

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Gerencia de Empresas

Públicas

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL
DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIAL Y CANTONALES DE
LA PROVINCIA DE CARCHI PERIODO 2014-2018.**

Autora: Aida Noemí Tález Morillo

Director: Dr. Carlos Eduardo Paladines Camacho

Quito, febrero 2021

AUTORÍA

Yo, Aida Noemí Tález Morillo, Master, con CI. 0401116264, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Así mismo me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Quito, febrero del 2021

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned above the printed name.

AIDA NOEMÍ TÁEZ MORILLO

CI. 0401116264

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Aida Noemí Tález Morillo, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por éste concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, febrero del 2021



NOEMÍ TÁEZ MORILLO

CI. 0401116264

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado primeramente a Dios y luego a mis padres ejemplo de perseverancia, a mi esposo e hijas María Emilia y Natalia por su apoyo incondicional y paciencia, quienes me dieron la fortaleza necesaria para alcanzar un sueño más.

AGRADECIMIENTO

Expreso el más profundo agradecimiento a todo el equipo de profesionales administrativos y docentes del Instituto de Altos Estudios Nacionales quienes día a día transmiten valiosos conocimientos que contribuyen a formar profesionales con alto nivel académico y ético.

Un reconocimiento especial al Dr. Carlos Paladines, tutor del presente trabajo de investigación quien me ha sabido guiar de manera acertada con su experiencia y conocimientos y ha impulsado la culminación de una meta más en ámbito profesional.

RESUMEN

Las Políticas Públicas constituyen un factor decisivo en la transformación social de una sociedad. El Ecuador es uno de los primeros países en América Latina que cuenta con un conjunto de normas y disposiciones que orientan casi todas las actividades en materia de discapacidades. Sin embargo, los indicadores de desempleo de las personas con - discapacidad, parecen no disminuir a nivel mundial y nacional. Situación que ha generado un profundo interés de investigar a través de un análisis cualitativo los factores que incurren en la implementación y cumplimiento de los objetivos de la política pública en contraste al alto porcentaje de desempleo. Este trabajo de investigación se centra directamente en las personas que forman parte del porcentaje del 4% de inclusión laboral en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) provincial y cantonales de Carchi, periodo 2014 – 2018.

Palabras Claves: Política pública; inclusión laboral; personas con discapacidad; implementación; cumplimiento; análisis; normas; desempleo.

ABSTRACT

Public policies make up a decisive factor in the social transformation of a society. Ecuador is one of the first countries in Latin America that has a set of norms and dispositions that guide almost every activity in relation to disabilities. Nonetheless, the unemployment rate for people with disabilities, is not decreasing globally nor nationally. This current situation has risen a profound interest to investigate through a qualitative analysis the factors that fall into the implementation and fulfillment of the objectives of public policy in contrast to the high percentage of unemployment. This investigation focuses directly on the people that make up the 4% of labor inclusion in the Decentralized Autonomous Governments (GAD's) of the Carchi province period 2014-2018.

Keywords: Public policy; labor inclusion; people with disabilities; implementation; fulfillment; analysis; rules; unemployment.

Índice

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
Índice de contenidos	vii
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	xi
Introducción	12

CAPITULO 1. Personas con discapacidad e Inclusión laboral

1.1. Evolución de la terminología y enfoques de la Discapacidad	20
1.2. Discapacidad	23
1.3. Deficiencia	24
1.4. Persona con discapacidad	24
1.5. Tipos de Discapacidad	25
1.6. Proceso de Calificación y Acreditación de persona con discapacidad en Ecuador	28
1.7. Actores del proceso de inclusión laboral en el Ecuador	29
1.8. Inclusión Laboral en el Ecuador	30
1.9. ¿Qué es la Inclusión Laboral?	32
1.10. El proceso de inclusión laboral en Ecuador	35
1.11. La inclusión laboral de las personas con discapacidad como problema público. 36	

CAPITULO 2. Estado y políticas públicas de inclusión laboral.

2.1. La discapacidad como política de Estado en el Ecuador	44
2.2. La discapacidad como Política de Emergencia en el Ecuador	44
2.3. Plan Nacional de discapacidad en Ecuador	45
2.4. Marco legal nacional sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad	46
2.5. Código del Trabajo	53
2.6. Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP)	53
2.6. Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP)	54
2.7. Marco Jurídico Internacional	54
2.8. Generalidades de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador	57
2.9. La inclusión laboral de las personas con discapacidad en Carchi	61

CAPITULO 3. Situación Actual de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Carchi

3.1. Las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los Gobiernos Autónomos descentralizados del Carchi	67
--	----

3.2. Principales hallazgos que inciden en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los GAD´s del Carchi	76
3.3. Personas con discapacidad e inclusión laboral en los GAD´s del Carchi	80
3.4. Código del Trabajo	86
3.5. Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP)	88

CAPITULO 4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones	92
4.2. Recomendaciones	99

Bibliografía	102
---------------------------	-----

Anexos

Anexo 1 Encuesta Aplicada a Personas con discapacidad que laboran en los GAD´s del Carchi	107
Anexo 2 Encuesta Aplicada a Personas con discapacidad que laboran en los GAD´s del Carchi	108

Índice de tablas

Tabla 1. Las 6 provincias del Ecuador con menor número de personas con discapacidad incluidas laboralmente en Ecuador.....	13
Tabla 2. Paradigmas de exclusión e inclusión laboral.....	34
Tabla 3. Personas activas laboralmente en Ecuador.....	59
Tabla 4. Género de las personas activas laboralmente.....	60
Tabla 5. Tipo de discapacidad de las personas activas laboralmente.....	60
Tabla 6. Porcentaje de discapacidad de las personas con discapacidad incluidas laboralmente	60
Tabla 7. Edad de las personas con discapacidad incluidas laboralmente.....	61
Tabla 8. Sector en el que trabajan las personas con discapacidad incluidas laboralmente.....	61
Tabla 9. Distribución de las personas con discapacidad laboralmente activas del Carchi.....	62
Tabla 10. Género de las personas activas laboralmente en Carchi.....	62
Tabla 11. Porcentaje de discapacidad de las personas con discapacidad incluidas laboralmente.....	63
Tabla 12. Tipo de discapacidad de las personas activas laboralmente.....	63
Tabla 13. Edad de las personas con discapacidad incluidas laboralmente.....	64
Tabla 14. Sector en el que trabajan las personas con discapacidad incluidas laboralmente.....	64
Tabla 15. Total de nóminas de trabajadoras/es de los GAD'S de Carchi.....	68
Tabla 16. Relación contractual de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	69
Tabla 17. Género de las personas con discapacidad incluidas laboralmente en los GAD's de Carchi.....	71
Tabla 18. Tipo de discapacidad de las personas que laboran el GAD's del Carchi.....	72
Tabla 19. Porcentaje de Discapacidad de las personas con discapacidad qua elaboran en los GAD's del Carchi.....	73
Tabla 20. Cargos que desempeñan las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	74
Tabla 21. La accesibilidad para personas con discapacidad en los GAD's del Carchi...	75
Tabla 22. Personas con discapacidad bajo relación laboral del Código del Trabajo y LOSEP.....	80
Tabla N°23. Cronograma progresivo de inclusión laboral de acuerdo al Código de Trabajo.....	86
Tabla 24. Año de ingreso de las personas que trabajan en los GAD's del Carchi bajo el Código del Trabajo.....	87
Tabla 25. Cronograma progresivo de inclusión laboral de acuerdo a la LOSEP.....	88

Tabla 26. Año de ingreso de las personas con discapacidad y sustitutos que laboran en.....	89
Tabla 27. Año de ingreso de personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi bajo el Código del Trabajo y LOSEP.....	90

Índice de Figuras

Figura 1. Proceso de inclusión de las personas con discapacidad	35
Figura 2. Proceso de inclusión laboral.....	35
Figura 3. Distribución de las personas con discapacidad laboralmente activas del Carchi.....	62
Figura 4. Distribución según nóminas de trabajadoras/es de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Carchi (GAD'S) de Carchi.....	68
Figura 5. Distribución de la relación contractual de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	70
Figura 6. Distribución por género de las personas con discapacidad incluidas laboralmente en los GAD's de Carchi	71
Figura 7. Distribución del porcentaje de Discapacidad de las personas con discapacidad que elaboran en los GAD's del Carchi.....	71
Figura 8. Distribución de los cargos que desempeñan las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	72
Figura 9. Remuneración de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	73
Figura 10. Conocimiento de los derechos laborales de las personas con discapacidad.....	74
Figura 11. Conocimiento de los derechos laborales de las personas con discapacidad.....	76
Figura 12. Readecuaciones para las personas con discapacidad rampas, baterías sanitarias, pasillos áreas de trabajo.....	77
Figura 13. Rendimiento de las personas con discapacidad que laboran en el GAD's del Carchi.....	78
Figura 14. Procesos de sensibilización y buen trato para personas con discapacidad dirigidos a todo el personal de los GAD's del Carchi.....	78
Figura 15. Procesos de sensibilización promueven un trato adecuado hacia las personas con discapacidad.....	79
Figura 16. Distribución de las personas con discapacidad de acuerdo a la relación laboral.....	80
Figura 17. Formación académica de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	81
Figura 18. Personas con discapacidad que son jefes de hogar que laboran en los GAD's del Carchi.....	80
Figura 19. Conocimiento sobre sus derechos por parte de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	82
Figura 20. Conocimiento del derecho a la estabilidad por parte das personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	82

Figura 21. Conocimiento de su derecho a la indemnización adicional a la legal en caso de despido injustificado.....	83
Figura 22. Conocimiento de su derecho a permisos por tratamiento y rehabilitación, debidamente justificado.....	83
Figura 23. Readequaciones en el ambiente de trabajo para garantizar autonomía laboral a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	84
Figura 24. Discriminación en el trabajo de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.....	85
Figura 25. Lenguaje y trato respetuoso, consideración de tareas en función de sus necesidades de la discapacidad.....	86
Figura 26. Distribución por año de ingreso de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's de Carchi bajo el Código del Trabajo.....	87
Figura 27. Distribución por año de ingreso de las personas con discapacidad y sustitutos que laboran en los GAD's del Carchi bajo la LOSEP.....	89
Figura 28. Distribución por Año de ingreso de personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi bajo el Código del Trabajo y LOSEP.....	90

Introducción

Las Políticas Públicas constituyen un factor decisivo en la transformación social de una sociedad, no solamente porque satisfacen necesidades de una población. Su vinculación es directa con lo más importante y vital para los seres humanos, el cumplimiento de sus derechos y libertades fundamentales. Con mayor énfasis para aquellos grupos relegados por años como son las personas con discapacidad.

Según el informe mundial de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Mundial (2011) el 15% de la población tiene algún nivel de discapacidad, es decir, más de mil millones de la población mundial. En el Ecuador, según el VI Censo de Población y V de Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el año 2001, en el país el 4,7% de la población tiene algún tipo de discapacidad, porcentaje que ha ido creciendo al 5.6%, de acuerdo al VII Censo de Población y VI de Vivienda (INEC, 2010) para un total de 816.156 personas.

La información más actualizada al respecto se encuentra en la última Encuesta de Condiciones de Vida ECV. Sexta Ronda, publicada por el INEC, (2015), determina que existe una tasa de prevalencia de discapacidad de 3,53%, significa que 4 de cada 100 personas ecuatorianas consideran que tienen algún tipo de discapacidad, para el año 2018 de los 17'096.789 habitantes, 603.516 son personas con discapacidad.

Es importante resaltar que la diferencia de los resultados varía considerablemente en función de lo que “se entiende por “persona con discapacidad”, la metodología de investigación aplicada en cada país y las modificaciones a través del tiempo” (ANID, 2013-2017, p.12).

Para esta investigación académica se han considerado los datos de las personas con discapacidad reconocidas legalmente en nuestro país a través del proceso de calificación y carnetización realizado por el Ministerio de Salud Pública (MSP), personas que constan en el Sistema Nacional de Discapacidades del Ecuador. Esta información es cruzada al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), institución encargada

de formulación, transversalización, observación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad.

Conforme a la información emitida por el CONADIS y con base a información del Ministerio de Salud Pública (MSP), de febrero del 2018, en nuestro país existen 458.505 personas con discapacidad reconocidas legalmente, de las cuales 288.693 se encuentran en edad de trabajar. Según el Instituto de Seguridad Social (IESS), año 2018, solamente 65.804 personas con discapacidad trabajan en el sector público y privado, apenas un 23%. Se evidencia que aproximadamente un 77% de personas con discapacidad calificadas y carnetizadas del país en edad de trabajar no se benefician de las diferentes políticas públicas que promueven la anhelada inclusión laboral.

El CONADIS determina que en la provincia del Carchi existen 4.973 personas con discapacidad calificadas y carnetizadas; y, la Población en Edad de Trabajar (PET) asciende a 2.696. En empresas públicas y privadas de Carchi trabajan apenas 426 personas con discapacidad (PET), apenas un 16%. Es la sexta provincia a nivel nacional con menor número personas con discapacidad insertadas laboralmente, afirmando la existencia de un 84% de PET con discapacidad de Carchi que no trabaja.

Tabla 1
Las 6 provincias del Ecuador con Menor Número de Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente en Ecuador

Provincia	Personas con Discapacidad laboralmente Activas
Galápagos	117
Pastaza	355
Zamora Chinchipe	369
Napo	379
Morona Santiago	423
Carchi	426

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

En concordancia a la información del CONADIS y del IESS, con corte febrero del 2018, existe una brecha de incumplimiento de las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad del 77% a nivel nacional y del 84% a nivel provincial.

Por otra parte, el estudio sobre medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica, del “Programa para el empleo de las personas con discapacidad en Iberoamérica”, en su Informe de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2014). Sostiene que la independencia de las personas que viven con alguna discapacidad se ve- obstaculizada por:

Problemas para acceder a la educación, falta de accesibilidad de los transportes, del entorno construido y de la información, prejuicios acerca de la discapacidad, etc. Todo ello origina que en torno al 80% de las personas con discapacidad en algunas zonas de la región esté desempleada, lo que perpetúa el círculo vicioso entre pobreza y discapacidad. (OISS, 2014, p.2)

La atención específica a las personas con discapacidad en el Ecuador inicia hace más de medio siglo:

Por iniciativa de padres familia y organizaciones privadas, bajo criterios de caridad y beneficencia, a través de incipientes organizaciones de familiares (...). Un hecho fundamental que obliga a la intervención del Estado, es el conjunto de consecuencias de un brote de poliomielitis en la década de los 50'. Pero en la década de los 70', gracias a las favorables condiciones económicas (boom petrolero), el sector público desarrolla acciones fundamentales para las personas con discapacidad en los campos de: educación, salud y bienestar social. (Cazar, 2003, p.63)

El Estado realiza acciones importantes para la atención de las personas con discapacidad. “El Ecuador es uno de los primeros países en América Latina que cuenta con un conjunto de normas y disposiciones que orientan casi todas las actividades en materia de discapacidades” (Cazar, 2003, pp.69-70). La Constitución de 1998¹, Art. 53 lo convierte en uno de los pocos países en donde el Estado es el responsable de la prevención, atención y rehabilitación de las personas con discapacidad y conjuntamente con la familia y la sociedad deben garantizar su integración social y equiparación de

¹ Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en Registro Oficial No. 1 de. 11 de agosto de 1998.

oportunidades. Además, garantiza el acceso a la utilización de bienes y servicios, especialmente en las áreas de educación, salud, capacitación, inserción laboral y recreación. La eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas, tratamiento preferente en créditos, exenciones y rebajas tributarias. Se reconoce el derecho a la comunicación para personas con discapacidad auditiva y visual.

Desde 1992 el órgano rector en el tema de discapacidad es el Consejo Nacional de Discapacidades, entidad encargada de dictar políticas, coordinar acciones, del sector público y privado e impulsar investigaciones sobre discapacidad, creado mediante la Ley 180². A través del I y II Plan Nacional de discapacidades y actualmente las agendas nacionales para la igualdad de discapacidades se han desarrollado acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad.

Son grandes los avances de política pública desarrollados en el ámbito de las discapacidades en nuestro país. Las personas con discapacidad son sujetos de derechos acorde al Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008 (CRE)³, y los Art. 47, 48 y 49 se refieren específicamente a los derechos de las personas con discapacidad y grupos prioritarios.

Existe un amplio marco jurídico nacional e internacional y de cumplimiento obligatorio para el sector público y privado, en torno a los derechos de las personas con discapacidad. Entre ellos y uno de los más importantes está el derecho al trabajo inclusivo en condiciones de igualdad de oportunidades que permita fomentar y desarrollar sus capacidades y potencialidades.

La inclusión laboral está determinada en la CRE, en sus artículos 47 y 48; la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)⁴ en su Art. 47, Ley Reformatoria al Código del

² Ley 180, publicada en Registro Oficial 996 el 10 de agosto del 1992.

³ Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial (R.O) N° 449 el 20 de octubre del 2008.

⁴ Ley Orgánica de Discapacidades, publicada en R.O. N° 796 el 25 de septiembre del 2012.

Trabajo⁵ Art. 42 numeral 33, y la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)⁶ Art. 63, 64 y disposición transitoria octava. A nivel internacional está dispuesto en la Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas ONU (2006), en su Art. 27 éste instrumento de carácter vinculante para los países ratificantes.

El Plan Nacional de Desarrollo PND (2017-2021), Plan Toda una Vida, ha planteado como meta para el 2021 incrementar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos que se encuentran insertadas en el sistema laboral. Esta meta está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que establece para el 2030 en su objetivo 8.5 “lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las *personas con discapacidad*, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor” (ODS, 2030).

A pesar de que existe una amplia normativa jurídica que promueve la inclusión laboral de las personas con discapacidad, la brecha de desempleo de las personas con discapacidad en nuestro país, descrita en párrafos anteriores sigue siendo alta. La presente investigación académica tiene como objetivo indagar sobre el proceso de implementación y cumplimiento de las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y su aplicación en los en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Carchi (GAD's). También se determinará la situación laboral actual y las percepciones en torno al tema por parte de los empleadores, responsables de talento humano y personas con discapacidad insertadas laboralmente, periodo 2014-2018.

Los GAD's del Carchi son instituciones públicas de mayor jerarquía a nivel cantonal y provincial, tienen autonomía administrativa, financiera y un gran número de trabajadores. El cálculo del porcentaje del 4% de inclusión laboral se aplica directamente

⁵ Ley Reformatoria al Código del Trabajo⁵, publicada en R.O. N° 198 el 30 de enero del 2006.

⁶ Ley Orgánica de Servicio Público y disposición transitoria octava, publicada en R.O. No. 294 el 06 de octubre de 2010.

del total de la nómina de los GAD's por ende puede incluir a un mayor número de personas con discapacidad y/o sustitutos.

