pesar de no verse representados plenamente en las esferas de poder, requieren igualdad de derechos basados en su dignidad.

## **2. CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES EN TORNO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.**

### **2.1. Contexto político ecuatoriano previo al gobierno de Rafael Correa.**

El retorno a la democracia en 1979 marca dos procesos históricos relevantes en la historia del Ecuador. Conaghan (1988, p.45) menciona que entre 1971 y 1978, las Fuerzas Armadas en el poder, siendo la clase política dominante, se embarcaron en un proceso de transición hacia un gobierno civil. Por otra parte, considera que surge como una nueva forma de sociedad, la cual no puede únicamente reducirse a un sistema electoral o de instituciones.

Isaac (2003, p.261) explica que entre 1970 y 1978 se produjeron regímenes autoritarios y una evidente inestabilidad política. En 1972 se da el derrocamiento de Velasco Ibarra, por parte de las FF.AA. Tras la destitución en 1976 de Guillermo Rodríguez Lara, una junta militar obtiene el poder como respuesta política transitoria a la crisis que vivía el país, consecuencia de la propia dictadura. En este periodo se planteó el diseño de un mecanismo de reestructuración jurídica en un lapso de dos años, en el cual se implementaría una nueva constitución y una reforma a la ley de partidos políticos.

Bajo este nuevo escenario, surge la transición a la democracia en 1978 y la elección popular expresada en las urnas el 29 de abril de 1979, que resultó en el ascenso al poder de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado. Burbano de Lara (2006, p.302) considera que idealmente este contexto democrático tenía por objetivo que el Estado permita el desarrollo social y económico, además de la inclusión de todos los grupos sociales, que habían sido descartados de la participación política. Esta nueva estructura política, organizada en partidos apuntaba a la canalización de la participación y la expresión política, mediante la representación.

Con esta idea es posible afirmar que el proyecto de transición a la democracia, se marcó bajo dos perspectivas: el progreso como artífice de un de mejor futuro, que permitiese la inclusión en términos sociales, y el Estado como

ejecutor de este. Sin embargo, y a pesar de la aspiración de construir una democracia en el país, desde los inicios del Gobierno de Jaime Roldós fue posible evidenciar inestabilidad y la confrontación por la ostentación de poder y recursos (Pachano, 2003, p.110).

Esto devino en la crítica del sistema democrático como tal. La perspectiva de izquierda aludía a la incapacidad de implementar un régimen de justicia social que permitiera solucionar los principales problemas políticos, sociales y económicos. Por su parte, la derecha reducía a la democracia a la presencia de ciertas instituciones y mecanismos como el derecho al voto, la división de poderes y la alternancia. Sin embargo, su preocupación radicaba en la inestabilidad que puede producir la democracia en las reglas del juego de la economía (Pachano, 2003, p.117).

Como plantea Burbano de Lara (2006, p.313), el éxito de la democracia teóricamente radicaba en la capacidad del Estado, específicamente de los partidos políticos, de procesar los diversos intereses y estructurarlos en políticas.

No obstante, Pachano (2007, p.89), menciona que en las últimas décadas posteriores al retorno a la democracia el sistema político ha sido débil y endeble, caracterizado por un sistema de partidos fragmentado, ineficacia en su capacidad de representación, además de políticas clientelares.

El sistema de partidos ha reflejado las diversidades y diferencias regionales e ideológicas que ha existido en el país posterior al retorno a la democracia. Considerando esta fragmentación legislativa, la generación de políticas públicas se ha limitado y, al igual que el sistema, ha sido menos gobernable, generando una ruptura democrática y crisis institucional (Freidenberg, 2006, p.92).

La representación de los partidos no reflejaba la capacidad de articular demandas sociales, por el contrario, representaban los intereses de sectores de poder político y económico.

La ineficaz capacidad de representación de las organizaciones en el sistema político ecuatoriano, según Pachano (2007, p.150), se ha evidenciado en la escasa conducción de los intereses sociales a instancias políticas, lo que ha generado descontento a nivel ciudadano y consecuente erosión de soporte social.

“El problema de la representación alude a la dificultad de los partidos para desplegar una dinámica política articulada con las dinámicas de la sociedad” (Pachano, 2007, p.154).

## **2.2. Política social y laboral en torno a la discapacidad en el contexto ecuatoriano.**

Juan Carlos Requena (1991, p.59) señala que durante la década de los ochenta, el modelo de desarrollo aplicado en el Ecuador respecto a política social se caracterizó por tener un lineamiento asistencialista. Hecho que involucró dos perspectivas: el escaso reconocimiento de los problemas sociales como derechos humanos restringidos y el mínimo accionar gubernamental, que únicamente permitía atenuar las necesidades de la población.

A su vez, señala que éstas políticas sociales se caracterizaban por su ineficaz capacidad de resolver las profundas carencias de la sociedad ecuatoriana. Lo que en gran medida produjo fragmentación social, marginalidad y exclusión.

La transición democrática afrontó casi de inmediato la crisis económica que se vivía en América Latina a inicios de los ochenta. En el Ecuador, la crisis produjo una ruptura entre el desarrollismo y democracia generando un elevado costo social en el país. La deuda externa de 1982 y la caída del precio del petróleo llevaron al Estado a tomar medidas de ajuste (Burbano de Lara, 2006, p.293).

Carlos de la Torre (2001, p.180) puntualiza que en este contexto, a finales de los ochenta, se estableció en el país una política neoliberal, dirigida por el planteamiento del Consenso de Washington, el cual se caracterizaba por darle al mercado un papel central, énfasis del sector privado por sobre el público, la reducción de manejo del Estado en tanto economía y la apertura al mercado internacional.

La construcción del Estado, en los términos descritos, generó la focalización en el ámbito económico. Clauus Offe (1997, p. 186) menciona que desde esta perspectiva se dejó de lado el paradigma de bienestar social, con una clara desigualdad reflejada en la limitada universalización de servicios y garantías sociales.

En un ambiente de incertidumbre económica y social, llega al poder en 1984 el gobierno de León Febres Cordero de retórica neoliberal, apoyado por la derecha ecuatoriana y principalmente por el Partido Social Cristiano. Su victoria permitió la articulación de asociaciones políticas tradicionales y a empresarios del país, es por esto que su triunfo simbolizó el regreso al poder de los grupos tradicionales (Burbano de Lara, 2006, 295).

A su discurso neoliberal se sumó una concepción democrática con lineamientos del liberalismo clásico, principalmente en cuanto a libertad de empresa y una crítica al intervencionismo del Estado. Su propuesta de gobierno se centraba en el manejo de la crisis económica y la reestructuración de la economía, por lo que las políticas sociales estaban supeditadas a este objetivo (Montúfar, 2000, p.74).

“La fusión en el discurso de Febres Cordero en cuanto al Estado y empresarios resultó ser poco persuasiva para muchos sectores del país. Una realidad reducida al mercado tal como fue imaginada por el Presidente excluía actores de la sociedad y políticas ecuatorianas, cuyas expectativas no se reducían exclusivamente al universo de la reconstrucción económica” (Montúfar, 2000, p. 78).

Durante su gobierno se amplió la cobertura asistencial en todo el país mediante la existente División Nacional de Rehabilitación del Ministerio de Salud Pública, establecida en 1980. Esta institución estaba encargada de proveer servicios de medicina física a las personas con discapacidad.

El gobierno de Rodrigo Borja, líder de la Izquierda Democrática, inicia el 30 de agosto de 1988, bajo un escenario de complejidad institucional, social y económica. Este factor provocó un direccionamiento de su accionar político al establecimiento de un plan económico de contingencia que permitiera implementar medidas de estabilización y austeridad en pro de la construcción del desarrollo. Menéndez Carrión (2003, p.201) explica que la conducción del gobierno ecuatoriano estuvo a cargo de un dirigente político de amplia trayectoria, comprometido con asumir el poder expresado en el cambio bajo un proyecto político reformista.

Sin embargo, a pesar de sus aspiraciones en la consumación de un cambio en la economía basada en el reformismo y la gestión estatal, Paz y Miño (2006, p.35), explica que los conceptos manejados durante su gobierno impidieron revertir las tendencias del manejo económico generadas por León Febres Cordero.

En el ámbito político y social, Menéndez Carrión (2003, p.206) puntualiza que el gobierno de Borja fomentó el respeto a los derechos humanos, la sensibilización hacia las dimensiones sociales de cambio y la permanencia de la institucionalidad democrática.

En cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad, por iniciativa del Instituto Nacional del Niño y la Familia y los Ministerios de Salud, Educación y Bienestar Social, se estableció la Comisión Interinstitucional de Análisis de la situación de las Discapacidades en el Ecuador, donde diseñaron el Primer Plan Nacional de Discapacidades en 1991. Los programas de ayuda se iniciaron bajo este plan.

Manzano y Pineda (2007, p. 269) señalan que durante la década de los 90, los gobiernos de turno llevaron a cabo una serie de programas de carácter de ajuste fiscal estructural, lo cual generó déficit fiscal y privatización, que provocaron un gran costo social, mediante la reducción de gasto en políticas de bienestar social.

El manejo de las políticas sociales durante este periodo continuó con su lineamiento asistencialista. Alvarado Chacin (2001, p.89) remarca la inoperancia política y la ineficiencia de los gobiernos de América Latina dirigidos por el neoliberalismo en los últimos veinte años, considerando que su accionar en política social ha quedado relegada de la agenda política.

El 10 de agosto de 1992 Sixto Durán Ballén asume la presidencia de la República del Ecuador. Paz y Miño (2006, p.39), detalla que el mandatario realizó una serie de ajustes estructurales de tendencia neoliberal las cuales iban de la mano con el Consenso de Washington.

Minteguiaga (2012, p.12) ilustra que durante el gobierno de Durán Ballén se priorizó las reformas al sector financiero mediante un patrón rentista, que permitiera la inversión extranjera, se dio la liberación de los precios y la implementación de la Ley de “Modernización de Estado”. En ese contexto, se dio paso a la creación del Consejo Nacional de Modernización (Conam) el cual buscaba privatizar los servicios sociales, a la par de la creación del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

Así, las necesidades sociales eran una realidad latente, sin embargo no se lo tomó como un tema prioritario en el accionar político de Durán Ballén.

El mismo mes de la posesión de Durán Ballén, nace la primera y más importante institución formuladora y ejecutora de políticas a favor de las personas con discapacidad. El Estado vio la necesidad de ejecutar acciones que permitan atender los problemas de las personas con discapacidad, esto mediante la actualización de la legislación, en temas como la coordinación de

acciones de organismos e instituciones públicas y privadas que procuren su integración social.

Por lo tanto, entró en vigencia la Ley sobre Discapacidades N°180, mediante la cual ordenó en su Art. 7: la creación del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), como institución autónoma, rectora en materia de discapacidades, cuyas atribuciones por mandato legal son dictaminar políticas, regularizar acciones públicas y privadas, y promover investigaciones, con el objetivo de garantizar los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad. (CONADIS).

En 1997 durante el gobierno de Fabián Alarcón, tras la caída de Abdalá Bucaram, se expide la Ley de Discapacidades, considerado como un instrumento de vital importancia, por ser una normativa que permite salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad en el Ecuador. Es importante decir que no se mencionaba nada con respecto del acceso al sector productivo, en otras palabras, el empleo para las personas con discapacidad.

Si bien se reconocía la importancia de establecer una normativa jurídica que ampare a las personas con discapacidad, ésta ley no tuvo mayor trascendencia tanto en el accionar gubernamental, como en la sociedad ecuatoriana

En 1998 asume el poder Jamil Mahuad, apoyado por una alianza de la derecha ecuatoriana conformada por el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular. A comienzos de su gobierno se puso en marcha políticas fundamentadas en el neoliberalismo como privatizaciones de servicios públicos, desregularización de entrada de divisas y de inversión extranjera, con el fin de fomentar el desarrollo y la descentralización del Estado.

El Ecuador se enfrenta entre 1998 y 1999 a la más grave crisis económica que ha vivido el país. Según el Banco Central (2004), entre 1997 y 1999 la deuda interna del país pasó de 1658 a 3304 millones de dólares.

Báez (2010, p. 69) explica que Mahuad a finales de 1998 ejecuta una serie de medidas de reducción de gasto fiscal, promovidas por el FMI, resultado de su renegociación de la deuda con el Club de Paris. Se elimina el subsidio al gas, se implementa una política monetaria que promovía la devaluación del sucre, además de la contracción del aparato estatal.