En las direcciones provinciales y distritales de las diferentes dependencias públicas como el Ministerio de Inclusión Económica y Social, Educación, Salud, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente, etc. el cálculo del porcentaje de inclusión se aplica al total de la nómina a nivel nacional.

La Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpos de Bomberos, etc. también aplica el porcentaje a nivel nacional, la particularidad es que solamente se considera el personal administrativo para el cálculo del 4%, excluyendo el desempeño de funciones operativas en razón del riesgo que implica la integridad física de las personas con discapacidad, según el Art. 47 párrafo segundo de la LOD.

La investigación está dividida en 4 capítulos. En el primer capítulo se *analiza* la evolución de la terminología y enfoques de la discapacidad, los actores de la inclusión laboral y un acercamiento a la construcción de las políticas públicas y su agendamiento como problema público. En el segundo capítulo se *revisa* el marco legal nacional e internacional vigente en nuestro país en torno a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador y la provincia del Carchi.

En el tercer capítulo se describe la situación respecto al cumplimiento de las políticas públicas de inclusión laboral con relación a la normativa vigente en el país. Se describe el cumplimiento del porcentaje del 4% del total de la nómina que debe corresponder a personas con discapacidad o sustitutos, en los GAD's del Carchi. Los cargos que desempeñan, formación académica, el tipo de discapacidad. Se verifica el cumplimiento de los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad. Si se están dotando de los implementos y demás medios necesarios, accesibilidad del área laboral para el ejercicio de las actividades correspondientes en condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral.

Se examina y *sintetiza* los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas a en prefectura, 6 alcaldías y a los responsables del talento humano de los 7 GAD's del Carchi, para determinar el nivel de conocimiento y percepción de la inclusión laboral; ajustes razonables en función del tipo de discapacidad; trabajo que desempeñan; la accesibilidad; entre los principales. También se *revisan* los resultados obtenidos en las encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que trabajan en los GAD's, para conocer desde su perspectiva la situación laboral, respecto al conocimiento y cumplimiento de sus derechos y responsabilidades laborales.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presentan las principales conclusiones obtenidas en la investigación académica, que servirán para la construcción de nuevas propuestas en torno a las políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad y/o sustitutos.

Los resultados y generalizaciones a obtener a nivel cantonal y provincial, conducirán hacer propuestas y aportes que promuevan el fortalecimiento o mejoramiento del cumplimiento e implementación de las mencionadas políticas públicas en el ámbito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, para impulsar el progreso y desarrollo inclusivo laboral de las personas con discapacidad. Las políticas de inclusión laboral son de aplicación nacional, al centrar la investigación en la provincia de Carchi, excluye las particularidades de la realidad en otras provincias y regiones abriendo nuevas posibilidades de investigación para conocer y entender el entorno de la inclusión laboral.

La metodología aplica un enfoque cualitativo, mediante el análisis y síntesis de la información bibliográfica y documental, nóminas y acciones de personal de los GAD'S del Carchi, y la confrontación con la normativa jurídica vigente en nuestro país respecto a inclusión de personas con discapacidad. Se utiliza la técnica de entrevistas semiestructuradas para conocer las percepciones de inclusión laboral de las personas con discapacidad, prefecto, los 6 alcaldes cantonales y los responsables del talento humano de los 7 GAD's de Carchi. También encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en estas instituciones.

La investigación pretende dar al lector la oportunidad de conocer sobre la situación actual de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los GAD's del Carchi y evidenciar las limitaciones en el proceso de implementación y cumplimiento de las políticas públicas de inclusión laboral. También aborda las limitaciones de acceso al empleo por las que atraviesan las personas con discapacidad y la percepción de la inclusión laboral por parte de empleadores, jefes de recursos humanos y personas con discapacidad incluidas laboralmente en los GAD's.

CAPÍTULO I

1. Personas con discapacidad e Inclusión laboral

1.1 Evolución de la terminología y enfoques de la Discapacidad

La perspectiva de la discapacidad ha evolucionado en el tiempo tanto en su definición y en los modelos de atención, por lo que resulta necesario analizar la conceptualización que ha prevalecido a lo largo de la historia. La autora Augusta Palacios (2008, pp.37-103)., ha realizado un estudio profundo de en torno al tema e identifica tres modelos. Inicia por un modelo de “prescindencia”, el segundo es el modelo “médico” y el modelo “social” en otras palabras, su evolución inicia por un “paradigma tradicional, pasando por un enfoque médico hasta un modelo social o de derechos” (ANID, 2013-2017, p.21). Estos modelos son el resultado de las condiciones sociales, económicas y políticas cambiantes en la sociedad.

1.1.1 Modelo de prescindencia o tradicional

El paradigma tradicional prevaleció hasta el siglo XIX, las personas con discapacidad “no son sujetos de derechos, casi no son ciudadanos ... Las familias los escondían o negaban su existencia por vergüenza” (Vicepresidencia de la República & CONADIS, 2009, p.5), se hace énfasis en las deficiencias, tratándolos de manera discriminatoria como minusválidos, impedidos, lisiados inválidos, limitados., etc. La situación de discapacidad era atribuida a causas religiosas, como castigos de los dioses, al ser catalogados como expresión del mal o castigo.

Bajo éste modelo las personas con discapacidad, no tienen derecho a una vida digna, al ser considerados como seres improductivos; y la sociedad es quien decide prescindir o no de ellas “ya sea a través de la aplicación de políticas eugenésicas, o ya sea situándolas en el espacio destinado para los *anormales* y las clases pobres” (Palacios, 2008, pp.37-

103). Se los tachaba, como objeto de lástima, destinatario de limosnas, caridad y beneficencia.

1.1.2. Modelo biológico, médico o de rehabilitación

A inicios del siglo XX y a finales de la primera guerra mundial, se desarrolla el modelo médico o de rehabilitación, en donde la persona con discapacidad es un paciente; sujeto de “atención, rehabilitación e integración en los diferentes grados determinados por los profesionales que los atienden” (Vicepresidencia de la República y CONADIS, 2009, p.5). Es un receptor pasivo, objeto de apoyo para su rehabilitación. “Al considerar el origen bio-médico de la discapacidad, se la describe como una desviación observable de la normalidad de la estructura y/o función corporal-mental que surge a consecuencia de una enfermedad, trauma o condición de salud” (ANID, 2017-2021, p.21).

En 1980 la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el contexto de este modelo, unifica el lenguaje y conceptos, al publicar la Clasificación Internacional de la Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía (CIDDDM) y la define a la discapacidad como la:

Restricción o ausencia de carácter permanente de la capacidad de una persona para realizar una actividad de acuerdo a su edad, sexo y cultura, debido a una deficiencia entendida como una pérdida o anormalidad de una estructura o función por enfermedad, genética, congénita o adquirida. (ANID, 2017-2021, p.21)

El modelo de rehabilitación con todas sus deficiencias, ha permitido la incorporación de muchas personas con discapacidad en los ámbitos de “salud, educación y empleo... pero aún se les niega la posibilidad de ser sujetos activos de su propio futuro” (Vicepresidencia de la República y CONADIS, 2009, p.6).

1.1.3 Modelo Social, de derechos humanos y autonomía personal

A finales del siglo XX, surge el modelo social de derechos humanos y autonomía personal, plasmando en la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad (CDPD), aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2006). Las personas con discapacidad, resuelven representarse y decidir por sí mismos. El lema que se acuñó en la década de los noventa fue “Nada para nosotros/as, sin nosotros/as”, impulsado por activista James Charlton. La finalidad es eliminar la dependencia y fomentar la autonomía personal, vida independiente y su participación activa, en igualdad de condiciones que los demás. Se ubica a la persona con discapacidad como sujeto de derechos, para lo cual se expiden leyes y normas de carácter nacional e internacional.

Al posicionar a la persona con discapacidad como titular de derechos, el Estado debe garantizar su ejercicio a través de la implementación de políticas públicas y medidas de acción afirmativa. La discapacidad, “No se trata de una problemática familiar y menos individual, tampoco de un grupo minoritario, es una cuestión social por cuanto son las barreras sociales y físicas, las que realmente discapacitan” (ANID, 2017-2021, p.21).

Es importante recalcar que el paradigma social hace una distinción, entre “deficiencia —la condición del cuerpo y de la mente— y discapacidad—las restricciones sociales que se experimentan—.” (Palacios, 2008, p.122). Este modelo, se centra en la dignidad de la persona, valora al ser humano y no la condición de discapacidad; la discapacidad es considerada como una característica más, reconoce sus potencialidades, su derecho a la no discriminación y la atención, en los mismos términos que cualquier otra persona. El objetivo es promover una sociedad incluyente, que garantice el acceso y en igualdad de condiciones a los derechos de salud, educación, cultura, trabajo, accesibilidad, etc.

Según el Manual de Calificación de Discapacidad (2018)⁷ vigente en nuestro país, en la actualidad, el paradigma social de la discapacidad la enfoca desde:

Un modelo biopsicosocial que postula que el funcionamiento humano, en el contexto de la salud y la enfermedad, depende de la interacción de factores biológicos, psicológicos y sociales e impulsa un enfoque holístico en la atención integral a las personas con discapacidad y sus familias. (p.16)

⁷ Manual de calificación de discapacidad 2018, publicado en edición especial del Registro Oficial No. 702 del lunes 7 de enero de 2019.

A nivel nacional e internacional el término discapacidad ha evolucionado en su definición y modelos o enfoques de atención; tradicional, médico y finalmente el modelo social y de derechos, este último, está vigente en nuestro país; y, posiciona a la persona con discapacidad como titular de derechos, en donde el Estado es el garante. Es así que “En torno a las personas con discapacidad se han implementado algunas políticas sociales... Si bien estas conquistas pretenden mejorar el nivel de vida... integración social y acceso a beneficios, su cumplimiento y ejecución es relativa” (Torres, p.13 2004, citado en Maldonado, p.2011).

1.2. Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ONU (2006) reconoce a la discapacidad:

Art. 1. La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

Por lo expuesto entender y comprender la discapacidad, nos invita a ubicar a las personas con discapacidad, como sujetos de derechos por ende “La discapacidad es el resultado de la interacción entre capacidad individual y las condiciones del medio en que ésta capacidad se ha de manifestar.” (Maureira, 2008, p.121)., en donde el Estado es el responsable de garantizar sus derechos.

Según el Reglamento para la Calificación, Recalificación y Acreditación de Personas con Discapacidad o con Deficiencia o Condición Discapacitante⁸ (2018) (RCRAPCD) en adelante, la discapacidad es:

Art. 3.- Un término genérico que abarca deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones de la participación, refiriéndose a los problemas que afectan a una

⁸ Reglamento para la calificación, recalificación y acreditación de personas con discapacidad o con deficiencia o condición discapacitante, publicado en Registro Oficial R.O N° 533 el 6 de septiembre del 2018.

estructura o función corporal; es toda pérdida o anormalidad permanente de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.

1.3. Deficiencia

De acuerdo a la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la discapacidad y de la salud: abreviada (CIF), “Las deficiencias son problemas en la función o estructura corporal, tales como una desviación o una pérdida significativa” (CIF, 2001, p.71), y según el manual de buenas prácticas inclusión laboral de personas con discapacidad las deficiencias que generan discapacidad son:

Genéticas: Son transmitidas de padres a hijos.

Congénitas: Se refiere a aquellas con las que nace un individuo y que no dependen de factores hereditarios, sino que se presentan por alteraciones durante la gestación.

Adquiridas: Ocasionadas por una gran cantidad de enfermedades producidas después del nacimiento, o por accidentes de tipo doméstico, de tránsito, violencia, laborales, etc. (CONADIS & MRL, 2013, p.8).

Actividades de la vida diaria (AVD): según el RCRAPCD, Art. 3 párrafo primero “son un conjunto de tareas o conductas que una persona realiza diariamente y que le permiten vivir de forma autónoma e integrada en su entorno y cumplir su rol o roles dentro de la sociedad”. La restricción en la realización de dichas actividades permite establecer el grado de la discapacidad, deficiencia o condición discapacitante.

1.4. Persona con discapacidad

Según la LOD (2012):

Art. 6.- Persona con discapacidad: Es toda aquella que como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y

asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento.

El Reglamento de la LOD (2013)⁹, en el Art.1, dispone que la proporción o porcentaje para ser considerada como persona con discapacidad en nuestro país deberá ser equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por los equipos de las unidades calificadoras del MSP del país.

El RCRAPCD, Art.3 párrafo cuarto, define a la **calificación de persona con discapacidad** como un proceso:

Mediante el cual se realiza la evaluación técnica biopsicosocial (médica, psicológica y/o social) a la persona con discapacidad mediante la recopilación, análisis de documentos (certificados de especialidad, exámenes complementarios, etc.) de evidencia médica/psicológica de las secuelas y limitaciones orgánicas y/o funcionales producto de las deficiencias irreversibles a través del instrumento de calificación (valoración de la situación de minusvalía) vigente.

El proceso de calificación y acreditación de las personas con discapacidad realizado por las unidades calificadoras del MSP, se basa en el Manual “Calificación de la Discapacidad” (2018)¹⁰.

El marco teórico referencial para la calificación de discapacidad en el Ecuador, ha adoptado la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la discapacidad y de la salud CIF, porque permite lo siguiente:

Aplicar el modelo biopsico-social de la discapacidad, introducir el enfoque universal de la discapacidad, enfatizar los aspectos positivos de la persona y no los estigmatizantes, establecer un lenguaje común que permita describir de manera fiable y replicable los estados

⁹ Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 145 de 17 de diciembre del 2013.

¹⁰ Manual “Calificación de la Discapacidad” 2018, publicado en R.O de Edición Especial No. 772 lunes, 18 febrero 2019.

funcionales inherentes a las “*condiciones de salud*” de las personas y no centrado en la deficiencia. (MSP, 2019, p.29).

La calificación en nuestro país, se enmarca dentro del modelo social o de derechos humanos, porque califica en primer lugar la:

Condición de ser humano en igualdad de derechos y dignidad que los demás, y en segundo lugar en una condición (la discapacidad) que le acompaña, y que requiere en determinadas circunstancias de medidas específicas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos. (Palacios & Bariffi, 2007, p.23).

1.5. Tipos de Discapacidad

El RCRAPCD, clasifica 7 tipos de discapacidad:

1.5.1. Discapacidad Física

Según el RCRAPCD Art. 3, “son las deficiencias permanentes e irreversibles, siendo éstas alteraciones neuromuscular esqueléticas o de órganos interno”, hace referencia a las deficiencias corporales y/o viscerales “ocasionan dificultad significativa o imposibilidad para caminar, correr, manipular objetos con las manos, subir o bajar gradas, levantarse, sentarse, mantener el equilibrio, controlar esfínteres, etc.”. (CONADIS & MRL, 2013, p.10)

Estas deficiencias generalmente, son evidentes como las amputaciones de extremidades superiores o inferiores, paraplejías, hemiparesias, etc.; en muchas ocasiones, son imperceptibles porque el daño y la limitación, reside en la función de órganos internos, como la insuficiencia renal crónica terminal, epilepsia de difícil control, fibrosis quística de páncreas, enfermedades cardíacas, etc.

1.5.2. Discapacidad Psicológica

Son aquellas “deficiencias y/o trastornos del comportamiento, del razonamiento, de los estados de ánimo, crónicos permanentes que afectan su capacidad de juicio crítico sobre sí mismo y sobre los demás” (CONADIS & MRL, 2013, p.10). En este tipo de

discapacidad se encuentran personas con trastorno bipolar, trastorno psicótico, esquizofrenia, etc.

1.5.3. Discapacidad Intelectual

Aquellas deficiencias “cognitivas que dificultan la comprensión de ideas complejas, así como la capacidad de razonar, de abstracción y de anticipar los peligros.” La característica principal es la dificultad para aprender y poder ejecutar algunas actividades de la vida diaria”. (CONADIS & MRL, 2013, p.11)

1.5.4. Discapacidad Visual

Según el RCRAPCD Art. 3, párrafo noveno:

Es la deficiencia permanente e irreversible en el sistema de la visión, las estructuras y funciones asociadas con él. Es una alteración de la agudeza visual, campo visual, motilidad ocular, visión de los colores o profundidad, que determinan una deficiencia de la agudeza visual, y se clasifica de acuerdo a su grado.

1.5.5. Discapacidad Auditiva

Se refiere a personas que presentan sordera, debido a que no han desarrollado el sentido del oído; o, han perdido la capacidad de escuchar, de manera parcial o total de uno o de los dos oídos, dificulta la comunicación con el entorno. “Muchos de estos casos se ven acompañados por la ausencia de lenguaje, circunstancia que requiere del uso de audífonos y la expresión mediante la lengua de señas”. (CONADIS & MRL, 2013, p.11)

1.5.6. Discapacidad de Lenguaje

Son aquellas deficiencias “para la expresión verbal que dificulta la comunicación y la interrelación; puede producirse de manera vinculada a la sordera, o ser una secuela de otro tipo de lesiones”. (CONADIS & MRL, 2013, p.11)

1.5.7. Discapacidad Múltiple

Según el RCRAPCD Art. 3, párrafo décimo segundo “Es la presencia de dos o más discapacidades: auditiva, visual, física, lenguaje, intelectual y/o psicosocial que generan deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables en varios sistemas del organismo humano”.

1.6. Proceso de Calificación y Acreditación de persona con discapacidad en Ecuador

El proceso de calificación, recalificación y carnetización hasta mayo del 2013 era ejecutado por el CONADIS y MSP, en cumplimiento a LOD estas competencias pasaron a ser parte del MSP.

Art. 9.- Calificación. - La autoridad sanitaria nacional a través del Sistema Nacional de Salud realizará la calificación de discapacidades y la capacitación continua de los equipos calificadoros especializados en los diversos tipos de discapacidades que ejercerán sus funciones en el área de su especialidad.

La calificación de la discapacidad para determinar su tipo, nivel o porcentaje se efectuará a petición de la o el interesado, de la persona que la represente o de las personas o entidades que estén a su cargo; la que será voluntaria, personalizada y gratuita.

En el caso de personas ecuatorianas residentes en el exterior la calificación de la discapacidad se realizará a través de las representaciones diplomáticas de conformidad con el reglamento.

En el RCRAPCD expedido en su Art. 8 “La determinación de la deficiencia o condición discapacitante de la persona, la realizarán los médicos especialistas del Sistema Nacional de Salud que se encuentren acreditados para el efecto”, es decir, el personal de las unidades calificadoras del MSP, emitirán el respectivo carnet o certificación, según el caso.