Como respuesta a la conflictividad social que implicaba estas medidas, el Gobierno de Mahuad instaura una política de ajuste estructural, bajo un Programa de Asistencia Social, denominado Bono Solidario, el cual inicia en septiembre de 1998. Báez (2010, p.72) manifiesta que la inversión para aplicarlo alcanzó anualmente 197 millones de dólares en gasto público dirigidos a tres grupos sociales:

- Madres de familia de escasos recursos con al menos un hijo menor a los 18 años, cuyo ingreso familiar no sea mayor un millón de sucres, no perciban una remuneración fija y no se encuentren afiliadas al IESS.
- Personas de la tercera edad, que no perciban una remuneración fija y cuyo ingreso familiar no sea mayor a un millón de sucres.
- Personas de entre 18 y 65 años, que tengan un grado de discapacidad de al menos 70%.

Considerando este recuento histórico, es posible afirmar que a pesar de las evidentes necesidades de las personas con discapacidad en el Ecuador, este tema no ha sido uno de los ejes en las políticas públicas de los gobiernos de turno. La discapacidad se ha dado bajo una lectura de vulnerabilidad más no de inclusión, lo que ha limitado su impacto hacia el establecimiento de políticas públicas en los diversos ámbitos sociales, lo que a su vez se ha traducido en un ambiente de aislamiento y de escasa coordinación (Camacho y Fraga, 2012, p.78).

Las personas con discapacidad durante este periodo tenían una escasa protección por parte del derecho normativo. Como se ha podido evidenciar las políticas de inclusión laboral a favor de las personas con discapacidad han sido

prácticamente nulas o ineficientes durante este periodo. Consecuencia del asistencialismo, únicamente se han orientado en resolver los problemas sociales mediante la asistencia externa, en lugar de generar respuestas estructurales.

### **2.3. Cambio político.**

Si bien los exmandatarios reconocían a la democracia representativa como el mejor sistema de gobierno, y consideraban la institucionalidad, la separación de poderes, el sistema de gobiernos electos y la representación por parte de partidos políticos, como los medios más eficaces para mantener la estabilidad en el país; no fue posible consolidar una institucionalidad política fuerte durante las últimas décadas (Abad, 2005, p.45).

Tomando las palabras de Burbano de Lara (1999, p. 10)

“Las críticas al Estado de un lado y sus defensas de otro, han conducido a un impase ideológico, que ha impedido pensar al Estado como estructura política de representación de las diversidades sociales y regionales, es decir como ese campo en donde la diversidad social encuentra un espacio de representación para hacer oír sus voces, además de un lugar de unidad e integración democrática”.

Frente a este escenario, una de las principales características de la realidad política del Ecuador previa a la elección de Rafael Correa fue la volatilidad de los cambios presidenciales, con un frecuente cambio de normativas y procedimientos políticos. Esta reestructuración de la institucionalidad limitó la gobernabilidad en el país debido a su nula continuidad. Siguiendo el pensamiento de Pachano (2007, p.56), el accionar político carecía de referentes estables, lo que provocó que la acción política determinara el marco normativo basado en necesidades coyunturales.

Los cambios iterativos, tanto constitucionales como legales, produjeron consecuencias negativas a la democracia del Ecuador, debilitando la gobernabilidad y la consiguiente ruptura entre norma y actores sociales.

A partir de 2006, es posible considerar que surge un nuevo contexto político, bajo la retórica de un cambio sustancial y estructural del Estado. Principalmente, mediante la formulación de nuevas ideas, promovidas por la necesidad de dar respuesta a las necesidades sociales. Por otra parte, el surgimiento de nuevos actores y el cambio del discurso político tradicional que regía en Ecuador antes del gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana (RC)”.

La propuesta de generar un cambio paradigmático comprendía introducir en la política aspectos propios de la cultura ecuatoriana, como el pluriculturalismo, interculturalismo, la plurinacionalidad, el buen vivir y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

Este cambio de políticas comprendía también la implementación de nuevas normativas y estructuras directamente interrelacionados con el nuevo accionar del gobierno de la RC. Los principales defensores del proyecto consideraron el establecimiento de una nueva Carta Magna que plasme este cambio de ideas, como parte de un nuevo constitucionalismo latinoamericano, caracterizado como un proceso constituyente plenamente democrático, representativo del pueblo, más no de las élites (Salazar, 2014, p.10).

En este contexto político, Ávila (2014, p.11) caracteriza estos lineamientos políticos en torno a la presencia de preámbulos que otorgan a las Constituciones espiritualidad, ya que relacionan la normativa con la historia del país dentro de un contenido programático: reconocimiento de la supremacía constitucional, que remarca la primacía de ésta en el ordenamiento jurídico, su poder vinculante hacia personas naturales, jurídicas, y poderes públicos, garantizando su eficacia; configuración de un nuevo modelo de Estado; proyección y priorización de la función social; establecimiento de un gobierno garantista de derechos y justicia y su amplia protección mediante una serie de mecanismos, instrumentos y dispositivos; reconocimiento del Estado y su participación en aspectos sociales, políticos y económicos.

## **2.4. Políticas inclusivas y de bienestar durante el gobierno de Rafael Correa.**

### **2.4.1. Nuevo régimen.**

Falconí y Muñoz (2012, p.41) señalan que el Ecuador mediante la llegada al poder de Rafael Correa ha buscado cambiar las condiciones materiales y simbólicas adquiridas de la implementación de más de treinta años de políticas neoliberales obtenidas del Consenso de Washington. El país resurge como un Estado garantista e inclusivo, lo que ha generado un cambio paradigmático, por medio de la implementación de una serie de esquemas, reglas y normas, que van de la mano con el bienestar social.

Ramirez y Minteguiaga (2007, p.50) describen la situación ecuatoriana a partir de 2006, momento en el cual Alianza País surge como una plataforma electoral promovida por Rafael Correa, *outsider*, que desde inicios de los noventa, no procedía de ninguna élite empresarial ni estaba ligado al canon fondomonetarista. A través del compromiso de establecer una Asamblea Constituyente con el objetivo de sacar al país de lo que ha denominado como “larga noche neoliberal”, descrita como ilegítima, se instaura un nuevo régimen denominado “Revolución Ciudadana”.

Manosalvas (2015, p.113) explica que son determinadas condiciones económicas, ciertos cambios culturales y una construcción discursiva específica, lo que han permitido que este gobierno se haya desarrollado como lo ha hecho hasta actualidad.

Bajo la idea mencionada, es posible explicar bajo tres dinámicas en la construcción estatal que se ha generado en torno a la RC, según Minteguiaga y Ubasart (2013):

- Reapropiación de recursos para el Estado; uno de los elementos centrales del debate político fue sobre el destino que debían tener los fondos constituido por las reservas del excedente de la renta petrolera FEIREP-2002, FEP-1998, FAC-2005, FEISEH-2005. En el año 2008

como medida transitoria se crea la “Ley para la recuperación del Uso de Fondos Petroleros del Estado y racionalización de los Procesos Administrativos de Endeudamiento”, mediante la cual se incrementó los márgenes de beneficio económico que quedan para el Estado y consecuentemente fueron medios que permitieron realizar inversión pública y políticas redistributivas.

Es importante tomar en cuenta las condiciones materiales en las que este escenario sucede, un factor imprescindible que permitió volver viable una propuesta de abandonar la doctrina neoliberal, retomar el papel activo del Estado, generar un nuevo modelo productivo y demandar a la soberanía, fue la situación fiscal. Desde 2004, los ingresos del petróleo incrementaron y en consecuencia el ingreso público.

(Espinosa, 2010, p.679) dice que no es el incremento en sí el que generó la idea de este cambio, sino un debate argumentativo específico, que pone en evidencia ante la opinión pública que el dinero obtenido por la renta petrolera no podía ser utilizado para la ejecución de políticas a favor de los derechos económicos, sociales y de bienestar. El conflicto en torno a la indisponibilidad de esos ingresos fiscales fue lo que permitió que una alianza de actores políticos, que propusieron una ruptura en el orden vigente y la focalización de los ingresos mencionados hacia el sector social, resultara triunfante a finales de 2006.

- La recuperación de autonomía del Estado y su facultad de planificar; las autoras mencionan que se produce un paso de descorporativización del Estado, reivindicando grados considerables de autonomía de los poderes públicos respecto a las asociaciones de interés. Igualmente, mencionan que se produce una recuperación de la capacidad de planificación, con dos vertientes: substantivamente administra y prioriza la intervención estatal, pero procedimentalmente, realiza procesos de descentralización y participación e inclusión ciudadana (Ramirez, 2012).

- Inversión social y generación de políticas inclusivas y de bienestar; Minteguiaga y Ubasart (2013, p. 15) indican que el Estado ha enfocado su accionar en cuanto a inversión social. Por una parte, aumentó la manera cuantitativa de los recursos designados al desarrollo de políticas sociales e inclusivas, en las diversas áreas sociales, educación, salud, empleo, sanidad, protección social, etc.

Por otra parte, cualitativamente se ha trabajado en la agenda social, por medio de la formación de políticas estructurales de bienestar, que procuren la satisfacción de necesidades y la inclusión de todos los grupos sociales.

#### **2.4.2. Políticas de bienestar e inclusión.**

El establecimiento de la Asamblea Nacional en 2007 marcó el punto de partida de la generación de la nueva Carta Magna de la República del Ecuador, la cual tomó como marco referencial el Régimen de Desarrollo que posiciona al Estado en el funcionamiento del sistema económico y a las políticas relacionadas al sistema. Por otra parte, en la construcción de la Constitución de 2008 se formó el denominado Régimen del Buen Vivir, que se ha enfocado en articular las declaraciones dogmáticas con la normativa a fin de garantizar los derechos ciudadanos.

El reconocimiento equitativo de los derechos de los ciudadanos acarrea el afianzamiento de políticas de igualdad que eviten la exclusión y promuevan la convivencia social y política.

La Constitución de la República del Ecuador estipula que entre las principales obligaciones del Estado se encuentra la garantía sin discriminación del pleno goce de los derechos, la erradicación de la pobreza y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza (Constitución del Ecuador, 2008, Art.3).

De la misma manera, se reconocen las acciones afirmativas que promuevan igualdad plena a favor de las personas que se encuentren en situación de desigualdad. El artículo 66 de la Constitución define la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación como derechos de la libertad. Bajo este

contexto, la política pública, la solidaridad y la equidad son mecanismos de redistribución que permiten alcanzar la igualdad (Constitución del Ecuador, 2008, Art. 85).

Como puntualizan Ramírez y Minteguiaga (2007, p.20), la nueva carta política, estableció un nuevo patrón de relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Entre los principales elementos de esta transformación se encuentra el paso de un “Estado legal de derechos” a un “Estado constitucional de derechos y justicia”. Se introduce una nueva concepción de derechos, marcadamente social y garantista, así como la ampliación y ejecución de los mismos mediante una institucionalidad de rango constitucional.

Bresser Pereira (2007, p.56) considera que en el Ecuador el gobierno de turno ha dado una relevancia importante de la planificación estatal, que ha permitido establecer una estrategia de desarrollo nacional.

Una vez establecido el gobierno, a comienzos de 2007, se constituyeron una serie de innovaciones en el sistema burocrático. Uno de los principales pilares gubernamentales se basó en el fortalecimiento de la planificación mediante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), la cual plasmó la agenda gubernamental en un inicial Plan Nacional de Desarrollo, con el cual se apuntaba a establecer rupturas conceptuales y metodológicas del socialismo real como del sistema neoliberal (Manosalvas, 2015, p.214).

En este mismo contexto, se desarrolla el Plan Nacional del Buen Vivir, el cual se propone una “moratoria de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto de buen vivir” (PNBV, 2009, p.32).

Sobre la estructura del sentido del nuevo referencial que se construía en el país, el término buen vivir surge como una ruptura conceptual y como un elemento clave en el afán de generar un nuevo modo de vida, al igual que una idea movilizadora que coloca al ser humano en centro de la palestra política (Ramírez, 2012, p.35). El Gobierno estableció un proceso de racionalización del accionar estatal, el cual ha pretendido fortalecer un sistema nacional de

planificación, en el cual el Estado asume el rol de priorización y coordinación de la agenda pública. De igual manera, la planificación ha sido concebida como pieza importante de un diálogo entre expertos en política, actores locales y diversos grupos de la sociedad civil, que ha permitido la participación ciudadana (Ramírez y Minteguiaga (2007, p.23).

Durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, las políticas de bienestar se han transformado de manera sustancial. Reflejadas principalmente en el aumento del gasto público, así como en la cobertura de servicios que materializan los derechos fundamentales de los ciudadanos. En la misma vía, se ha generado un crecimiento en el acceso de estos derechos por parte de los grupos tradicionalmente discriminados, por eso es posible afirmar que el acceso a derechos ha dependido menos de la capacidad adquisitiva, y se ha podido universalizar los derechos y materializarlos en servicios (Minteguiaga y Ubasart, 2014, p. 34).

Siguiendo el pensamiento de Esping-Andersen (2000), la universalización de los servicios públicos promueve equidad y garantía de la inclusión de todos los grupos sociales. Es posible señalar que durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, se ha instrumentalizado la articulación entre políticas económicas y sociales, mediante la creación de Ministerios, junto a la aplicación de una serie de programas y proyectos gubernamentales que se han definido en términos de inclusión socioeconómica (Ramírez y Minteguiaga 2007, p.30).

El gobierno de Rafael Correa, a través de la recuperación del Estado y cambios trascendentales a nivel de las instituciones públicas, ha generado un cambio de enfoque en cuanto a la inclusión, considerándola como asistencia social, la cual combina apoyo y oportunidades de activación económica y social. Ha generado proyectos enmarcados en Planes Institucionales de los Ministerios e instituciones públicas competentes, dirigidos principalmente a la población en circunstancias de pobreza y grupos de atención prioritaria.

(Manosalvas, 2015, p.217) puntualiza que se ha podido evidenciar que a partir de 2007 ha existido un evidente cambio de los lineamientos neoliberales que

regían la política gubernamental. El concepto de buen vivir propuesto por la Revolución Ciudadana aglutina una serie de reformulaciones elaboradas en los últimos treinta años a partir de aprendizajes y críticas al sistema. Entre los elementos que dan contenido a la política inclusiva del gobierno señala los derechos humanos y una orientación sustancial hacia el cumplimiento de derechos sociales.

La participación e inclusión de actores sociales en la palestra pública puede ser entendida como un derecho individual y colectivo, cuyo objetivo es que las políticas sociales sean orientadas a la resolución de problemas públicos. Por otra parte, constituye una forma control desde la sociedad hacia el accionar estatal y su administración pública, con el propósito de impedir la privatización de las decisiones públicas y el establecimiento de políticas (Cunill, 1991).

Es posible considerar que la inclusión y participación en el proceso de las políticas públicas es un elemento de interacción entre el Estado y la sociedad. La inclusión, permite que los actores que tienen diferentes intereses sociales puedan influir en la toma de decisiones, la ejecución y los resultados de las políticas públicas.

En la estructura del sentido de políticas inclusivas y de bienestar, como se ha podido evidenciar, se distinguen dos fuentes que permiten la acción pública y la formulación de las políticas públicas: la primera es la estipulación de los derechos sociales reconocidos en la Constitución, la imperativa acción mediante la planificación, las políticas públicas y la creación del Régimen del Buen Vivir; la segunda es la articulación entre derechos sociales y las instituciones gubernamentales. Mediante la interrelación de estas dos fuentes es posible la construcción de una política pública plural, que incluya a todos los miembros del país (Manosalvas, 2015, p.219).

## **2.5. Política social en torno a la discapacidad durante el gobierno de Rafael Correa.**

A lo largo de la historia ecuatoriana ha sido posible evidenciar la falta de condiciones y de garantías inclusivas a favor del acceso de las personas con

discapacidad a los principales derechos humanos como educación, salud, empleo, participación política e inserción social. Considerando este hecho, la generación y adopción de medidas dirigidas hacia la creación de entornos inclusivos, así como normativa que garantice la implementación de servicios de apoyo de este grupo social ha sido una prioridad para el gobierno de la Revolución Ciudadana (Camacho y Fraga, 2012, p.1).

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006 tuvo como propósito la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones igualitarias de los derechos humanos y libertades esenciales por parte de las personas con discapacidad, con el propósito de respetar su dignidad adherente (ONU, 2006).

El Ecuador ha suscrito la normativa de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y ha ratificado su respectivo Protocolo en marzo de 2008, comprometiéndose de esta manera a dar cumplimiento con todos sus propósitos, principios y obligaciones.

Como ya se ha señalado desde el 2007, el Estado ecuatoriano establece cambios dirigidos a la garantía plena de derechos de las personas con discapacidad, con la generación de un marco normativo y la ejecución de políticas públicas, las cuales organizan una nueva institucionalidad, en el cumplimiento de derechos de este grupo social.

Desde esta perspectiva, la política social a favor de las personas con discapacidad cambia cualitativamente. Así es considerada como fundamental para la igualdad, así como una garantía y un principio fundamental que demanda el cumplimiento de derechos. Éstos devienen en una garantía cuando el Estado lo incorpora en una serie de instrumentos normativos, con el propósito de que sea imperativo su cumplimiento.

El Estado rompe con las políticas tradicionales de carácter asistencialista, adquiriendo un nuevo marco en su accionar como garantista e inclusivo.

El CONADIS, mediante su competencia legal, coordinó la formulación e implementación de la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, orientada por diversas normativas legales como la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Convención Latinoamericana para la eliminación de todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999 y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006. Por medio de este documento, el Gobierno tuvo como propósito integrar las demandas generales de las personas con discapacidad y plantear orientaciones para el diseño de las políticas públicas que promulguen, protejan y aseguren el pleno goce de derechos de las personas con discapacidad, con base en la igualdad y la no discriminación.

## **2.6. Políticas de inclusión laboral en torno a los discapacitados.**

Las políticas públicas en cuanto a inserción laboral para personas con discapacidad, establecidas por el actual gobierno, parten de las acciones conjuntas realizadas por los diversos Ministerios, Fundaciones y Organizaciones no Gubernamentales, que basan su accionar en los lineamientos del Buen Vivir, la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Discapacidades, Plan Nacional de Desarrollo de Discapacidades y el Código de Trabajo.