En el certificado de deficiencia o condición discapacitante se hará constar, obligatoriamente, la fecha de caducidad del mismo, identificando la deficiencia o condición discapacitante, cuya vigencia no podrá ser mayor de un año, conforme lo previsto en el artículo 3 del Reglamento a la LOD.

La validez del carnet de discapacidad emitido por el CONAIDS hasta mayo del 2013 y el que actualmente entrega el MSP, son válidos para cualquier trámite o beneficio de Ley, a excepción del trámite de importación de vehículos, en concordancia a resolución No. 0005-CONADIS-2018, publicada en R.O N° 271 del 27 de junio del 2018.

1.7. Actores del proceso de inclusión laboral en el Ecuador

El Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS por competencia legal descrita en la CRE, en el Art. 156 las atribuciones son la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad.

La LOD establece:

Art. 46.- Políticas laborales.- El Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades en coordinación con la autoridad nacional encargada de las relaciones laborales formulará las políticas sobre formación para el trabajo, empleo, inserción y reinserción laboral, readaptación profesional y reorientación ocupacional para personas con discapacidad, y en lo pertinente a los servicios de orientación laboral, promoción de oportunidades de empleo, facilidades para su desempeño, colocación y conservación de empleo para personas con discapacidad, aplicando criterios de equidad de género.

La LOD vigente en nuestro país, encarga al Ministerio del Trabajo el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y en su Art. 12 establece: “La autoridad nacional encargada de trabajo es competente para vigilar, controlar, dar seguimiento al cumplimiento del porcentaje de inclusión laboral de personas con discapacidad y aplicar las sanciones conforme a lo establecido en la legislación correspondiente”.

1.8. Inclusión Laboral en el Ecuador

El empleo constituye el pilar fundamental para el desarrollo de todos los seres humanos. El informe mundial de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (2011) indican, que el 15% de la población, más de mil millones de personas, tiene algún nivel de discapacidad.

En Ecuador el VI Censo de Población y V de Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, (INEC), en el 2001, en el País señala, que un 4,7% de la población tiene algún tipo de discapacidad, porcentaje que ha ido creciendo al 5.6% de acuerdo al VII Censo de Población y VI de Vivienda (INEC, 2010), alcanzando un gran total de 816.156, del total de habitantes en el Ecuador.

La información más actualizada al respecto, se encuentra en la última Encuesta de Condiciones de Vida ECV. Sexta Ronda, publicada por el INEC en el año 2015, indicando un 3,53% como tasa de prevalencia de discapacidad, o sea, aproximadamente 4 de cada 100 personas ecuatorianas consideran que tienen algún tipo de discapacidad, es decir que al 2018 de los 17'096.789 habitantes, 603.516 personas con discapacidad.

Es fundamental resaltar que la diferencia de los resultados varía considerablemente en función de lo que “se entiende por “persona con discapacidad”, la metodología de investigación aplicada en cada país y las modificaciones a través del tiempo”. (ANID, 2013-2017, p.12)

Para ésta investigación académica, se han tomado los datos de las personas con discapacidad reconocidas legalmente en nuestro país, a través del proceso de calificación y carnetización realizado por el Ministerio de Salud Pública (MSP), son personas que constan en el Sistema Nacional de Discapacidades del Ecuador y la información de las personas con discapacidad que se encuentran bajo relación de dependencia que constan en el IESS (2018). La información es cruzada al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), institución encargada de formulación, transversalización, observación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad.

De acuerdo a información del MSP y el IESS con corte 2018, se ha podido establecer que existe una brecha de incumplimiento de las políticas públicas dentro del contexto inclusivo laboral de las personas con discapacidad del 77% a nivel nacional y del 84% a nivel provincia del Carchi.

Las razones pueden ser varias, identificando entre otras las siguientes: incumplimiento de la normativa, escasas inspecciones laborales para verificación de inclusión, insuficiente asesoramiento, capacitación y acompañamiento a la ejecución de proyectos productivos de personas con discapacidad y sus familias como alternativas a la inclusión laboral. (ANID, 2017-2021, p.32)

Por otra parte, el estudio sobre medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica del “Programa para el empleo de las personas con discapacidad en Iberoamérica” Informe de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2014), sostiene que la independencia de las personas que viven con alguna discapacidad se ve obstaculizada por:

Problemas para acceder a la educación, falta de accesibilidad de los transportes, del entorno construido y de la información, prejuicios acerca de la discapacidad, etc. Todo ello origina que en torno al 80% de las personas con discapacidad en algunas zonas de la región esté desempleada, lo que perpetúa el círculo vicioso entre pobreza y discapacidad. (OISS, 2014, p.2)

Además, el autor (Nuñez Guerrero, 2015, p.86), sostiene que las personas con discapacidad incluídas laboralmente:

Desempeñan labores poco cualificadas. Se percibe poca motivación y compromiso para asistir a sus obligaciones diarias. Existe un bajo nivel de comunicación organizacional. Las personas con discapacidad carecen de la oportunidad de expresar sus problemas. No disponen de la infraestructura requerida y la capacitación y adiestramiento no es el suficiente para ejecutar su tarea.

En esta misma línea, la autora Doris del Pilar Gallegos Barzosa, en su Artículo denominado, Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad en Ecuador, sostiene que el proceso de inclusión laboral aún requiere “(...) cuidar muchos aspectos adicionales como proporcionar las herramientas técnicas y tecnológicas, dar un buen trato y tener relaciones de cordialidad; además, lograr la intervención oportuna de las entidades asignadas para controlar las políticas públicas (...)” (2018, p.10).

La discapacidad, es causa de la pobreza según el Informe mundial de la Discapacidad (2011):

La desigualdad en los patrones de inserción laboral y la discriminación que sufren las personas con discapacidad en el mercado laboral contribuye a reproducir la desigualdad social, la pobreza y la exclusión social. Al no poder acceder a un trabajo, no hacerlo en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos o hacerlo en espacios diferenciados o protegidos, las personas con discapacidad corren el riesgo de convertirse en ciudadanos de segunda categoría. (p.17)

La situación del desempleo por la que atraviesa éste importante grupo poblacional, establece una clara brecha de incumplimiento de los objetivos que persiguen las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad. El Estado ecuatoriano, ha implementado varias políticas públicas con la finalidad de reducir indicadores de pobreza de éstas personas, pero persisten condiciones de desigualdad. Es imperante, identificar la implementación y cumplimiento de las políticas públicas laborales inclusivas, y a la vez, plantear propuestas para promover el derecho al trabajo inclusivo, en igualdad de oportunidades que los demás.

1.9. ¿Qué es la Inclusión Laboral?

Según el Manual de Buenas Prácticas para la Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad, elaborado por el Ministerio del Trabajo y el CONADIS (2013):

Inclusión laboral de personas con discapacidad, es el acceso al empleo en las mismas condiciones de tareas, sueldos y horarios que cualquier otro trabajador/a sin discapacidad sin embargo hay características propias en el proceso de inclusión con las cuales se puede trabajar para mejorar la calidad del trabajo de un colaborador con discapacidad. (p.15)

Para la autora Lazo (2016) la inclusión laboral formal de las personas con discapacidad, “es lo que realmente permitirá que salgan del estado de pobreza en el que muchos de ellos se encuentran. Además, el lograr que este grupo poblacional aporte con sus conocimientos y habilidades en el nuevo modelo de matriz productiva”. (p.97)

El derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, constituye una vía de desarrollo personal, una oportunidad sentirse útiles, poner en práctica lo que saben hacer, interactuar, demostrar sus capacidades y potencialidades, aportar al hogar y ser independientes económicamente, “mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales abiertos, inclusivos y accesibles” (Palacios & Bariffi, 2007, p.125).

La inclusión laboral demanda de una articulación constante en función de las políticas públicas vigentes en nuestro país, para superar los altos índices de desempleo de las personas con discapacidad y generar oportunidades que garanticen el trabajo digno. No obstante, para que una persona con discapacidad pueda “competir hoy por un puesto laboral en el mercado es necesario que primero haya accedido a una cantidad de derechos fundamentales: derecho a la salud, a una adecuada rehabilitación, a una educación de calidad, entre otros” (Eroles & Fiamberti, 2007, p.3).

1.8.1 Paradigmas de la inclusión Laboral

Los paradigmas de la inclusión laboral, son producto de la construcción social que los seres humanos perciben en función de experiencias e interrelaciones con las personas con discapacidad. El desconocimiento de la creatividad, habilidades, destrezas y posibilidades de producción de las personas con discapacidad y su limitada formación profesional, generan paradigmas de exclusión laboral, debiendo promoverse paradigmas de inclusión laboral.

Tabla 2

Paradigmas de Exclusión e Inclusión Laboral

Paradigma de Exclusión	Paradigma de Inclusión
“Hay diferencia de contrato de personas con discapacidad y sin discapacidad”	No existe ninguna diferenciación; en los contratos de trabajo no se menciona si la persona posee o no discapacidad.
“Las personas con discapacidad reciben diferente sueldo”	Los sueldos deben tener referencia en relación al mercado laboral según la vacante que ocupará la persona con discapacidad.
“Las personas con discapacidad no pueden ser despedidas”	La obligatoriedad laboral debe ser aplicada para trabajadores con y sin discapacidad.
“Los trabajadores con discapacidad deben tener un trato compasivo”	El sentimiento de compasión limita el compromiso del trabajador con relación a su desempeño, generando un ambiente laboral no favorable; el mejor trato que debe recibir una persona con discapacidad es prioritario, no diferente, caracterizado por el respeto.
“La productividad de una persona con discapacidad es menor a una persona sin discapacidad”	Se ha demostrado en diferentes estudios que si una persona con discapacidad está ubicada de acuerdo a su perfil laboral, su desempeño alcanza los niveles de productividad requerida y en ciertas discapacidades incluso mayor.
“Es más fácil incluir a personas con discapacidad físicas que a personas con otro tipo de discapacidad”	Cada persona con discapacidad tiene fortalezas y debilidades, lo importante es potenciar las fortalezas a través de actividades a desempeñar, no podemos generalizar sobre su desempeño por tipos de discapacidades.
“Todas las personas con discapacidad son conflictivas”	La condición de discapacidad no es una razón para se pueda asociar a su comportamiento, sin embargo el relacionamiento con los demás dependerá de los factores individuales.
“Las personas con discapacidad pueden ocupar únicamente cargos operativos”	Los aplicantes con discapacidad deben ser evaluados y ocupar cargos de acuerdo a su perfil y potencialidades; la discapacidad no debe ser un determinante para la identificación empírica de cargos laborales.

Nota. Fuente: Recuperado del Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo (2013, p.12-13)

1.10. El proceso de inclusión laboral en Ecuador

-En el manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo, se establecen los siguientes procesos con la finalidad de garantizar un proceso adecuado para la contratación de las personas con discapacidad

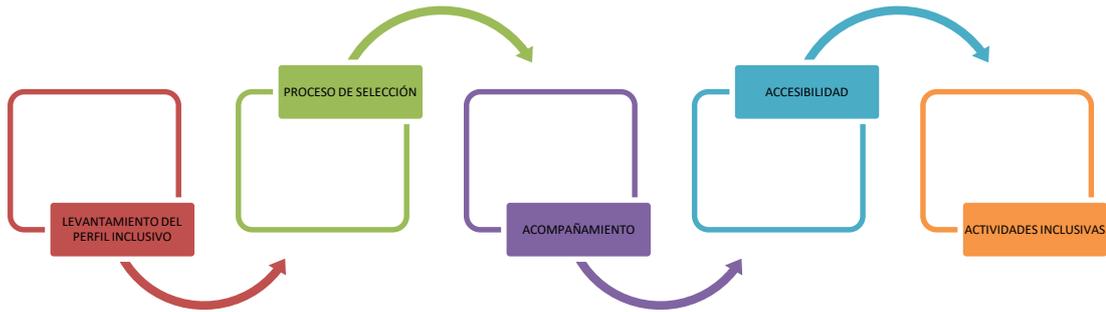


Figura 1. Proceso de Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Nota. Fuente: Recuperado del Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo (2013, p.15).

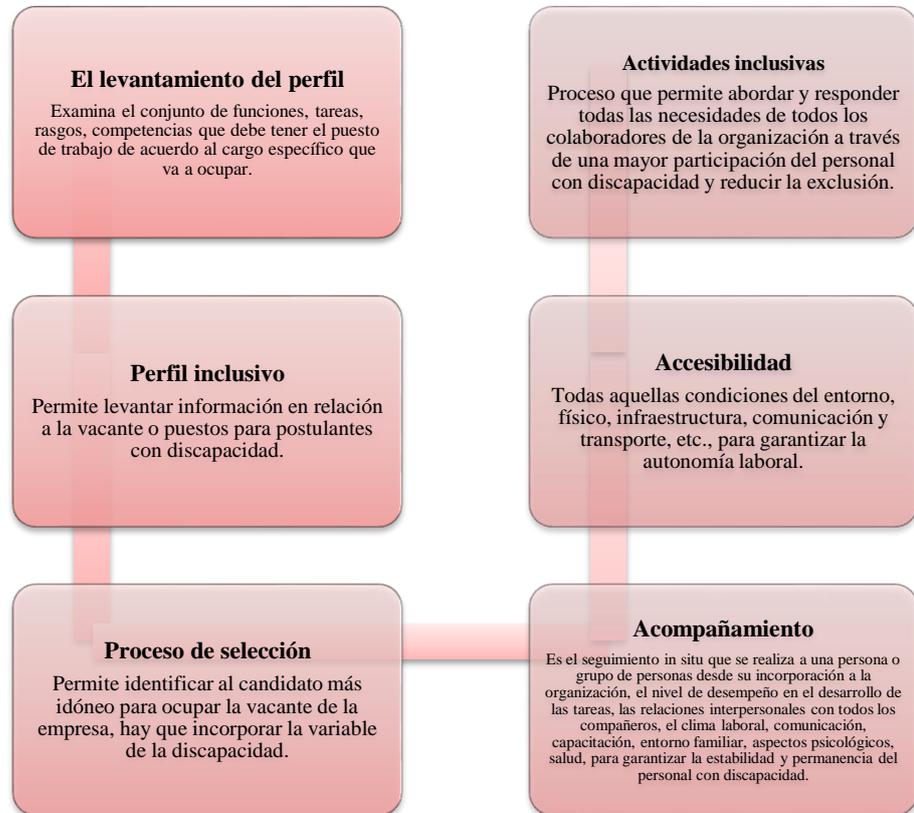


Figura 2. Proceso de Inclusión Laboral

Nota. Fuente: Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo (2013, pp.15-30), Autoría propia

1.11. La inclusión laboral de las personas con discapacidad como problema público

Ante la dinámica general del mercado trabajo, en donde para las personas sin discapacidad es difícil encontrar un empleo, el problema es mucho más grave para las personas con discapacidad. Con el propósito de enfrentar esta situación, el 30 de enero del 2006, se publica la Ley Reformativa al Código del Trabajo Art. 42, obligando la inclusión laboral de las personas con discapacidad en las empresas públicas y privadas.

La mencionada Ley, tiene un efecto progresivo en los porcentajes de inclusión laboral que inicia en el año 2006, incluyendo a una persona con discapacidad, como personal de planta, en las empresas públicas y privadas que tienen 25 trabajadoras/es; para el segundo año será el 1%; para el tercer año será el 2%; el cuarto año el 3%; y, el cuarto año correspondiente al 2010, el 4% del total de trabajadoras/es, siendo éste el porcentaje fijo que se aplicará en los años sucesivos.

Otra de las disposiciones en torno a la inclusión laboral, se encuentra en la Disposición Octava de la LOSEP, que dispone que:

A efectos del cumplimiento de la incorporación de personas con discapacidad y quienes adolecen de enfermedades catastróficas, previsto en el art. 64 de esta ley, se observará el siguiente cronograma progresivo; el uno por ciento en el año 2010, el dos por ciento el año 2011, el tres por ciento para el año 2012, hasta llegar al cuatro por ciento en el año 2013.

En la actualidad existe un marco jurídico nacional e internacional amplio, en torno a los derechos de las personas con discapacidad, uno de los más importantes es el derecho al trabajo inclusivo, bajo condiciones de igualdad de oportunidades para fomentar y desarrollar sus capacidades y potencialidades.

El derecho al trabajo para personas con discapacidad se encuentra establecido a nivel nacional en la norma suprema del Ecuador, la CRE Art. 47, numeral 5, Art. 48 y Art. 49; LOD en su Art. 47 y 48, Código del Trabajo Art. 42 numeral 33 y LOSEP Art. 63 y 64.

A nivel internacional, se halla en la Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas ONU (2006), en su Art. 27, éste instrumento de carácter vinculante para los países ratificantes y en éste caso el Ecuador adquiere la obligación de adoptar medidas legislativas para protegerlos derechos de las personas con discapacidad.

El Plan Nacional de Desarrollo PND (2017-2021) – Plan Toda una Vida, ha planteado como meta para el 2021, incrementar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos que se encuentran insertadas en el sistema laboral, también está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estableciendo para el 2030 en su objetivo 8.5 “lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las *personas con discapacidad*, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

Todo éste marco jurídico, es de obligatorio cumplimiento para empresas públicas y privadas; y tiene como objetivo, promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, para eliminar la discriminación y propiciar su plena inclusión en todos los ámbitos, incluyendo el derecho a inclusión laboral.

Política Pública: para los autores (Oszlak & O'Donnell, 1981, pp.11-12)., la política pública es “un proceso social tejido alrededor de un tema o una cuestión” “socialmente problematizada” en donde intervienen intereses de actores sociales, estatales y civiles que generan tomas de posición e interacciones que definen y redefinen las políticas públicas en un momento determinado”. Según, el autor (Aguilar, 1992, p.26), política es “a) el diseño de una acción colectiva institucional, b) el cursos que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

En otras palabras, las políticas públicas, constituyen las diferentes acciones que el Estado ejecuta, para satisfacer las necesidades del pueblo; sin embargo, su diseño, implementación y evaluación “no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o

administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.” (Aguilar, 1992, p.31).

Implementación de políticas públicas: Los autores Pressman y Widavsky la define como una “cadena causal entre las condiciones iniciales y futuras consecuencias, entonces si X entonces Y”, en otros terminos la implementación es el accionar de todos los actores involucrados, “lo que se implementa en sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política” “el lío de pasar de un dicho a un hecho” (1973: XV citado Aguilar, 1992, pp.44-48).

Se “han desarrollado varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos...constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución” el primer enfoque es el denominado tow down de arriba hacia abajo en donde prima la “jerarquía de la autoridad, la distinción entre universo político y el mundo administrativo y... la búsqueda de la eficiencia” (Hargrove, 1975, Meny, Thoening, 1952, p.159 citado en Roth, 2002, p.109). El segundo enfoque bottom up “tiene sus orígenes en los escritos de Lipsky y propone “enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten” (Lipsky, 1978: 391 citado en Aguilar, 1993, p.88).