La Vicepresidencia de la República, por encargo presidencial, según el Decreto Ejecutivo 43-A de 2007, lideró el trabajo en la atención a las personas con discapacidad. Uno de sus principales objetivos fue encargarse de la política pública sobre discapacidades, basada en la Constitución del Ecuador de 2008 y la Ley sobre Discapacidades del Ecuador. El trabajo centró los esfuerzos de instituciones como el Consejo Nacional de Discapacidades, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Relaciones Laborales (Aguirre, 2013, p.5).

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 47, numeral 5, menciona que se dará a las personas con discapacidad “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”.

La igualdad de oportunidades refiere a la igualdad material como elemento propio de desarrollo de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, sin ningún tipo de discriminación. La inserción laboral de las personas con discapacidad, bajo esta perspectiva garantista e inclusiva, se ha establecido con el propósito de que este grupo social pueda desarrollarse económica, social y personalmente (Valbuesa Espinosa, 2008, p. 120).

En este contexto, las políticas públicas de inclusión establecidas por el gobierno, según lo indica Subirats (2010. p. 40), vincula su dinámica en la interacción de tres grandes ámbitos, en los cuales operan los distintos niveles y campos de la igualdad social: la esfera del estado o de producción de derechos; la económica o de producción de valor; y, finalmente, la social o de producción de relaciones sociales.

El autor en mención considera que el Estado es el artífice principal en cuanto a generación de normativas y políticas públicas pro inclusión. En el ámbito económico, la inclusión pasa por las posibilidades de las personas y los grupos sociales para mantener un cierto tipo de relaciones con la esfera de la producción o con la generación de valor social. Por la parte relacional y de las redes sociales, familiares y comunitarias, pasa también por la construcción de una identidad y una pertenencia arraigada en un marco comunitario de referencia. Las personas no cumplen solamente un papel en lo cultural o psicológico, sino en lo material, con redes de protección social. (Subirats, 2010, p. 43)

Estas tres esferas, constituyentes de lo que podríamos llamar las dinámicas de inclusión social, corresponden en gran medida con las posibilidades de ejercer una ciudadanía activa como se ha planteado anteriormente.

La inclusión social y la ciudadanía, desde este punto de vista operan con lógicas distintas, pero estrechamente vinculadas: una es condición y posibilidad de la otra.

Como Morales señala, el derecho al trabajo es una aspiración social e individual, mediante el cual la persona alcanza un nivel de vida adecuada, garantizada por el Estado con acciones de protección y promoción que permitan su desarrollo.

### **2.6.1 Acción afirmativa e inclusión laboral.**

El interés por establecer políticas de garantías sociales surge según Ávila (2011, p.46) como respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables en las sociedades latinoamericanas. Este aspecto se desarrolla mediante un nuevo marco normativo, con el cual los derechos y garantías sociales no son únicamente programáticos, sino que se convierten en garantías exigibles.

Considerando esta idea, correspondería reconocer el importante aporte del constitucionalismo a los gobiernos democráticos, que ha garantizado que la defensa de intereses y derechos se extienda a las minorías que, a pesar de no verse representados plenamente en las esferas de poder, requieren igualdad de derechos basados en su dignidad.

Ciertamente, como señala Sartori, la democracia no es únicamente regla de la mayoría; así como la democracia debe obligatoriamente hacer prevalecer el principio mayoritario a través de sus representantes, debe también respetar los derechos y las libertades de los grupos minoritarios (1993, p. 17).

En el contexto ecuatoriano, las medidas de acción afirmativa se instrumentan en algunas normas jurídicas.

Se establece acciones afirmativas que promuevan igualdad a favor de las personas que se encuentren en situación de desigualdad. El artículo 65 de la Constitución establece que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados”. Bajo este

panorama, la política pública, la solidaridad y la equidad son mecanismos de redistribución que permiten alcanzar la igualdad (Constitución del Ecuador, 2008, art. 85).

La Ley Orgánica de Servicio Público del 2010, en su Art. 5 menciona que:

“Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación” (LOSEP, 2010).

En su Art. 65 (...) estipula que:

“El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas” (LOSEP, 2010).

Según el Acuerdo Ministerial 56 “Subsistema Reclutamiento y Selección de Personal del Sector Público” en su Art. 3, literal d menciona que:

“Los concursos de méritos y oposición permiten a las y los postulantes acceder a un puesto en el servicio público sin discriminación alguna para todas y todos los participantes con independencia de su etnia, nacionalidad, edad, condición socio-económica, orientación sexual, género, religión, estado de salud, discapacidad, si fuere del caso, o cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, en igualdad de oportunidades, en función de sus méritos y competencias personales, aplicando, además, acciones afirmativas que permitan que esta igualdad de oportunidades se materialice”. (Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal del Sector Público, 2012).

Por su parte Art. 38, considera que:

“De la conformación del puntaje final.- Para efectos de la conformación de la nota o puntaje final, el sistema automáticamente ponderará cada uno de los requerimientos de perfil del puesto, asignando un valor porcentual a cada uno de ellos de la siguiente manera: Estos valores porcentuales se reflejarán en su equivalente en puntos sobre un total de 100, a los cuales se sumarán, de ser el caso, el puntaje adicional que por concepto de acciones afirmativas se otorgue” (Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal del Sector Público, 2012).

El diseño de políticas de inclusión y de acciones afirmativas han requerido el establecimiento de bases de información, con la identificación previa del número poblacional de personas con discapacidad, además de las circunstancias y condiciones que han afectado al ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

Este requerimiento fue solventando bajo la Misión Solidaria Manuela Espejo, la cual se inició como un estudio biopsicosocial clínico genético que generó un análisis profesional y sistemático de la realidad de la discapacidad en el país, permitiendo emprender respuestas eficientes a corto y largo plazo (Camacho, Fraga, 2012).

La fortaleza del sistema de atención a las discapacidades reside en el diagnóstico efectuado, que usó un mecanismo de investigación directo en las residencias de cada ecuatoriano, durante veinte y ocho meses. Las brigadas de la Misión Solidaria Manuela Espejo visitaron 1 286 331 hogares en veinticuatro provincias y 221 cantones del Ecuador e identificaron a 294 743 personas con discapacidad, que fueron clasificadas de acuerdo al nivel de severidad y afectación (Camacho, Fraga, Jácome y Albán, 2012).