Para la autora Eugene Bardach, el proceso de implementación es un juego de interacciones que se caracteriza “por el maniobrar de muchos actores semiautónomos” (1977, p.57 citado Aguilar, 1992, p.63)., para obtener el control del proceso debido a que las políticas públicas, siempre afectarán los actores involucrados de manera positiva o negativa, la etapa o fase de implementación es determinante en el alcance de los objetivos propuestos por las políticas públicas; allí radica la importancia de analizar los factores que inciden en su cumplimiento.

Para los autores Sabatier & Mazmanian (1981), las investigaciones en torno a la implementación ofrecen “una visión general de las políticas públicas... su complejidad y la variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación exitosa” (p.325). Su propuesta centraliza el análisis de la implementación, en la identificación los

factores que condicionan el logro de los objetivos normativos en todo el proceso, una de su principal tesis sostiene que “muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad” Sabatier & Mazmanian (1981, p. 329).

Concordamos también con el autor Maureira (2008), la implementación no debe ser considerada como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, según el autor deben trascender éstos compromisos y promover el cumplimiento de las leyes a favor de las personas con discapacidad a través de su participación “democrática, donde sus decisiones sean tenidas en cuenta en la planeación de programas que den respuesta a las necesidades de la población y puedan desarrollar sus capacidades” (p.70).

En la década de los setenta ante el fracaso de leyes y programas de reforma social en Estados Unidos EE.UU y resultados deseperacionates, consideran imprescindible determinar, el por qué el gobierno fracasó; y, saber cómo podría ser eficaz en su accionar, dando lugar a primeros estudios de implementación de las políticas públicas. Aaron Wildavsky, pionero en este campo, junto a importantes academicos mostraban “que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que es su diseño” (Aguilar, 1993, p.25),

Los estudios antes descritos, permitieron descubrir varios factores como distorsiones burocráticas, resistencias locales, etc., las políticas públicas eran derrotadas en el espacio intermedio de la actuación de los operadores de la política pública, afirmando que “toda acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados debido a una ...inexistente o defectuosa implementación” (Aguilar, 1993, p.32).

El proceso de implementación de políticas públicas y en éste caso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, a nuestro criterio, también generan “tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de las políticas públicas” (Oszlak & O'Donnell, 1984, p.11)., interacciones que constituyen un privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más profundo de las interrelaciones entre el Estado y la sociedad.

Es imperante la identificación de déficits y/o toma de posiciones de los actores involucrados que impidan el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, para tomar correctivos a tiempo y alcanzar los objetivos y metas de implementación de las mismas.

CAPÍTULO II

2. Estado y políticas públicas de inclusión laboral.

A finales de la segunda guerra mundial, se evidenciaron casos de personas con diferentes tipos de discapacidad y los denominaron heridos de guerra, para distinguirlos de las personas que adquirirían discapacidad por accidentes laborales, a partir de éste momento la discapacidad se relacionó con:

Los heridos de guerra y comenzó a ser vista como una insuficiencia, una deficiencia a ser erradicada. En el plano del Derecho, en un primer momento esto significó la implementación de políticas legislativas destinadas a garantizar servicios sociales para los veteranos de guerra con discapacidad que reflejaba de algún modo la creencia acerca de la existencia de una obligación por parte de la sociedad de compensar a estas personas mediante pensiones de invalidez, beneficios de rehabilitación y cuotas laborales. No obstante, por la década de los años sesenta dichas medidas fueron extendidas a *todas* las personas con discapacidad, dejándose de lado la *causa* de las deficiencias. (Palacios, 2008, p.16)

Las personas con discapacidad han sido sujetos diferentes concepciones acerca de lo que es la discapacidad y sus modelos de atención “parte de un modelo tradicional, ... pasando luego a un enfoque médico o de rehabilitación, ... para finalmente desde la década de los 90, comprender a la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos y autonomía personal.” (ANID 2017-2021, p.13). “Se sintetiza en un cambio que va desde la beneficencia, la caridad a la inclusión y los derechos humanos” (Cazar, 2007, p.5).

El apoyo gubernamental a las personas con discapacidad en nuestro país inicia en los años 70, a través de varias instituciones públicas que desarrollaron acciones en los ámbitos de:

La educación, salud y bienestar social, ampliándose la cobertura de atención a las personas con discapacidad, la misma que fue fortalecida en los años 80, por el decreto de las Naciones Unidas, se denominó como la “Década del Impedido” cuyo fin era impulsar a los gobiernos del mundo trabajar en el tema, en ésta década se crean las primeras escuelas de educación

especial, los servicios de rehabilitación médica y se publica la Ley de protección del minusválido en el año 1982, mediante el cual se creó la Dirección Nacional de Protección del Minusválido – DINARIM. (CONADIS, 2012, p.4)

A pesar de los esfuerzos realizados a favor de las personas con discapacidad por parte de instituciones del sector público y privado, las acciones fueron “descoordinadas y de escasa cobertura, por lo que en junio del 1989, se conforma la Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades (CIASDE),” (CONADIS, 2012, p.4), comisión que elabora el I Plan Nacional de Discapacidades y presenta el anteproyecto de la Ley 180 sobre las discapacidades, (1992)¹¹ mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS).

Con estos cambios históricos el enfoque estatal sobre la atención para las personas con discapacidad, cambió significativamente volviéndose integral, interdisciplinario e interinstitucional, buscando trascender con una planificación participativa nacional sostenible, mediante el cumplimiento de los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, a nivel local y nacional.

Mediante la Ley Codificada sobre las Discapacidades (2001)¹² y su reglamento¹³, se ratifica la vigencia y funciones del CONADIS y ampliando las competencias, responsabilidades y atribuciones que tienen las distintas instituciones públicas y privadas en el ámbito de la prevención de discapacidades y en la atención e integración social de las personas con discapacidad; así como también, el fortalecimiento de las organizaciones de las personas con discapacidad.

El CONADIS recibió el reconocimiento nacional oficial, por parte del Honorable Congreso Nacional y el reconocimiento internacional, mediante el otorgamiento, “por parte del Comité Mundial de Discapacidad de la ONU del premio denominado Franklin Delano Roosevelt del año 2001” (CONADIS, 2012, p.5). El Ecuador se convirtió en el

¹¹ Ley 180 sobre las discapacidades, publicada en el R.O. N° 996 de 10 agosto de 1992.

¹² Ley Codificada sobre las Discapacidades publicada en R.O N° 301 del 6 de abril del 2001.

¹³ Reglamento a la Ley Codificada sobre las Discapacidades, publicado en R.O N° 27 del 21 de febrero del 2004.

primer país latinoamericano en recibir el reconocimiento a los avances significativos en la atención al ámbito de las discapacidades.

En el 2004 el CONADIS, coordina la elaboración del II Plan Nacional de Discapacidades, en el cual se identificaron los principales problemas del ámbito y se presentaron las estrategias y proyectos prioritarios a ser implementados en el país, ante la exclusión laboral de las personas con discapacidad por su condición, los bajos niveles de instrucción formal y profesional.

Ante la falta de oportunidades de inclusión laboral para las personas con discapacidad y sus familias; se reforma el Código de Trabajo, a través del Registro Oficial N° 198 de fecha 30 de enero del 2006, con la finalidad de que instituciones públicas y privadas incorporen a personas con discapacidad en un porcentaje del 4% hasta el año 2010. Posteriormente la LOSEP establece en su disposición octava la incorporación de personas con discapacidad y enfermedades, a partir del año 2010 hasta el 2013, hasta cumplir con el 4% de inclusión.

Entre las principales acciones a favor de las personas con discapacidad en nuestro país, “El CONADIS a partir del 2007 hasta el 2012, ha ejecutado varios proyectos de inversión orientados a beneficiar de forma directa a las personas con discapacidad a nivel nacional” (CONADIS, 2012, p.6), como unidades de estimulación temprana para niños de 0 a 5 años con riesgos discapacitantes, entrega de ayudas técnicas, eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas y fortalecimiento de organizaciones de personas con discapacidad de la sociedad civil entre otros.

El Estado ecuatoriano a Boletín Informativo del CONADIS N° 20 indica que:

A partir del año 2007... se determina un gran cambio en el ámbito de la discapacidad en el país. El Estado, mediante decretos ejecutivos declara a la discapacidad como Política de Estado y en Estado de Emergencia al tema demostrándose un apoyo político irrestricto, gracias al cual se puede contar con presupuesto importante, nunca antes logrado a favor de las personas con discapacidad, y extensa difusión por los medios de comunicación sobre sus

programas de atención, liderados en su mayoría por la Vicepresidencia de la República. (CONADIS, 2012, p.9)

2.1 La discapacidad como política de Estado en el Ecuador

Mediante decreto ejecutivo N° 338 del 23 de mayo (2007)¹⁴, establece a la discapacidad como Política de Estado, la prevención de discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad y dispone la aplicación y ejecución en forma prioritaria y preferente del programa “Ecuador sin Barreras” coordinado por la Vicepresidencia de la República y otras entidades del sector público, la atención de las personas con discapacidad se posicionó en un lugar privilegiado para lo cual se destinaron recursos económicos sin precedentes.

2.2 La discapacidad como Política de Emergencia en el Ecuador

A través de Decreto Ejecutivo No. 1188 del 7 de julio del (2008)¹⁵ establece en:

Art 1.- Declárese el estado de emergencia del sistema de prevención de discapacidades, atención y provisión de ayudas técnicas e insumos médicos, prestación de servicios de salud, capacitación y accesibilidad a través del mejoramiento e implementación de infraestructura pública; de igual manera el proceso de calificación, registro e identificación de personas con discapacidad, y en general en todos los sectores que trabajan llevan y ejecutan programas de discapacidad.

En este periodo se impulsó el primer estudio georeferencial, bio-sico-social y genético de las personas con discapacidad del país, a través de equipos multiprofesionales que se desplazaron a sectores urbano-marginales y rurales. Se detectó que cerca de “290.000 personas con discapacidad grave y en condiciones de pobreza” (Lazo, 2016, p.30).

¹⁴ Decreto ejecutivo N° 338 del 23 de mayo 2007, publicado en Registro Oficial N° 97 el 4 de junio del 2007.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 1188 del 7 de julio del 2008, publicado en Registro Oficial N° 384 el 18 de julio del 2008.

Se ejecutaron programas nuevos en el país, para adecuación o construcción de vivienda, entrega del menaje básico de casas, bonificaciones económicas para cuidadores de personas con discapacidad, atención universal en recién nacidos sobre problemas discapacitantes, dotación de ayudas técnicas e insumos médicos y detección temprana de discapacidad auditiva y visual, los resultados del estudio “sirvieron de base para la toma de decisiones y generación de políticas públicas que logaron la participación intersectorial y las respuestas rápidas e integrales que se requieren” (Lazo, 2016, p.30)., para las personas con discapacidad.

Los programas y proyectos emprendidos por el gobierno de turno del 2007 promovieron que la “población con discapacidad sea visibilizada, aceptada e incluida en la sociedad ecuatoriana ” (CONADIS, 2012, p.9)., “las personas con discapacidad han pasado de ser atendidas a través de un modelo asistencialista enfocado en la salud, a un sistema social, centrado en la atención inclusiva” (CEPAL, 2016, p.5)., en búsqueda del desarrollo de sus capacidades y potencialidades: y, la eliminación de las barreras que dificultan su plena participación.

2.3 Plan Nacional de discapacidad en Ecuador

El CONADIS por competencia legal descrita en el Art. 156 de la CRE, “coordinó la construcción de la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017 (ANID), con la participación activa de diferentes instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil.” (ANID, 2013-2017, p.9). La elaboración ha sido desarrollada en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Se establecieron doce ejes que orientaron el accionar de las instituciones ejecutoras, empero se reconoce que la “... Agenda lamentablemente no contaba con indicadores e metas que permitieran su seguimiento y evaluación debido al criterio de la SEMPLADES de entonces” (ANID, 2017-2021, p.9). Pese a ello, se evidenciaron avances en la política pública de discapacidades a través de la articulación con todas las instituciones que trabajan en el tema.

En la actualidad se encuentra vigente la ANID (2017-2021), alineada al nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND), la agenda constituye un instrumento técnico de planificación en donde se establecen las políticas públicas de discapacidades, orienta y promueve su implementación al sector público y privado, debiendo alinearse las agendas nacionales para la igualdad como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, ha sido elaborada a través de un proceso participativo de las personas con discapacidad y sus familias y diseñada “acorde a la demanda ciudadana; con estrategias, acciones, metas e indicadores que permitirán dar seguimiento y evaluación adecuada de las políticas públicas del país” (p.10).

2.4 Marco legal nacional sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Según el informe de institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad (CEPAL, 2016, p.6):

No hay duda de que el Ecuador es un referente en la región, tanto por su Modelo de Atención Integral para las Personas con Discapacidad, como por sus avances en términos legislativos, los proyectos que se encuentran en marcha y sus esfuerzos para mejorar la accesibilidad.

La Constitución del 2008, en el Art. 11, inciso 2 reconoce los derechos de las personas con discapacidad sin discriminación, todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. En el inciso 8 establece la inconstitucionalidad ante cualquier acción u omisión, de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule el cumplimiento de los derechos y en el inciso 9, el Estado es el garante del ejercicio de los derechos libertades fundamentales vigentes en nuestro país.

Es sustancial la participación y responsabilidad que asume el Estado, la familia y la sociedad en su conjunto para procurar la Equiparación de Oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social determinado, en el Art. 47 de la CRE. Las Personas con discapacidad son sujetos de derechos como cualquier otra persona y en el Art. 35 reconoce a las personas con discapacidad como parte de los “grupos de atención prioritaria”.

El capítulo tercero de la CRE, relativo a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, sección sexta, está destinada a las personas con discapacidad, específicamente los Art. 47, 48 y 49, estableciendo en el Art. 47 numeral 5. “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”.

2.4.1 El trabajo como derecho de las personas con discapacidad. La LOD, establece el derecho al trabajo según:

Artículo 45.- Derecho al trabajo. - Las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitantes 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.

El Art. 46 de la LOD, faculta al CONADIS y al Ministerio del Trabajo como los entes que se encargarán de la formulación de políticas laborales para el trabajo, empleo, inserción y reinserción laboral, readaptación profesional y reorientación ocupacional, servicios de orientación laboral, promoción de oportunidades de empleo, facilidades para su desempeño, colocación y conservación de empleo para personas con discapacidad, aplicando criterios de equidad de género.

La inclusión laboral de personas con discapacidad es de carácter obligatorio en empresas públicas y privadas:

Artículo 47.- La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades. El porcentaje de inclusión

laboral deberá ser distribuido equitativamente en las provincias del país, cuando se trate de empleadores nacionales; y a los cantones, cuando se trate de empleadores provinciales.

En los casos de la nómina del personal de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Cuerpos de Bomberos y Policías Municipales del sector público, empresas de seguridad y vigilancia privada; se tomará en cuenta únicamente la nómina del personal administrativo para el cálculo del 4% porcentaje de inclusión laboral de personas con discapacidad, se excluye funciones operativas para garantizar su integridad física.

El trabajo asignado a las personas con discapacidad deberá ser acorde a sus capacidades, potencialidades y talentos, garantizando su integridad y desarrollo en el desempeño de sus labores y se les deberá proporcionar los implementos técnicos y tecnológicos necesarios, así como también hace mención a la accesibilidad del ambiente o área de trabajo debiendo los empleadores adecuar y readecuar en función de las necesidades específicas de las personas con discapacidad insertadas con el fin de facilitar el cumplimiento de sus responsabilidades.

Es primordial distinguir que la LOD Art. 47, párrafo quinto determina: “Para efectos del cálculo del porcentaje de inclusión laboral se excluirán todos aquellos contratos que la Ley de la materia no establezca de naturaleza estable o permanente”.

Nuestro país cuenta con una amplia normativa nacional e internacional de inclusión laboral para personas con discapacidad; a pesar de ello, según los autores Palacios & Bariffi (2007), en países desarrollados y subdesarrollados “el trabajo es uno de los aspectos más regulados por el derecho, y donde aún se registra uno de los principales ámbitos de discriminación de las personas con discapacidad... y los índices no parecen haber disminuido” (p.125). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2016) “a pesar de los esfuerzos del gobierno por asegurar una inserción laboral justa solo el 15% ocupan cargos altos o medios y la mayoría están contratados para efectuar trabajos operativos y de limpieza (p.34).

2.4.2. Sustitutos como parte de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. En cumplimiento al Art, 48 de la LOD, pueden formar parte del 4% de inclusión laboral 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, no se podrá contratar más del cincuenta por ciento de sustitutos porcentaje legal establecido.

La Norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad (2018)¹⁶, expedida por el Ministerio del Trabajo, establece lo siguiente respecto a los sustitutos:

b) Sustitutos directos.- se consideran como trabajadores sustitutos a los padres de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad o a sus representantes legales, los mismos que podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral siempre y cuando la niña, niño o adolescente tenga una discapacidad igual o mayor al 30%, de igual manera se considera como sustitutos directos a los parientes de hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, conyugue, pareja de unión de hecho legalmente constituida, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa igual o mayor al 75%. CONFORME A RESOLUCIÓN N°. 2013-0052 emitida CONADIS.

c) Sustitutos directos por solidaridad humana. - Personas que, sin tener parentesco de consanguinidad o afinidad, pueden ser incluidas laboralmente en sustitución de una persona con discapacidad severa, que no cuente con referente familiar y que por su condición de severidad está impedida de hacerlo.

Estas normas de inclusión laboral, para los sustitutos son positivas; las unidades del talento humano deben solicitar la certificación y acreditación como sustitutos directos, indirectos o por solidaridad humana, emitida por parte el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), respectivamente en cumplimiento a

¹⁶ Norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad, expedida mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio del Trabajo, Nro. Matd.2018-0180 del 21 de y publicada en Registro Oficial No.336- Jueves 27 de septiembre de 2018.

la norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad (2018).

El MSP y el CONADIS deberían coordinar un proceso de seguimiento a los objetivos de las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad representadas por las o los sustitutos, para verificar el cumplimiento del objetivo primordial de esta política inclusiva que es la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad severa física o intelectual o de menores con cualquier tipo de discapacidad.

2.4.3. Incentivos tributarios para empleadores que contratan más del 4% de personas con discapacidad. Con la finalidad de motivar a las y los empleadores el Art. 49, establece que podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional, para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta de las remuneraciones y beneficios sociales que aporten al IESS, por cada empleado adicional, contratado con discapacidad y/o sustitutas/os; siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%.