Por otro lado, el logro de los objetivos de las acciones afirmativas, que es la inclusión progresiva de la minoría que se pretende beneficiar, no depende únicamente de su reconocimiento legal y de establecer a su favor una serie de

preferencias en ciertos ámbitos de la vida social, sino de un adecuado diseño, implementación y monitoreo de las políticas de inclusión. Estos hechos están relacionados con la asignación de un presupuesto suficiente, acciones de capacitación a funcionarios y autoridades del Estado, acciones de sensibilización e involucramiento dirigidas a la población, y el establecimiento de mecanismos eficientes de fiscalización y sanción en casos de incumplimiento de la normativa respectiva.

Con respecto a lo mencionado, el CONADIS es la institución encargada de verificar el acatamiento de los mandatos constitucionales y de normativas legales: garantía de derechos de las personas con discapacidad; medidas de acción afirmativa; beneficios y políticas públicas enunciadas a través de los ejes y lineamientos de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades.

El CONADIS conforma el primer nivel del Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad (Artículo 88 de la Ley Orgánica de Discapacidades) y forma parte del Sistema Nacional de Protección de Derechos (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad), por tanto articula acciones con la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y otros entes estatales.

### **2.6.2. Sistema de cuotas e inclusión laboral.**

En este sentido, la igualdad de oportunidades se interpreta en efectividad, en cuanto a la igualdad de acceso a posiciones, igualdad de acceso a resultados, determinados en términos justos, equitativos; en otras palabras, confluye en la participación de todos los grupos sociales en cada uno de los ámbitos de la sociedad, trabajo, educación, capacitación y obtención de bienes y servicios, elemento fundamental para la construcción de un modelo social inclusivo (Ávila, 2011 p. 65).

En el caso ecuatoriano, Montaña (2012, p.89) indica que la inclusión laboral de personas con discapacidad surge a partir de la obligatoriedad establecida por el Gobierno de la República del Ecuador.

El Art. 42, en su numeral 33 del Código del Trabajo menciona que:

“El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos, a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideran apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales [...]. En el segundo año, la contratación será 1% del total de los trabajadores, en el tercer año el 2%, en el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de sus trabajadores, siendo este el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años” (Código del Trabajo, 2005).

En complemento a esta normativa la Ley Orgánica de Discapacidades, en su Art. 45 establece que:

“Las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante tienen derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado” (Ley Orgánica de Discapacidades, 2012).

Por su parte el Art. 48 estipula que:

“Las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento” (Ley Orgánica de Discapacidades, 2012).

Como una motivación para los empleadores el Art. 49 menciona que:

“Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con discapacidad, sustitutos, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%, de conformidad con esta Ley” (Ley Orgánica de Discapacidades, 2012).

Abarca y Arias (2014, p.78) consideran que la voluntad política de promover la empleabilidad de las personas con discapacidad o de respetar sus derechos es imperativa para el éxito de la políticas de inclusión. Sin embargo, no depende únicamente de la existencia de una norma institucional, involucra también un reto cultural, educacional de la sociedad en conjunto, debido a su envergadura, es evidente que requiere un accionar tanto público como privado, lo que implica niveles de coordinación social y política de alto nivel.

De igual manera, la participación laboral de las personas con discapacidad en todas las dimensiones y ocupaciones del espectro público o privado es la mejor oportunidad de reeducación de que dispone una sociedad, porque la mayor parte de los temores infundados y las actitudes discriminatorias se fundan en la ignorancia, producto de esa falta de contacto con la diversidad.

## CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación, se puede determinar que la inclusión de las personas con discapacidad en el Ecuador ha sido un tema poco tratado en el accionar público a lo largo de los gobiernos de turno. Si bien las personas con discapacidad son una parte poblacional importante dentro de la sociedad ecuatoriana, su trato se ha dado bajo una mirada asistencialista o caritativa, hecho que ha impedido el pleno desarrollo de sus capacidades y el acceso a fuentes de empleo que les permitan construir una vida digna y plena, tanto a nivel personal como familiar.

La acción afirmativa y el sistema de cuotas como instrumentos de inclusión social promueven la igualdad, con el objetivo de dignificar a las personas y permitirles desarrollarse considerando que han estado expuestas a una discriminación histórica. El Estado, en esa medida, tiene la obligación de ofrecer y garantizar políticas y prácticas fundamentadas en criterios materiales, que permitan que los grupos marginados sean vinculados efectivamente al área productiva de la sociedad.

Es posible mencionar que, teóricamente, el gobierno de Rafael Correa ha tenido el objetivo de determinar y establecer mecanismos, políticas y leyes que permitan generar un cambio en la inclusión de personas con discapacidad.

Como se ha mencionado, el propósito del presente trabajo ha sido destacar los principales instrumentos de inclusión laboral, con base en los lineamientos teóricos que han llevado al Gobierno a fundamentar la importancia de la inclusión de las personas en condiciones de discapacidad.

Si bien el objetivo de estas políticas fundamentadas en el denominado “Buen Vivir” ha sido cambiar la política paradigmáticamente, no es posible afirmar que esto sea una realidad. Por ello, el trabajo únicamente alude los elementos que han surgido como parte de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, más no su efectividad o ineficacia.

## REFERENCIAS

- Abarca, A. y Arias E. (2014). *Public policy about employment share for people with disabilities in Costa Rica*. Costa Rica: Rev. Ciencias Sociales.
- Abramovich, V. (2004). *Una aproximación al enfoque de derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arnstein, S. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Estados Unidos: Journal of the American Institute of Planners.
- Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo transformador. El estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ed. Abya Yala.
- Báez, R. (2010). *Antihistoria ecuatoriana*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y descolonizado. Reformas de los regímenes de bienestar OCDE, América Latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barnes, C. (1998). *Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental*. Madrid: Morata.
- Bobbio, Norberto. (1984). *El futuro de la democracia*. España: S.L Fondo de Cultura Económica de España.
- Bobbio, Norberto. (1995). *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bruckman, M & Dos Santos, T. (2008). *Los movimientos sociales en América Latina: Un balance histórico: CLACSO*.
- Burbano de Lara, F. (1999). *Los siete primeros meses de Jamil Mahuad: Del fracaso de la mayoría al declive del Estado*. Quito: Revista Íconos-FLACSO.
- Burbano de Lara, F. (2006). *Estrategias para sobrevivir a la crisis de Estado. Empresarios, política y partidos en el Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO.
- Callon, M. (2001). *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris.