La LOD, también promueve la construcción de centros especiales de empleos públicos o privados con sujeción a la Ley, e integrados por al menos un ochenta por ciento (80%) de trabajadores con discapacidad, los mismos que deberán garantizar condiciones adecuadas de trabajo. Para el efecto, las autoridades nacionales competentes en regulación tributaria y los gobiernos autónomos descentralizados crearán incentivos tributarios orientados a impulsar la creación de estos centros.

A pesar de los incentivos tributarios para empleadores que contraten, más del 4% de personas con discapacidad, persiste la “resistencia de las empresas a contratar personas con discapacidad por el prolongado proceso de integración laboral y adaptación del empleado, empleador y equipo de trabajo..., además no está reglamentado de funcionamiento... centros de empleo” (ANID: 2013-2017, pp.81-83).

El modelo social está vinculado directamente con los derechos de las personas con discapacidad y “apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello, se centra en la eliminación de cualquier tipo de

barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades.” (Palacios & Bariffi, 2007, p.19), pero en las empresas persisten “una serie de estereotipos y actitudes negativas al interior de los espacios laborales que no están permitiendo una inclusión” de las personas con discapacidad (Maldonado, 2011, p.66).

2.4.4. Procesos de selección de empleo para personas con discapacidad. Las instituciones públicas y privadas, están obligadas a adecuar sus requisitos y mecanismos de selección de empleo, para facilitar la participación de las personas con discapacidad, procurando la equidad de género y diversidad de discapacidad acorde al Art. 50 de la LOD. Los GAD’s del Carchi no cuentan con procesos específicos para personas con discapacidad visual, auditiva, intelectual y psicológica.

De acuerdo al Art. 53 de la LOD, los servicios de capacitación profesional y más entidades de capacitación deberán incorporar personas con discapacidad a sus programas regulares de formación y capacitación; en la actualidad, persiste la “Inexistencia de mecanismos de medición técnica para los distintos subsistemas de recursos humanos (selección, capacitación y evaluación de desempeño)” (ANID: 2013-2017, p.82).

2.4.5. Estabilidad Laboral de las personas con discapacidad. Según el Art. 51 de la LOD las personas con discapacidad o sustitutas/os debidamente certificados por la autoridad competente gozarán de estabilidad especial en el trabajo en el caso de despido injustificado, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente.

Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobreviniente, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley. En la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o sustitutas/as, sin embargo, existe un “Limitado cumplimiento de la Ley por parte del sector público y privado” (ANID: 2013-2017, p.81).

2.4.6. Permisos para tratamiento y rehabilitación de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad tendrán derecho a gozar de permiso para

tratamiento y rehabilitación, bajo prescripción médica debidamente certificada, tanto en el sector público como en el privado, de conformidad con la Ley. Además, gozarán de permisos emergentes, inherentes a la condición de la persona con discapacidad de conformidad con el Art. 52 de la LOD.

2.4.7. Capacitación en atención y buen trato a las personas con discapacidad. Las instituciones públicas ejecutarán programas gratuitos de manera progresiva y permanente de capacitación dirigidos a las y los servidores públicos a fin de prepararlos y orientarlos en la correcta atención y trato a sus compañeros, colaboradores y usuarios con discapacidad. Dichos programas contendrán diversidad de temáticas acorde al servicio que preste cada institución, de acuerdo al Art. 54 del LOD.

El CONADIS, promueve procesos de sensibilización en lenguaje positivo para personas con discapacidad, dirigidos a servidores públicos, privados, mismos que se encuentran disponibles en la página Web de la institución. Sin embargo, se requiere de un mayor compromiso y cambio de actitud por parte de la sociedad en general, para eliminar los estereotipos de la discapacidad.

2.4.8. Seguimiento y control de la inclusión laboral. La autoridad nacional encargada de las relaciones laborales, realizará seguimientos periódicos de verificación de inclusión laboral, supervisando el cumplimiento del porcentaje de Ley y las condiciones laborales en las que se desempeñan. En el caso de los sustitutos del porcentaje de inclusión laboral, la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social verificará periódicamente el correcto cuidado y manutención económica de las personas con discapacidad a su cargo.

Las autoridades nacionales encargadas de las relaciones laborales y de la inclusión económica y social, remitirán periódicamente el resultado del seguimiento y control de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, al CONADIS, a fin de que el mismo evalúe el cumplimiento de las políticas públicas en materia laboral.

La inclusión laboral demanda que los empleadores, realicen adaptaciones acordes con la normativa de accesibilidad y demás leyes reglamentarias, en todas las modalidades de trabajo; empleo ordinario, autoempleo, etc., para garantizar un adecuado desempeño de las labores inclusivas; y las autoridades competentes establecer las respectivas sanciones en caso de incumplimiento. En la actualidad el entorno en el que desarrollan el trabajo las personas con discapacidad, según Maldonado (2011) “no son modificados y peor aún no se cuestiona ni interpela para nada a quienes habitan o se desarrollan en ese medio para que cambien sus prácticas y así como resultado obtener inclusión” (p.61).

Es aproximadamente una década de la adopción y ejecución de políticas públicas, para garantizar el derecho al trabajo a las personas con discapacidad. Sin embargo, los indicadores de desempleo de éste importante grupo poblacional a nivel mundial, nacional y provincial, siguen siendo altos. Las causas pueden ser múltiples, pero estamos conscientes de que la política pública es un “proceso complejo, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede y suele ir cambiando en el curso del tiempo” (Oszlak & O'Donnell, 1981, p.118).

En el proceso de implementación de las políticas públicas de inclusión laboral en nuestro país, persisten barreras de mitos y miedos de la discapacidad, miran solamente las limitaciones de las personas con discapacidad, más no sus potencialidades. La participación e intervención de las personas con discapacidad y sus familias es vital “... a través de procesos participativos y democráticos para que los hacedores de política pública cuenten con información confiable” (Contento, 2017, pp.30-31). La identificación de debilidades, permitirá plantear propuestas, para garantizar los objetivos planteados por las mencionadas políticas públicas que vinculan al Estado y la sociedad.

2.5 Código del Trabajo

La Ley Reformatoria al Código del Trabajo (2006)¹⁷, reforma el Art. 42, numeral 33 determina, 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

¹⁷Ley Reformatoria al Código del trabajo, publicada en Registro Oficial N° 198 del 30 de enero del 2006.

discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales; observándose los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad. La disposición entró en vigencia a partir del año 2006, en cumplimiento al Registro Oficial N° 198 del 30 de enero del 2006; y, a partir del año 2010 el porcentaje obligatorio de contratación de personas con discapacidad, es del 4% del total de trabajadores de cada empresa o patrono natural.

2.6. Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP)

El Art. 64 de la LOSEP¹⁸, establece que las instituciones determinadas en el Art.3, que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores, están en la obligación de contratar de manera progresiva a personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, hasta un 4% del total de servidores y/o servidoras; bajo el principio de no discriminación, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral, dotando de los implementos y demás medios necesarios para el ejercicio de las actividades correspondientes.

Es elemental señalar que aún subsiste en el Ministerio del Trabajo un “limitado control del cumplimiento de la Ley por parte del sector público y privado... limitados servicios del Ministerio de Relaciones Laborales, para personas con discapacidad” (ANID: 2013-2017, p.81). Esta situación, conlleva a no contar con un sistema nacional de indicadores precisos de la situación laboral de las personas con discapacidad, tanto del sector público, como del privado. No se dispone de información del nivel educativo, tipo y grado de discapacidad, áreas de trabajo y sus readecuaciones, ubicación geográfica, etc.

2.7 Marco Jurídico Internacional

2.7.1 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo de la ONU (2006). La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó su texto el 13 de diciembre de 2006 en su sede en Nueva York y se abrió para la firma el 30 de marzo de 2007, siendo el Ecuador el país N° 20 en su adhesión y firma,

¹⁸ Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 294 de 06 de octubre del 2010.

posteriormente entra en vigor el 3 de mayo de 2008, es considerada como el primer instrumento más amplio de derechos humanos del siglo XXI. Los cambios son determinantes, respecto a las barreras no solamente físicas, sino es la actitud de la de la sociedad y el entorno. Es la base para la construcción del modelo o enfoque de social o de derechos humanos.

Constituye el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos de las personas con discapacidad. Su objetivo primordial es proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, es de carácter vinculante para los Estados que son parte; y, tienen la obligación de dar cumplimiento a éste tratado a través de las políticas públicas enmarcadas en su contexto.

En lo que respecta al derecho al trabajo y empleo establece lo siguiente:

Art. 27. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación.

Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo y empleo que elijan, los países de la convención garantizarán que las personas con discapacidad no sufran discriminación laboral por su discapacidad, su remuneración en las mismas condiciones que los demás, cumplimiento de derechos laborales y sindicales. Los países parte de la convención promoverán programas de formación para las personas con discapacidad, para que tengan un trabajo o creen su propia empresa, se contratarán a personas con discapacidad en el sector público y privado, se premiarán a las empresas que contraten a personas con discapacidad, además se deberá garantizar que los trabajos estén adaptados a las personas con discapacidad, que no se los esclavice ni trabajen a la fuerza.

La Convención reconoce el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás y la oportunidad de tener autonomía económica y una vida digna a través de un trabajo elegido libremente en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible.

Los autores Palacios & Bariffi (2007) realizan una observación al Art. 27 del trabajo y empleo de convencion y sostienen que:

Hubiera sido necesario, quizás, que se hiciera alusión a la protección específica de la mujer con discapacidad a la hora de enfrentarse al empleo durante el embarazo o la época de crianza de los hijos...; El trabajo es uno de los aspectos más regulados por el derecho, y donde aún se registra uno de los principales ámbitos de discriminación de las personas con discapacidad. (pp. 93-125)

2.7.2. Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. El Ecuador se adhiere a ésta convención el “30 de marzo del 2007 y ratificada el 3 de abril del 2008” (ANID, 2017-2021, p.10), es un instrumento jurídico de carácter vinculante los estados que forman parte, su propósito es Art. 1 “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. La carta de la organización de los estados americanos, en su artículo 3, inciso j) establece como principio que "la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera"; preocupados por la discriminación de las personas con discapacidad.

Para lograr éstos objetivos de manera específica en lo que respecta a inclusión laboral establece lo siguiente en el Art. 3 en el siguiente inciso y literal:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

2.8. Generalidades de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador.

El Boletín N° 20 del año 2012, emitido por el CONADIS, señala: “En el año 2006, la Ley ecuatoriana en el tema de la discapacidad era una de las más completas y desarrolladas Latinoamérica, sin embargo la población con discapacidad de nuestro país todavía se encontraba social y políticamente marginada” (CONADIS, 2012, p.14)., persistía la violación de sus derechos y libertades fundamentales en salud, educación y trabajo, ante ésta situación las cinco federaciones nacionales de y para la discapacidad del Ecuador.

Para promover el ejercicio de los derechos políticos y laborales de las personas con discapacidad y con auspicio de varias organizaciones internacionales, la Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (FENEDIF), ejecutaron un programa denominado “Servicio de Integración Laboral (SIL), la finalidad es exigir el cumplimiento de la Ley Reformatoria al Código del trabajo” (CONADIS, 2012, p.10)., vigente desde enero del 2006 en cumplimiento a la Ley Reformatoria del código de trabajo, publicada en Registro Oficial N° 198 del 30 de enero del 2006, que dispone la obligatoriedad de contratar personas con discapacidad en empresas públicas y privadas bajo el siguiente cronograma:

2006: 1 trabajador por cada 25 personas deberá ser una persona con discapacidad.

2007: 1% de los empleados deberá ser persona con discapacidad.

2008: 2% de los empleados deberá ser persona con discapacidad.

2009: 3% de los empleados deberá ser persona con discapacidad.

2010: 4% de los empleados deberá ser persona con discapacidad.

El SIL inicia con una oficina en Quito y otra en Guayaquil tiene como finalidad “sensibilizar empleadores públicos y privados para promover la inserción de las personas con discapacidad, y la otra destinada a fortalecer y ampliar el trabajo que llevan los SIL de promoción, orientación, sensibilización, monitoreo y capacitación formal y alternativa” (CONADIS, 2012, p.10).

El sector público la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), en su transitoria octava determina una diferente escala de inserción:

Octava. - A efectos del cumplimiento de la incorporación de personas con discapacidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas previsto en el Art. 64 de ésta Ley, se observará el siguiente cronograma progresivo. El uno por ciento en el año 2010, el dos por ciento para el año 2011, el tres por ciento para el 2013, hasta llegar al cuatro por ciento en el 2013.

Es primordial indicar que a nivel nacional no existe información de cuantas personas con discapacidad han sido incluidas laboralmente a partir del año 2006 hasta 2017, tomando en cuenta que en el año 2010 y 2013 debía finalizar el cumplimiento paulatino del 4% de inclusión laboral, en empresas públicas y privadas cumpliendo lo dispuesto en el Código del Trabajo y la LOSEP, respectivamente.

De allí que el presente estudio toma como referencia la información estadística real del CONADIS, construida con información facilitada por el IESS corte febrero del 2018, misma que muestra las personas con discapacidad que se encuentran bajo relación de dependencia en los sectores público y privado.

En el ámbito legislativo nuestro país tiene instrumentos jurídicos que promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aunque “aún no existe un programa específico de capacitación e inserción laboral, que aborde y trate cada tipo de discapacidad ... acorde a sus habilidades y destrezas” (Lazo, 2016, p.21)., situación que impide a las personas con discapacidad acceder a plazas laborales. Por otra parte, en lo

relativo a la formación profesional y en empleo, “es sabido que tres cuartas partes de mujeres con discapacidad y el cien por ciento en los países subdesarrollados se encuentran excluidas del mercado laboral. La mayor parte de las mujeres con discapacidad vive en condiciones de pobreza” (Palacios, 2008, p.91).

En el Ecuador las personas con discapacidad bajo relación de dependencia laboral se encuentran distribuidas de la siguiente como se muestra en la tabla 3, en la que se puede evidenciar que Carchi es una de las 6 provincias con menor inclusión laboral:

Tabla 3
Personas activas laboralmente en Ecuador

Provincia	Personas con Discapacidad laboralmente Activas	Porcentaje
Galápagos	117	0,18%
Pastaza	355	0,54%
Zamora Chinchipe	369	0,56%
Napo	379	0,58%
Morona Santiago	423	0,64%
Carchi	426	0,65%
Bolívar	558	0,85%
Sucumbíos	654	0,99%
Cañar	788	1,20%
Orellana	844	1,28%
Santa Elena	910	1,38%
Chimborazo	1.231	1,87%
Santo domingo de los Tsáchilas	1.252	1,90%
Loja	1.383	2,10%
Cotopaxi	1.387	2,11%
Esmeraldas	1.553	2,36%
Tungurahua	1.638	2,49%
Imbabura	1.719	2,61%
El oro	2.496	3,79%
Los ríos	2.590	3,94%
Azuay	4.259	6,47%
Manabí	4.578	6,96%
Pichincha	17.007	25,84%
Guayas	18.888	28,70%
Total	65.804	100,00%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

De las 65.804 personas con discapacidad del país, que trabajan bajo relación de dependencia en el sector público y privado, apenas el 33% son mujeres; y, el 67% son hombres. En definitiva, el género masculino tiene mayor oportunidad de trabajar; que el femenino, es prácticamente el doble, como se muestra en la tabla.

Tabla 4
Género de las Personas Activas Laboralmente

Género	Cantidad	%
Mujeres	21.948	33,35%
Hombres	43.856	66,65%
Total	65.804	100,00%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

En la tabla 5 se puede identificar que el 55% de las personas incluidas tienen discapacidad física; seguida de la discapacidad auditiva, visual, intelectual y psicosocial. En otras palabras, más de la mitad tiene discapacidad física.

Tabla 5
Tipo de Discapacidad de las Personas Activas Laboralmente

Tipo de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
Física	36210	55%
Auditiva	11114	17%
Visual	9513	14%
Intelectual	6856	10%
Psicosocial	2111	3%
Total	65804	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

En cuanto a los porcentajes de discapacidad, el 62% tienen grados leves de discapacidad que se encuentran entre el 30% y 49% como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 6
Porcentaje de Discapacidad de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Porcentaje de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
30% al 49%	40770	62%
50% al 74%	18838	29%
75% al 84%	4625	7%
85% al 100%	1571	2%
Total	65804	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

El 93% de las personas con discapacidad incluidas laboralmente, se encuentran entre 18 y 65 años, el 4,79% son personas de 65 años en adelante y el 2,84% corresponde a sustitutos representan a menores con discapacidad, como se puede verificar en la tabla 7.

Tabla 7

Edad de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Edad	Cantidad	Porcentaje
Sustitutos (0 a 14 años)	889	1,35%
Sustitutos (14 a 17 años)	321	0,49%
18 a 65 años	61441	93,37%
De 65 años a mas	3153	4,79%
Total	65804	100,00%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

El sector privado tiene un mayor número de personas con discapacidad laborando en sus empresas con un 74%; en el sector público hay un 26%, como se puede ver en la tabla:

Tabla 8

Sector en el que Trabajan las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Sector	Cantidad	Porcentaje
Sector privado	48756	74%
Sector público	17048	26%
Total	65804	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

2.9. La inclusión laboral de las personas con discapacidad en Carchi

En el Carchi, las personas con discapacidad bajo relación de dependencia laboral, se encuentran en su mayoría en el cantón Tulcán con el 51%, Montúfar con el 18%, seguido de Mira con el 11%, Espejo con el 10% y los cantones con menor inclusión laboral son San Pedro de Huaca y Bolívar con el 3% y 7% respectivamente, como se muestra en la tabla 9 y figura 3.

Tabla 9
Distribución de las Personas con Discapacidad Laboralmente Activas del Carchi

Cantón	Personas laboralmente activas	Porcentaje
Tulcán	216	51%
Montúfar	76	18%
Espejo	43	10%
Bolívar	31	7%
San Pedro de huaca	12	3%
Mira	48	11%
Total	426	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

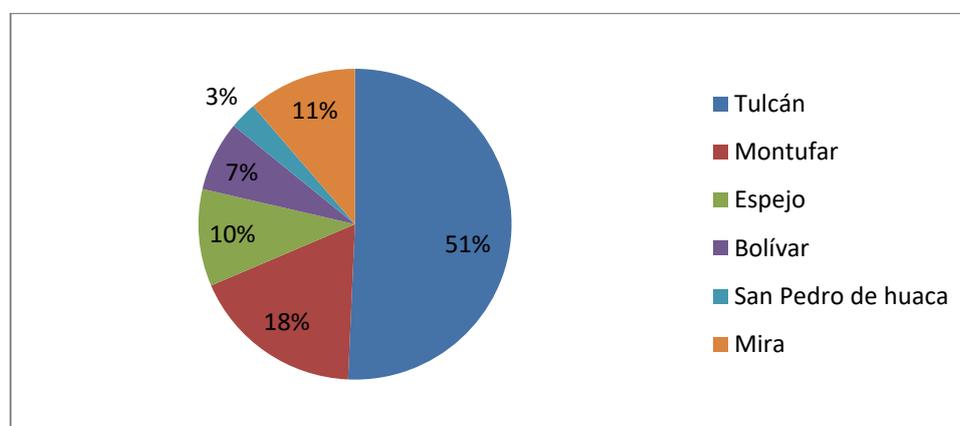


Figura 3. Distribución de las Personas con Discapacidad Laboralmente Activas del Carchi.

Nota. Fuente: Autoría propia

El género de las personas con discapacidad que laboran en Carchi, mantiene la tendencia nacional, son más hombres los que se encuentran incluidos con un 66%, respecto a las mujeres con un 34%.

Tabla 10
Género de las Personas Activas Laboralmente en Carchi

Género	Cantidad	Porcentaje
Femenino	143	33,57%
Masculino	283	66,43%
Total	426	100,00%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

En Carchi, el porcentaje de las personas incluidas en el sector público y privado, es mayor en un 3% respecto al indicador nacional, pero se mantiene la tendencia con un 65%, lo que significa, que más de la mitad de personas con discapacidad que trabajan bajo dependencia, tienen grados leves, entre el 30% y 49% como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11
Porcentaje de Discapacidad de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Porcentaje de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
30% al 49%	275	65%
50% al 74%	114	27%
75% al 84%	28	7%
85% al 100%	9	2%
Total	426	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

En el Carchi las personas con discapacidad física con un 57%, son las que mayor inclusión laboral tienen con un 2%, más del porcentaje nacional como se muestra en la tabla 12.

Tabla 12
Tipo de Discapacidad de las Personas Activas Laboralmente

Tipo de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
Física	242	57%
Auditiva	67	16%
Visual	68	16%
Intelectual	37	9%
Psicosocial	12	3%
Total	426	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

Las edades de las personas con discapacidad incluidas, se encuentran entre los 18 y 65 años, que corresponde a un 94%, un punto más que el porcentaje nacional y existe menor inclusión a través de sustitutos en un 50% respecto al resultado nacional como muestra la siguiente tabla.

Tabla 13
Edad de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Sector	Cantidad	Porcentaje
Sustitutos (0 a 14 años)	3	0,70%
Sustitutos (14 a 17 años)	1	0,23%
18 a 65 años	402	94,37%
Mayores de 65 años	20	4,69%
Total	426	100,00%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

Los resultados de inclusión laboral a nivel nacional del sector privado son del 74%; mientras que para Carchi es del 57%, 17 puntos porcentuales menos. En el sector público a nivel nacional es del 26%; y, Carchi un 43%, 17 puntos porcentuales más. Por consiguiente, existe más inclusión en empresas públicas en Carchi, como se puede ver en la tabla:

Tabla 14
Sector en el que Trabajan las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente

Sector	Cantidad	Porcentaje
Sector privado	242	57%
Sector público	184	43%
Total	426	100%

Nota. Fuente: CONADIS (2018), Autoría propia

CAPÍTULO III

3. Situación Actual de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Carchi

La Provincia de Carchi está ubicada en el extremo norte del callejón interandino, entre los paralelos 1°12'43" y 0° 21' 50" de Latitud Norte y entre los meridianos 77° 31' 36" y 78° 33' 12" de longitud occidental; comprendida entre las hoyas del Carchi y del Chota, su extensión es de: 3,780.45 Km y su capital es Tulcán.

Limita al norte con Colombia por medio del río Carchi, al sur con la provincia de Imbabura a través del Río Chota, al este con la provincia de Sucumbíos y al oeste con las Provincia de Imbabura y Esmeraldas, u relieve es bastante montañoso, por lo tanto, es irregular.

La población actual de la provincia del Carchi, según el Censo del 2010, es de 164.524 habitantes, de los cuales 81.155 son hombres y 83.369 mujeres, está conformada por seis cantones Tulcán, Montúfar, San Pedro de Huaca, Bolívar, Mira y Espejo, nueve parroquias urbanas y 26 parroquias rurales su población económicamente activa asciende a 76.802.

Su economía está basada principalmente por el gran comercio con el departamento de Nariño (Colombia), la agricultura y ganadería, ya que es una región exquisita en terrenos fértiles, además de una variedad de climas, sus principales productos son: papa, fréjol, maíz, arveja, cebolla, cebada, habas, aguacate y una diversidad de frutas entre otros, además posee pequeñas industrias que contribuyen en el desarrollo económico de la provincia.

En el año 2015, el INEC publica la Encuesta de Condiciones de Vida ECV. Sexta Ronda. 2015, establece una tasa actualizada de prevalecía de discapacidad de 3,53% esto es, que aproximadamente 4 de cada 100 personas ecuatorianas consideran que tienen algún tipo de discapacidad, significa, que al 2018 de los 17'096.789 habitantes, 603.516 se autoidentifican como personas con discapacidad, de las cuales, en relación a

información con corte diciembre del 2018 del CONADIS y del MSP 458.505 están reconocidas legalmente como personas con discapacidad y poseen carnet de discapacidad.

Para la investigación se considera la información del CONADIS, MSP y el IESS del año 2018, de acuerdo a esta información, las personas con discapacidad incluidas laboralmente bajo dependencia en Carchi ascienden a 426, apenas un 16% del total de la población con discapacidad calificada y carnetizada por el Ministerio de Salud Pública. Existe un 84% de la población que no tiene un empleo, indicador cuatro puntos más que la tasa de desempleo mundial.

La tasa de desempleo de las personas con discapacidad en Carchi es más alta que la tasa de desempleo mundial que corresponde al 80% según el Informe Mundial sobre la Discapacidad (OMS, 2011, p.5), si a esto se le suma la situación actual por la que atraviesa la provincia fronteriza con Colombia, afectada por la devaluación del peso colombiano frente al dólar agudiza el desempleo para la población en general y mucho más para las personas con discapacidad.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2018) determina que en el Carchi existen 11.180 empresas privadas, según información del CONADIS corte diciembre del 2018. En la investigación se han considerado los GAD's del Carchi, por su jerarquía y número de trabajadores/as. El cálculo del 4% se aplica al total de la nómina de trabajadores con estabilidad laboral, mientras empresas como la policía, ministerios coordinaciones, etc., el porcentaje se aplica a la nómina nacional y pueden cumplir la cuota con personas con discapacidad que laboral en la matriz.

Como se explicó en el capítulo II la inclusión laboral en la provincia del Carchi, está relacionada en función de la densidad poblacional, es así que, el 51% de las personas con discapacidad que trabajan bajo relación de dependencia se encuentran en su mayoría el cantón Tulcán y Montúfar con el 18%. Estos cantones tienen mayor desarrollo económico, por tanto, más empresas. Los cantones más pequeños, como Mira, Espejo,

San Pedro de Huaca y Bolívar incluyen menos personas con discapacidad y sus porcentajes son: 11%, 10%, 3% y 7% respectivamente.

3.1. Las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los Gobiernos Autónomos descentralizados del Carchi

En la provincia del Carchi existen 7 Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales (GAD'S), de los cantones Tulcán, Montúfar, San Pedro de Huaca, Bolívar, Espejo y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi, constituyen instituciones públicas con amplia representatividad y en su mayoría las únicas instituciones con mayor número de trabajadores a nivel cantonal y provincial dentro del sector público.

Los GAD's deben cumplir con lo dispuesto en la LOD, LOSEP y Código del Trabajo e incluir a personas con discapacidad; para lo cual la LOD en el Art.47 establece que “para efectos del cálculo del porcentaje de inclusión laboral se excluirán todos aquellos contratos que la Ley de la materia no establezca de naturaleza estable o permanente”; solamente se consideran la totalidad de personas que tienen nombramiento definitivo bajo la LOSEP y contrato indefinido de acuerdo al Código del Trabajo.

Para poder precisar el número de personas con discapacidad a ser incluidas, se realizó un levantamiento de información con los responsables del Talento Humano de los GAD's, se revisaron nóminas, acciones de personal y contratos, indicando que para el año 2018 no ha variado el personal con relación contractual estable o permanente.

Una vez revisada y analizada la información de los 7 GAD's del Carchi, se determinó que hay 1.912 empleadas y empleados, para efectos del cálculo del 4% de inclusión laboral se considera los 1.241 trabajadores bajo relación laboral de naturaleza estable o permanente, por la LOSEP y el Código del Trabajo. Los 7 Gads deben incluir a 46 personas con discapacidad y/o sustitutos como se muestra en la tabla y figura:

Tabla 15

Total de Nóminas de Trabajadoras/es de los GAD's de Carchi

Gobiernos Autónomos Descentralizados del Carchi (GAD'S)	Total trabajadores nomina GAD's Carchi	Relación contractual de naturaleza estable o permanente	Inclusión del 4%	%
GAD provincial del Carchi	444	282	11	23%
GAD cantón Tulcán	709	414	16	33%
GAD cantón Montúfar	228	164	6	13%
GAD cantón San Pedro Huaca	102	81	3	7%
GAD cantón Bolívar	162	89	3	7%
GAD cantón Espejo	156	118	4	10%
GAD cantón Mira	111	93	3	7%
Total	1912	1241	46	100%

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

El cantón Tulcán debe realizar la inclusión laboral de 16 personas, que corresponde al 35%; el Gobierno Provincial del Carchi, 11 personas, o sea, 24 %; el cantón Montúfar, 6 personas, esto es 13%; el cantón Bolívar 4 personas, 9% y los cantones de Espejo, Mira y San Pedro de Huaca 3 personas cada uno, es decir, un 7%.

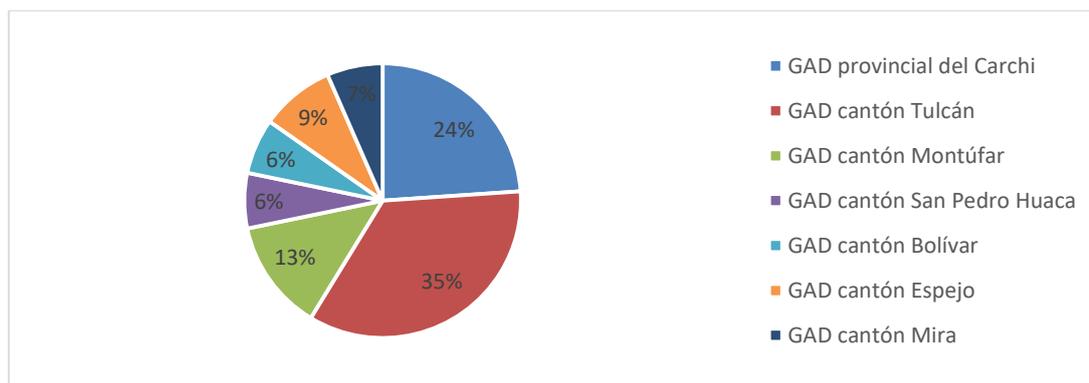


Figura 4. Distribución Según Nóminas de Trabajadoras/es de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Carchi (GAD's) de Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

De acuerdo a información facilitada por los 7 responsables de talento humano de los GAD's, se han incluido 56 personas con discapacidad, sustitutas/os y personas con enfermedades catastróficas. Al revisar las nóminas, se pudo determinar las personas que trabajan bajo la LOSEP, Código del trabajo y servicios ocasionales o por contrato, como se muestra en a la siguiente tabla y figura.

Tabla 16
Relación Contractual de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Relación Contractual	Personas con discapacidad
LOSEP	14
Código del trabajo	27
Servicios Ocasionales por contrato	6
Sustitutas/os	2
Personas con enfermedades catastróficas	7
Total	56
Total de acuerdo a Art. 47 (LOD, 2012)	41

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

El 48% de personas con discapacidad incluidas laboralmente tienen contrato indefinido bajo el Código del Trabajo, el 25% están amparados bajo la LOSEP, un 12% corresponden a personas con enfermedades catastróficas, 11% servicios ocasionales por contrato que nos considerados como parte la inclusión y un 4% a sustitutas/os.

Aparentemente los GAD's cumplirían y sobrepasarían el porcentaje del 4% de inclusión establecido por la LOD. Empero, al desarrollar un análisis minucioso, de acuerdo a la normativa vigente y en función a los cronogramas de inclusión establecidos por el código del trabajo y de la LOSEP los resultados varían.

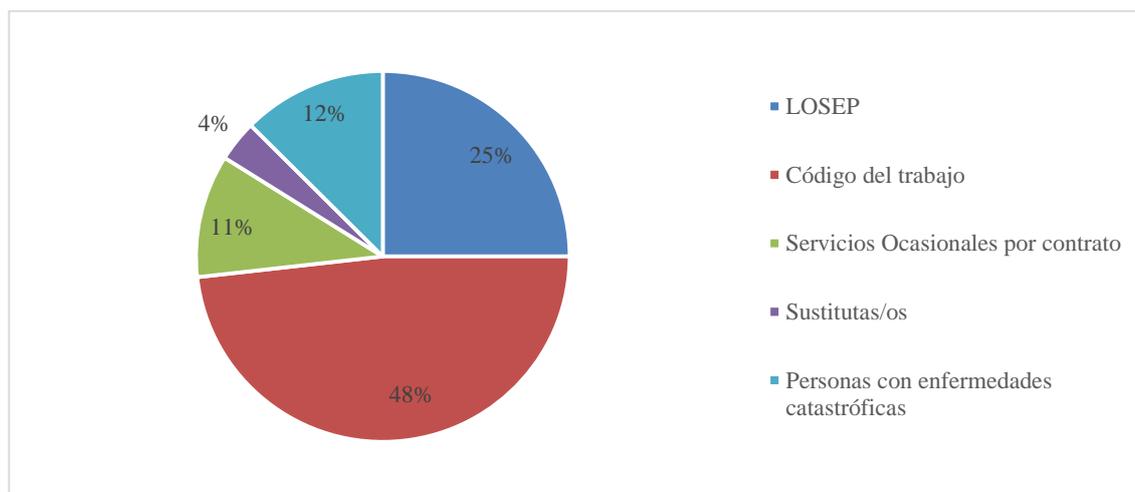


Figura 5. Distribución de la Relación Contractual de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

De las 56 personas incluidas laboralmente, de las cuales 47 son personas con discapacidad bajo el Código del Trabajo, LOSEP y servicios ocasionales por contrato en proceso de otorgar nombramiento, 7 personas con enfermedades catastróficas y 2 personas como sustitutas/os. Sin embargo, se evidencia incumplimiento de la norma, solamente 41 son de naturaleza estable y podrían ser consideradas dentro del 4% de acuerdo a lo establecido en el Art. 47 de LOD.

Se evidenció que las personas con enfermedades catastróficas y sustitutas/os a la fecha de la revisión de los documentos, no disponen de las certificaciones emitidas por las instituciones correspondientes, como son las Unidades de Calificación del MSP y el Ministerio de Trabajo, por lo que no se han considerado en el presente análisis.

El 83% de personas incluidas en los GAD's del Carchi son de género masculino y apenas un 17% femenino, no se cumple con la equidad de género como se puede visualizar en la tabla y figura.

Tabla 17

Género de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente en los GAD's de Carchi

Género	Personas con discapacidad
Femenino	8
Masculino	39
Total general	47

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Es evidente que no se da cumplimiento con el principio de equidad de género, establecido en el Art. 47 de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

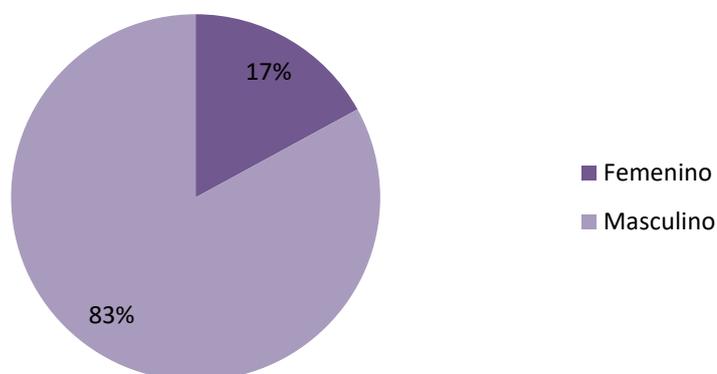


Figura 6. Distribución por Género de las Personas con Discapacidad Incluidas Laboralmente en los GAD's de Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

La mayor parte de personas con discapacidad que laboran en los GAD's tienen discapacidad física con un 49%; intelectual con un 15%; psicológica 13%; visual 13%; y, auditiva 10%.

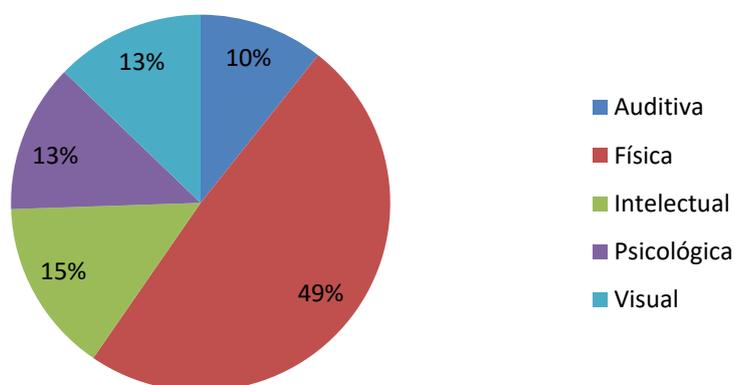


Figura 7. Distribución Según la Discapacidad de las Personas que Laboran el GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia.

No se da cumplimiento con la diversidad de discapacidades, establecida en el Art, 47 de la LOD. La mitad de las personas que son parte de la inclusión laboral, tienen discapacidad física.

Tabla 18
Tipo de Discapacidad de las Personas que Laboran en los GAD's del Carchi

Tipo de Discapacidad	Personas con discapacidad
Auditiva	5
Física	23
Intelectual	7
Psicológica	6
Visual	6
Total general	47

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

El porcentaje de la discapacidad de las personas con discapacidad que laboran en los 7 GAD's del Carchi; está distribuido de la siguiente forma: 43%, porcentajes del 30 al 49%; el 51%, porcentajes del 50 al 74% y un 6% de 75% al 100%.

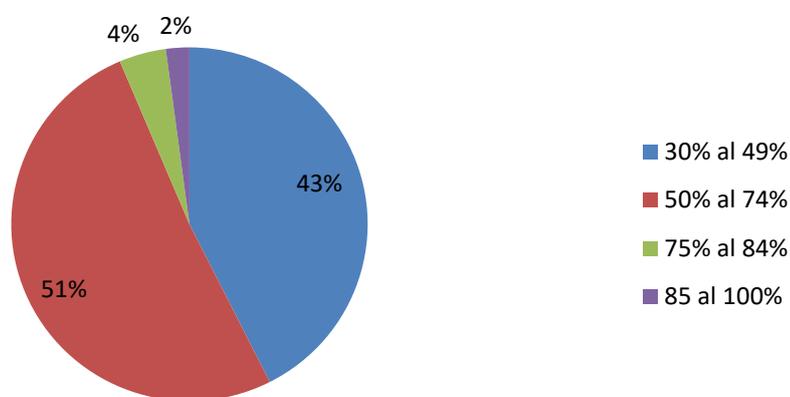


Figura 8. Distribución del Porcentaje de Discapacidad de las Personas con Discapacidad que Elaboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Aproximadamente el 94% de las personas con discapacidad que son parte de la inclusión laboral en los GAD's tienen grados de discapacidad de leves a moderados; y un 6% severos.

Tabla 19

Porcentaje de Discapacidad de las Personas con Discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi

Porcentaje de discapacidad	Personas con discapacidad
30% al 49%	20
50% al 74%	24
75% al 84%	2
85 al 100%	1
Total	47

Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Más de la mitad, es decir el 55% de las personas con discapacidad insertadas en los GAD's de Carchi; desempeñan cargos como auxiliares de servicios generales y mensajeros con el 34%) y jornaleros con un 21%. En cargos administrativos como asistentes, corresponde al 19%; analistas y técnicos el 5%; policías municipales 2%; y, apenas el 1% como Secretario General que corresponde al nivel jerárquico superior y de libre remoción, como se evidencia en los siguientes figura y tabla.

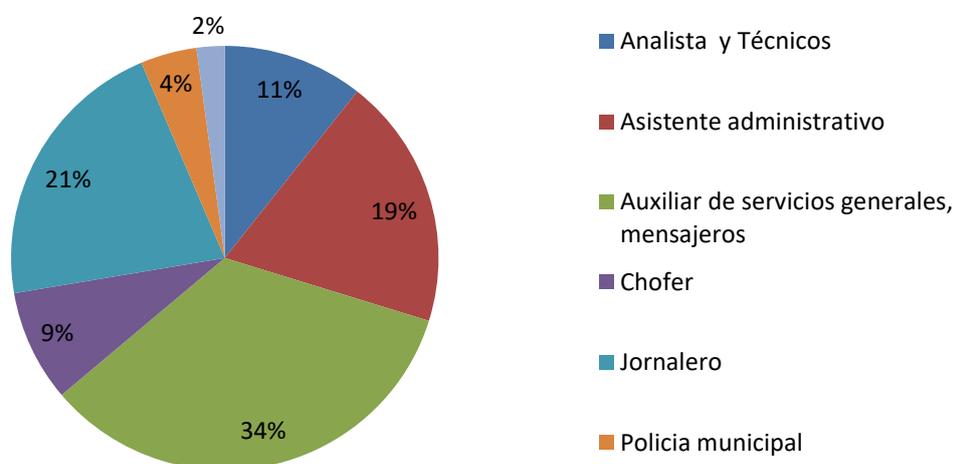


Figura 9. Distribución de los Cargos que Desempeñan las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Tabla 20

Cargos que Desempeñan las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Cargos	Personas con discapacidad
Analista y Técnicos	5
Asistente administrativo	9
Auxiliar de servicios generales, mensajeros	16
Chofer	4
Jornalero	10
Policía municipal	2
Secretario General	1
Total general	47

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

La remuneración del 77% de las personas con discapacidad incluidas en los GAD's del Carchi, de acuerdo a las nóminas y acciones de personal, se encuentran entre los 386 USD a 596 USD; entre 622 USD a 755 USD un 17%; y, entre los 908 USD a 1.149 USD el 6%. Por lo tanto, más de la mitad, percibe un ingreso entre los 386 USD a 596USD, acorde a los cargos de menor jerarquía que desempeñan.

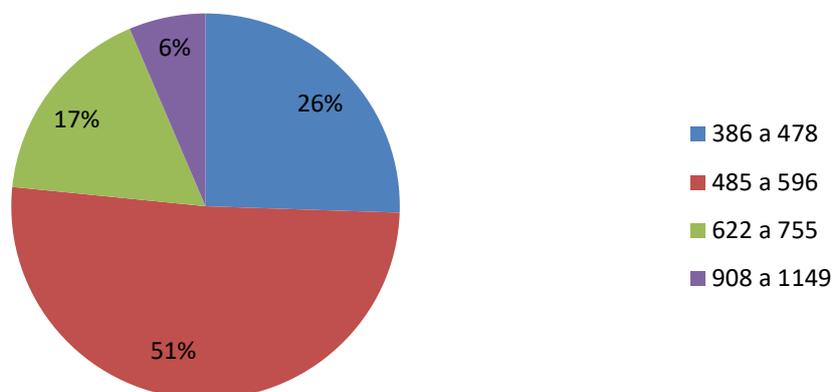


Figura 10. Remuneración de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi
Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

En lo que respecta a la accesibilidad, se aplicó una ficha, llenada a través de la observación directa y en función de la normativa de accesibilidad de diseño universal.

Se consideraron los conceptos más básicos, respecto a la accesibilidad para personas con discapacidad, los resultados obtenidos se muestran en la tabla:

Tabla 21
La Accesibilidad para Personas con Discapacidad en los GAD's del Carchi

Detalle	GAD Provincial del Carchi	GAD de Tulcán	GAD de Montúfar	GAD de San Pedro de Huaca	GAD de Bolívar	GAD de Bolívar	GAD de Espejo	GAD de Mira
Ascensor	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Rampas accesibles para ingresar al GAD	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Ubicación accesible de la prefectura y alcaldías	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Oficina accesible para atender a personas con discapacidad en la planta baja	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Ventanilla de información y atención al cliente accesible	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Baterías sanitarias accesibles	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Parqueaderos junto los GAD's exclusivos para personas con discapacidad	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Nota. Fuente: Observación directa de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

El GAD Provincial del Carchi es el único que tiene ascensor; ninguno de los 7 GAD's tiene rampas de acceso a los edificios y tampoco han adaptado una alternativa para la atención de personas con discapacidad en la planta baja; así también no cuentan con ventanillas de atención con variación desniveles de altura; y, las baterías sanitarias de igual manera, no cumplen con las normas de diseño universal. Por otra parte, los parqueaderos de uso exclusivo para personas con discapacidad solamente cumplen, el GAD de Tulcán.

La LOD, Art. 58, establece que es una competencia de los GAD's garantizar la accesibilidad al medio físico y la eliminación de barreras arquitectónicas que impidan el normal desenvolvimiento de las personas con discapacidad y movilidad reducida.

3.2. Principales hallazgos que inciden en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los GAD's del Carchi

Con la finalidad de poder establecer los factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de inclusión laboral, se aplicó encuestas a los responsables del talento humano de los GAD's y Alcaldes obteniendo los siguientes resultados:

Encuesta a responsables del talento humano de los 7 GAD's del Carchi. (Anexo 1)

Pregunta 1 ¿Conoce usted los derechos laborales de las personas con discapacidad?

El 100% manifiesta conocer los derechos de las personas con discapacidad, como se muestra en la figura 11.

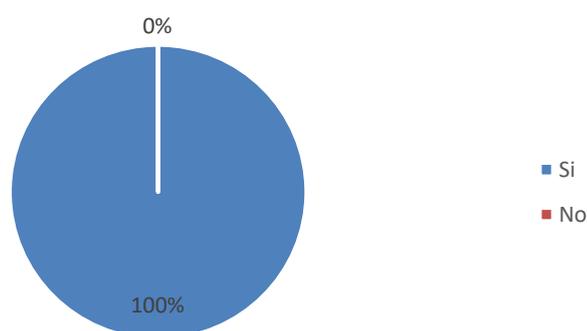


Figura 11. Conocimiento de los Derechos Laborales de las Personas con Discapacidad

Nota. Fuente: Encuestas a responsables del talento humano de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Pregunta 2 ¿Se han realizado readecuaciones para las personas con discapacidad, construcción de rampas, baterías sanitarias, pasillos áreas de trabajo?

El 16% de los GAD's, hizo readecuaciones por inaccesibilidad de los edificios, para garantizar un espacio más accesible en función del trabajo que realizan las personas con discapacidad; el 84%, no realizó ninguna. Los motivos expuestos son, que las personas con discapacidad incluidas, pueden movilizarse sin problema en el ambiente de trabajo; y en otros porque la edificación es considerada como patrimonio cultural.

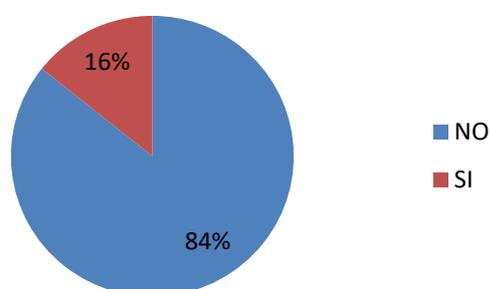


Figura 12. Readecuaciones para las Personas con Discapacidad Rampas, Baterías Sanitarias, Pasillos Áreas De Trabajo

Nota. Fuente: Encuestas a responsables del talento humano de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Pregunta 3 ¿Cómo calificaría el rendimiento de las personas con discapacidad que laboran en el GAD's del Carchi?

- ✓ Muy buena
- ✓ Buena
- ✓ Regular
- ✓ ¿Por qué?

El 86% de los responsables del talento humano de los GAD's consideran que el rendimiento de las personas con discapacidad es muy bueno, no tienen ningún inconveniente en el cumplimiento de sus tareas. Además, sostienen que muchos de ellos rinden mejor que quienes no tienen discapacidad. Un 14% considera que es bueno, debido

a que cumplen sus responsabilidades con normalidad independientemente de su discapacidad y un 0% considera que su trabajo es regular.

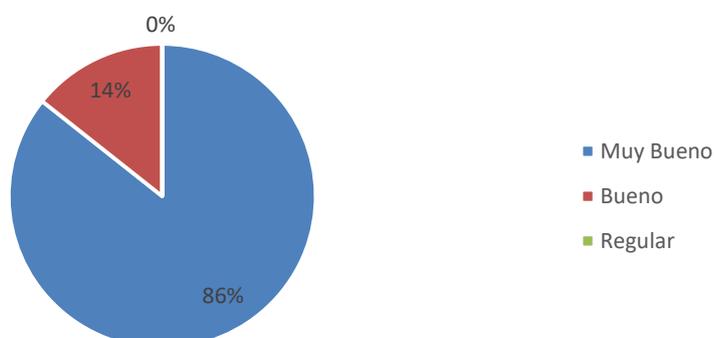


Figura 13. Rendimiento de las Personas con Discapacidad que Laboran en el GAD's del Carchi
Nota. Fuente: Encuestas a responsables del talento humano de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Pregunta 4 ¿Ha realizado procesos de sensibilización y buen trato para personas con discapacidad dirigidos a todo el personal del GAD, con cuál institución/es?

El 100% de los GAD's ha realizado procesos de sensibilización y buen trato para personas con discapacidad dirigidos a todo el personal del GAD, a través del CONADIS y del Sistema de Integración Laboral (SIL) del Carchi.

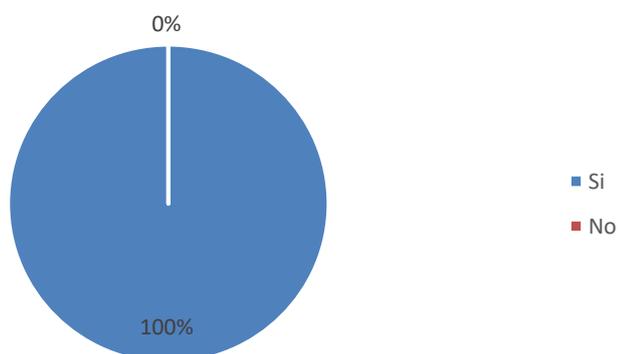


Figura 14. Procesos de Sensibilización y Buen Trato para Personas con Discapacidad Dirigidos a Todo el Personal de los GAD'S del Carchi
Nota. Fuente: Encuestas a responsables del talento humano de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Pregunta 5 ¿Considera que éstos procesos de sensibilización promueven un trato adecuado hacia las personas con discapacidad? ¿Por qué?

El 100% de GAD's afirman promover un trato adecuado hacia las personas con discapacidad. El desconocimiento incide en el uso de un lenguaje discriminatorio y es a través de las capacitaciones que se aprende a dirigir y tratar de manera adecuada a las personas con discapacidad; sugieren realizar un proceso de actualización todos los años.

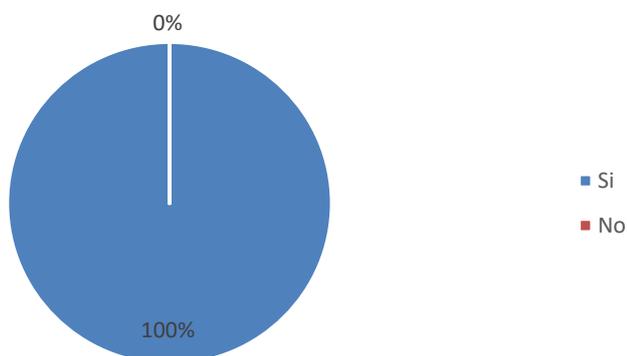


Figura 15. Procesos de Sensibilización Promueven un trato Adecuado hacia las Personas con Discapacidad

Nota. Fuente: Encuestas a responsables del talento humano de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Se realizaron acercamientos con los 7 alcaldes y prefecto de los GAD's del Carchi. La finalidad conocer de manera general su percepción acerca de la inclusión de las personas con discapacidad para los cual, se realizó una sola pregunta al respecto.

Pregunta 1 ¿Cumple la institución a la que representa con el porcentaje de inclusión laboral? ¿Considera positiva la inclusión de las personas con discapacidad?

Los 7 alcaldes y prefecto sostienen que cumplen con el 4% de inclusión laboral de las personas con discapacidad, para ellos este proceso es positivo, al brindar la oportunidad de ayudar a personas que han estado abandonadas por muchas décadas. Sugieren que el gobierno debería hacer una mayor inyección de recursos para poder cumplir con éste tipo de políticas públicas.

3.3 Personas con discapacidad e inclusión laboral en los GAD's del Carchi (Anexo 2)

El 54% de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi trabajan bajo relación laboral del Código del trabajo, un 33% se encuentran bajo la LOSEP y un 13% tiene contrato por servicios ocasionales como se muestra en la tabla y figura.

Tabla 22
Personas con Discapacidad Bajo Relación Laboral del Código del Trabajo y LOSEP

Relación Laboral	Personas con discapacidad
Código del trabajo	27
LOSEP	14
Servicios Ocasionales por Contrato	6
Total general	47

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

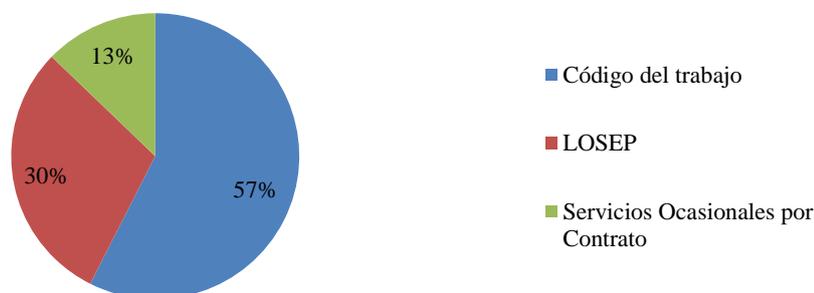


Figura 16. Distribución de las Personas con Discapacidad de Acuerdo a la Relación Laboral

Nota. Fuente: Nóminas, Acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

Con la finalidad de conocer la percepción de las personas con discapacidad y sustitutos incluidos en los GAD' del Carchi se aplicaron encuestas obteniéndose interesantes resultados.

Pregunta 1, ¿Cuál es su nivel de formación académica?

- ✓ Primaria
- ✓ Secundaria
- ✓ Superior
- ✓ Ninguna

El 45% de las personas con discapacidad incluidas laboralmente en los GAD's, han culminado la secundaria, el 38% primaria y un 17% se encuentra en el nivel académico superior.

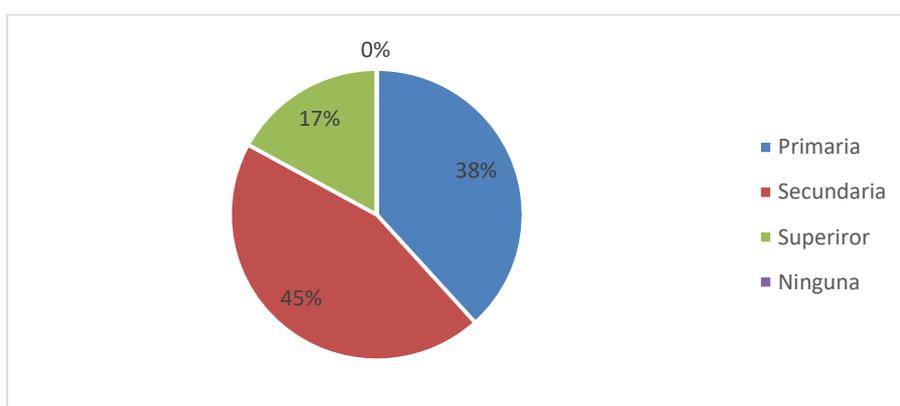


Figura 17. Formación Académica de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi
Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 2, ¿Usted es jefe de hogar?

El 79% de las personas con discapacidad que son parte de la inclusión laboral son jefes de hogar; y, el 21% no es jefe de hogar.

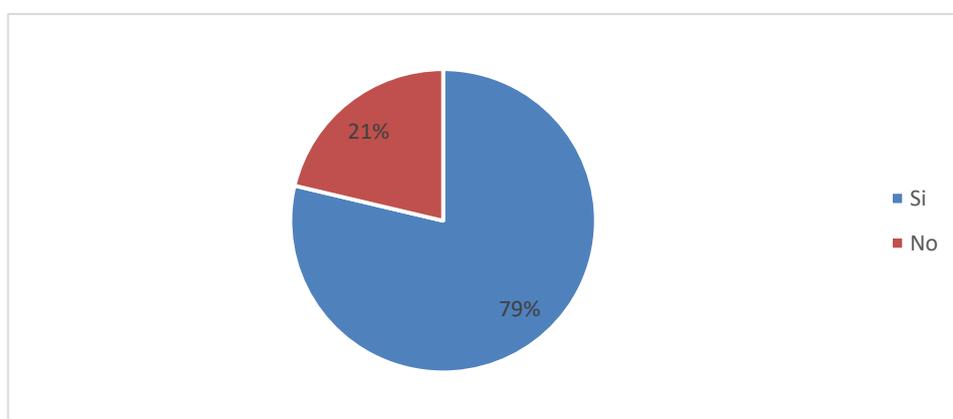


Figura 18. Personas con Discapacidad que son Jefes de Hogar que Laboran en los GAD's del Carchi
Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 3, ¿Conoce usted los derechos de las personas con discapacidad? ¿Cuáles?

El 94% de los encuestados manifiestan conocer sobre los derechos de las personas con discapacidad; 6% desconoce sobre el tema. Los derechos que más conocen, son los referentes a tarifas preferenciales en servicios domiciliarios, impuestos, etc.

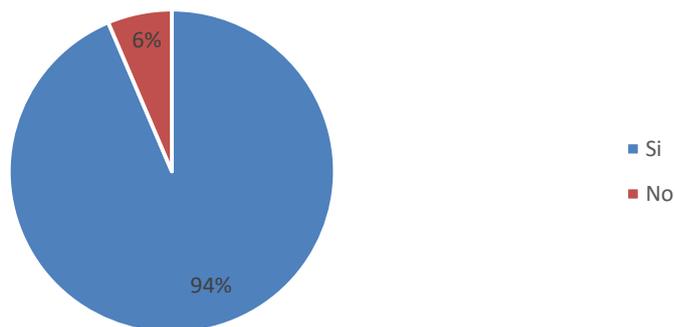


Figura 19. Conocimiento Sobre sus Derechos por parte de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 4, ¿Usted tienen derecho a una estabilidad laboral?

El 91% manifiesta conocer su derecho a la estabilidad laboral, mientras un 9% desconoce.

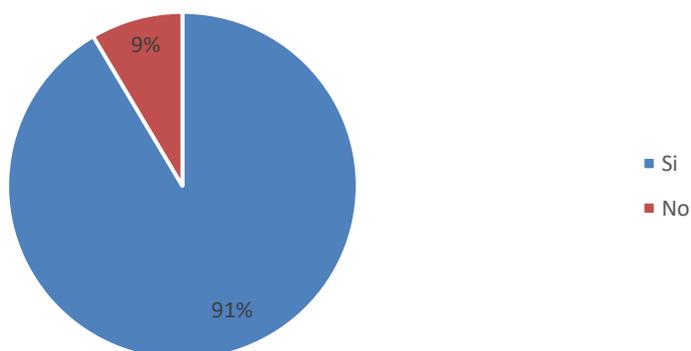


Figura 20. Conocimiento del Derecho a la Estabilidad por parte das Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 5, ¿Usted conoce que en caso de despido injustificado a la persona con discapacidad o sustituta debe ser indemnizada con 18 de las mejores remuneraciones, adicional de la indemnización legal correspondiente?

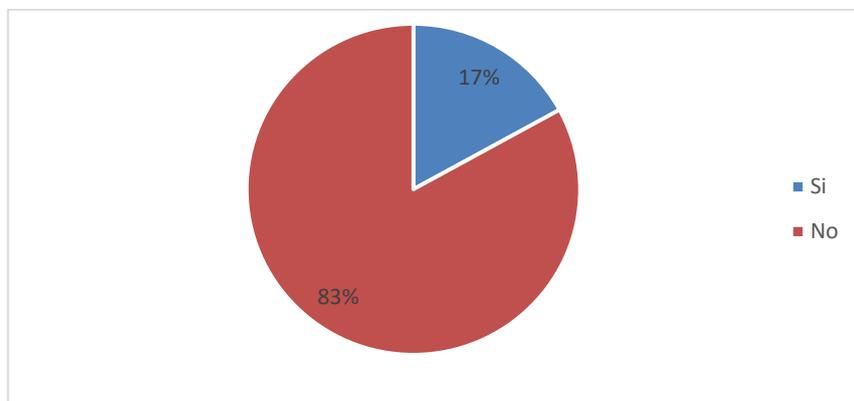


Figura 21. Conocimiento de su Derecho a la Indemnización Adicional a la Legal en Caso de Despido Injustificado

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

El 83% de las personas encuestadas desconoce acerca de la indemnización adicional a la legal; y, apenas un 17% están informados.

Pregunta 6, ¿Le conceden permiso por tratamiento y rehabilitación, debidamente justificado?

El 100% de las personas con discapacidad manifiestan se les concede los permisos sin ningún inconveniente, para lo cual deben presentar los respectivos certificados.

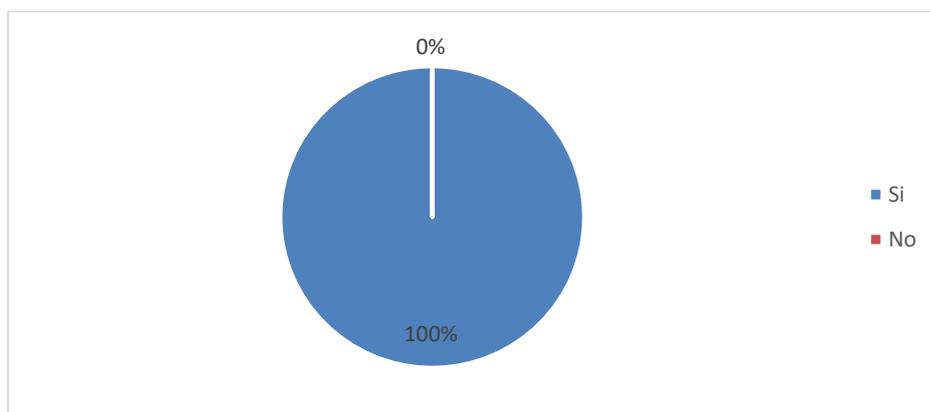


Figura 22. Conocimiento de su Derecho a Permisos por Tratamiento y Rehabilitación, Debidamente Justificado

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 7, ¿Las personas que tienen bajo su responsabilidad personas con discapacidad severa y que requieren cuidado, previa certificación tienen derecho a 2 horas para cuidar a ésta personas?

Las dos personas sustitutas afirman que se les otorga los permisos correspondientes de las dos horas, pero sugieren que las actividades que realizan deberían ajustarse a las 6 horas, manifiestan que no es así, sus actividades no tienen ninguna consideración del tiempo real de su jornada reducida, provocando sobrecarga de trabajo.

Pregunta 8, ¿Se han realizado readecuaciones en el ambiente de trabajo para garantizar su autonomía laboral? ¿Por qué?

El 98% de las personas con discapacidad encuestadas afirma que no se han realizado ajustes en la accesibilidad en sus ambientes de trabajo y un 2% responde haber realizado algunos ajustes, manifiestan que son necesarios no solamente para las personas con discapacidad sino para todos los usuarios en general como se muestra en la siguiente figura:

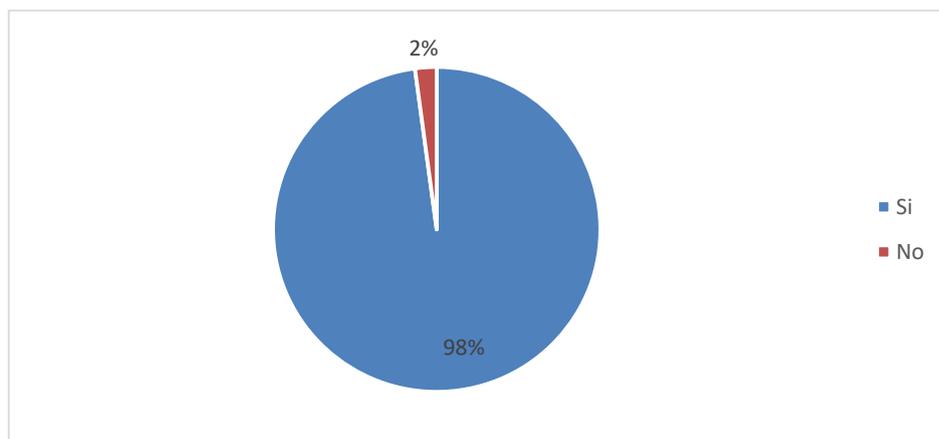


Figura 23. Readecuaciones en el Ambiente de Trabajo para Garantizar Autonomía Laboral a las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Pregunta 9, ¿Usted considera que hay discriminación en su trabajo? Si, No ¿Qué sugeriría a sus jefes y compañeros para mantener o mejorar el ambiente laboral?

- ✓ Lenguaje y trato respetuoso
- ✓ Consideración de tareas en función de sus necesidades específicas de discapacidad
- ✓ Otros

El 81% de los encuestados responden que aún existe discriminación y un 19% sostiene que no hay discriminación en su ámbito laboral.

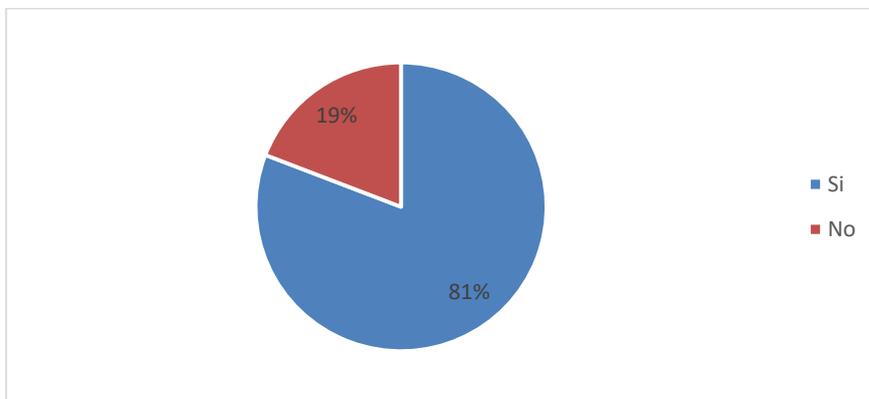


Figura 24. Discriminación en el Trabajo de las Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi

Nota. Fuente: Encuestas aplicadas a las personas con discapacidad que laboran en los GAD's (2018), Autoría propia

Bajo éste contexto, el 75% de los encuestados sugieren que se debería trabajar en sensibilización respecto al trato, lenguaje y consideración como seres humanos, un 23% propone que las responsabilidades sean asignadas de acuerdo a su discapacidad; y, finalmente el 2%, propone otras acciones que permitan consolidar la unión de trabajadores con y sin discapacidad.

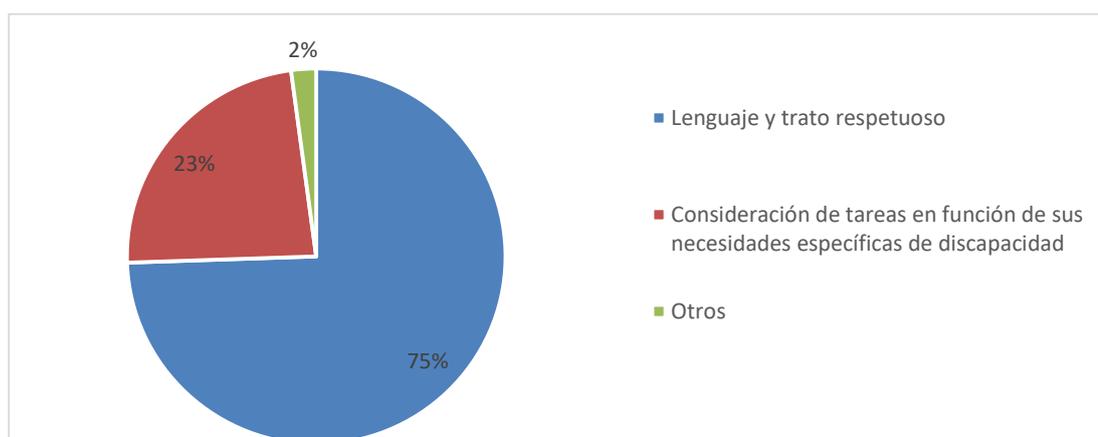


Figura 25. Lenguaje y Trato Respetuoso, Consideración de Tareas en Función de sus Necesidades de la Discapacidad

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

3.4 Código del Trabajo

El artículo 42 numeral 33 del Código del Trabajo determina 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 consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales, observándose los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad.

Con la finalidad de garantizar la inclusión progresiva de las personas con discapacidad, se establece el siguiente cronograma:

Tabla N°23

Cronograma Progresivo de Inclusión Laboral de Acuerdo al Código de Trabajo

Año	Porcentaje de inclusión de las personas con discapacidad
2006 empresas que cuentan con 25 trabajadores deben incluir una persona con discapacidad	1 persona con discapacidad
2007	1%
2008	2%
2009	3%
2010	4%

Nota. Fuente: R.O. N° 198 del 30 de enero del 2006 y Fe de erratas publicada en R.O. N° del 7 marzo del 2006, Autoría propia

De acuerdo al éste cronograma a partir del año 2006, las empresas públicas y privadas debían incluir a una persona con discapacidad y a partir del 2007 el 1% hasta llegar al 4% en el año 2010. Estos procesos de inclusión, debían ser progresivos con el propósito de incluir al mayor número de personas con discapacidad. Al analizar las acciones de personal, nominas etc., subrayamos que los GAD´s, no han cumplido con ésta disposición ya que el año de ingreso de las personas con discapacidad es antes de emitirse el mencionado cronograma, como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 24

Año de Ingreso de las Personas que Trabajan en los GAD´s del Carchi Bajo el Código del Trabajo

Año de Ingreso	Personas con discapacidad
Código del Trabajo 1988 al 2004	6
Código del Trabajo 2007 al 2018	21
Total	27

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD´S del Carchi (2018), Autoría propia

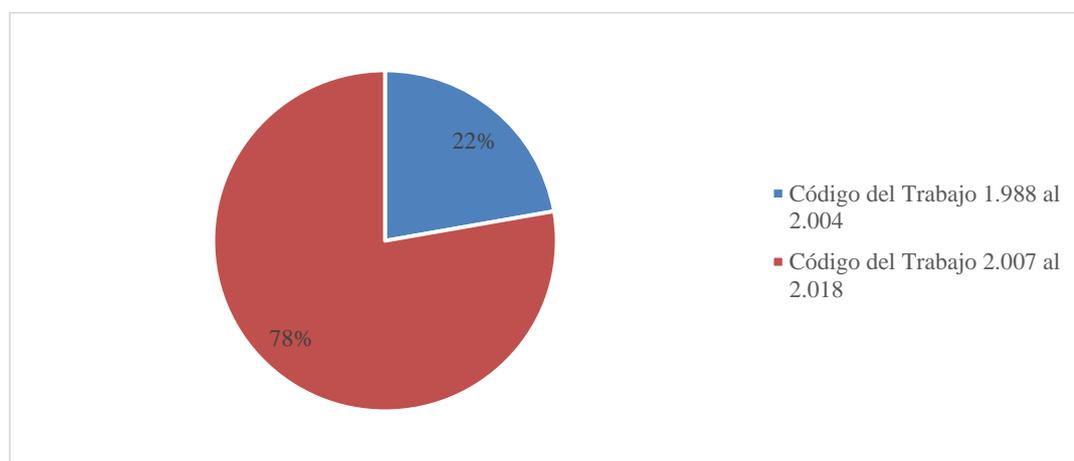


Figura 26. Distribución por año de ingreso de las personas con discapacidad que laboran en los GAD´s de Carchi bajo el Código del Trabajo

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD´S del Carchi (2018), Autoría propia

La figura muestra que el 78% corresponde a personas que se encuentran dentro del cronograma establecido por el Código del trabajo, en cambio el 22%, son personas que laboraban antes de la disposición de inclusión laboral de personas con discapacidad y no deberían ser consideradas como parte del 4%. En pocas palabras, se estaría mermando

plazas de trabajo para nuevas personas con discapacidad, incumpléndose la política pública de inclusión laboral. A partir del año 2009, el porcentaje del 4% es obligatorio para las empresas o patronos personas naturales.

3.5. Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP)

El Art. 64 de la LOSEP, establece que las instituciones determinadas en el Art. 3, que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, están en la obligación de contratar o nombrar personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, promoviendo acciones afirmativas para ello. El proceso de inclusión será progresivo hasta llegar al 4% del total de servidores o servidoras; se observarán los principios de no discriminación; asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral, dotando de los implementos y demás medios necesarios para el ejercicio de las actividades correspondientes, con el siguiente cronograma:

Tabla 25
Cronograma Progresivo de Inclusión Laboral De Acuerdo a la LOSEP

Año	Porcentaje de inclusión de personas con discapacidad
2010	1%
2011	2%
2012	3%
2013	4%

Nota. Fuente: Disposición general octava de la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) (LOSEP), Autoría propia

Según el cronograma, a partir del 2010, se debían contratar a personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas. Al revisar la documentación pertinente, se puede determinar que se consideran personas con discapacidad que ingresaron a partir del año 1989 al 2007 y el ingreso progresivo de inclusión laboral debía iniciar en el año 2010 y culminar en el 2013.

Tabla 26

Año de Ingreso de las Personas con Discapacidad y Sustitutos que laboran en los GAD's del Carchi bajo la LOSEP

Año de Ingreso	Personas con discapacidad
LOSEP 1989 al 2007	9
LOSEP 2013 al 2018	11
Total	20

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

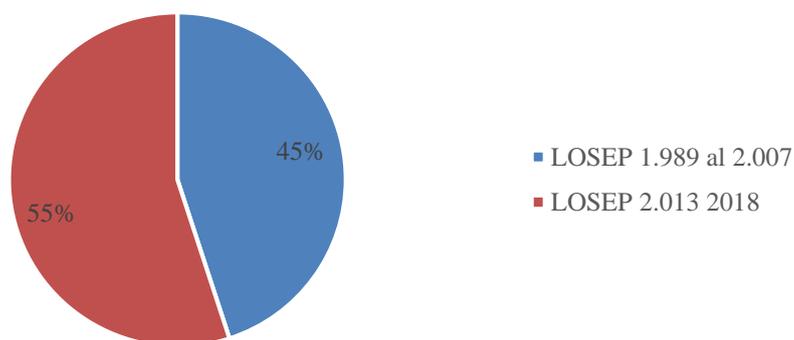


Figura 27. Distribución por año de Ingreso de las Personas con Discapacidad y Sustitutos que Laboran en los GAD's del