- Camacho, A., Fraga, G., Jácome, F. y Albán, D. (2013). *Política de atención a personas con discapacidad en el Ecuador: hacia un modelo de exportación*. Quito: Línea Sur 6.
- Cervera, I. (2004). *Los derechos de las personas con discapacidad. Perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid: Carlos III-Dykinson.
- Chacín Alvarado, N. (2001). *Políticas sociales en Iberoamérica*. México: RIEPS. Código del Trabajo. *Registro Oficial Suplemento N° 167*. Quito, Ecuador.
- Conaghan, C. (1998). *Restructuring Domination. Industrialist and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. (2008). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Obtenido de Asamblea Nacional del Ecuador: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Dahl, Roberto A. (1971). *Poliarquía, participación y oposición*. New Haven: Yale University.
- Dahl, Roberto A. (1989). *La democracia y sus críticos*. España: Paidós Ibérica.
- De la Torre, C. (2001). *Redentores populistas en el Neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos*. España: Revista Española de Ciencia Política.
- Espinosa, C. (2010). *Historias del Ecuador. En contexto regional y global*. Quito: Lexus Editores S.A.
- Falconí, F. y Muñoz, P. (2012). *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. Quito: FLACSO.
- Fraga, G. y Camacho A. (2012). *Resumen para propuesta de presentación de tema*. Convención Internacional de Salud Pública-Programa de Inclusión Social de las Personas con Discapacidad a través de Cooperación Sur-Sur.
- Freidenberg, F. (2006). *Izquierda vs Derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatorianos*. Quito: Revista Política y Gobierno.
- Garretón, M.A (2001). *Cambios sociales actores y acción política*. CEPAL.

- Giddens, A. (1996). *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*. Madrid, España: Cátedra.
- González Martín, N. (2006). *Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas*. En *derecho a la no discriminación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hall, P. (1993). *Policy paradigm, social learning and the state*. Estados Unidos: Universidad de New York.
- Hasegawa, T. (2007). *Equality of opportunity or employment quotas*. Japón: Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Tokyo.
- Isaacs, A. (2003). *Los problemas de consolidación democrática en Ecuador*. En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito:FLACSO.
- Laloma, G. (2007). *Empleo Protegido*. España: Ediciones Cinca.
- Larrain, J y Vergara, J. (1998). *Identidad cultural y crisis de modernidad en América Latina*, Chile: Ediciones SM.
- Ley Orgánica de Discapacidades. *Registro Oficial Suplemento N° 796*.
- Ley Orgánica de Servicio Público. *Registro Oficial Suplemento N ° 294*. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Servicio Público. *Registro Oficial Suplemento N ° 294*. Quito, Ecuador.
- Luna, J. (2000). *La acción afirmativa como desarrollo del principio de igualdad*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.
- Manosalvas, M. (2015). *El enfoque de las capacidades y las políticas públicas. Un análisis de las políticas del buen vivir en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Manzano, O. y Pineda, J. (2007). *Gestión Fiscal y Política Social*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Marshall, Thomas. (1965). *Ciudadanía y Clase Social*. España: REIS.
- Menéndez-Carrión, A. (2003). *La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*. En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.

- Minteguiaga, A. (2012). *Política y Políticas Sociales en el Ecuador Reciente: Dificultades asociadas a la Salida del Ciclo Neoliberal*. Argentina: Revista de Ciencias Sociales.
- Minteguiaga, A. y Ubasart, G. (2013). *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador*. CLACSO.
- Minteguiaga, A. y Ubasart, G. (2014). *Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Montaño, C. (2012). *Determinación y Evaluación del Estereotipos mantenidos hacia las personas con discapacidad física en el Ecuador*.
- Montúfar, C. (2000). *La Reconstrucción Neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Morais, N. (2011). *Más allá del presupuesto participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas*. España: CEDMA
- Moser, C y Norton A. (2001). *To Claim our Rights: livelihood security, human rights and sustainable development*. Londres: Overseas Development Institute.
- Muñoz Borja, P. (2006). *Construcción de sentidos del mundo de la discapacidad y la persona con discapacidad*. Colombia.
- Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2006). Recuperado el 20 de noviembre de 2016, de Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:  
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Nino, C. (1997). *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Offe, C. (1995). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Offe, C. (1997). *Qué crisis?: retos y transformaciones de la sociedad de trabajo*. España: Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa S.L.
- Olmedo, R. (1992). *Democracia Electoral y Democracia Participativa*. México: IFE.

- Pachano, S. (2003). *Democracia, orden y conflicto Ecuador 1979-1994*. En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.
- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, España: Ariel.
- Parés, M., & Resende, P. (2009). *Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades*. En M. Parés, *Participación y calidad democrática* (págs. 79-100). Barcelona, España: Ariel.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, England : Univ. Press, Cambridge.
- Paz y Miño, J. (2006). *Ecuador, una democracia inestable*. Quito: Revista Haol.
- Peruzzoti, E. y Selee A. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson and Johns Hopkins University Press.
- Peruzzotti, E. (2008). *Repensando los vínculos entre representación y participación*. Debates en Sociología.
- Puerta, M.I (2010). *El debate entre los modelos de democracia representativa y participativa*. Valencia, España: Universidad Carabobo.
- Ramírez y Minteguiaga. (2007). *El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, R. (2012). *La vida buena como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Quito: IAEN.
- Requena, J. (1991). *Ajuste Estructural y Crecimiento Económico*. Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- Rosenfeld, M. (1991). *Affirmative Action and Justice*. Londres: Yale University.
- Rousseau, J. J. (1998). *Del Contrato Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Salazar, D. (2014). *“Mi poder en la constitución”: la Perversión del Estado de Derecho en el Ecuador*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria.

- Sisk, T.D. (2001). *Democracy at the local level*. Estocolmo: International IDEA Handbook Series 4.
- Subirats, J. (2010). *Ciudadanía e Inclusión Social*. España: Fundación Esplai.
- Tocqueville, A. (1980). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valbuesa Espinosa, J. (2008). *Imparcialidad al juez y medios de comunicación*. Bogotá: Edit: El Rosario.
- Walsh, C. (2010). *Construyendo Interculturalidad crítica*. Quito: Abya-Yala.
- Zuleta Puceiro, E. (2006). *Las izquierdas en su laberinto*. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades.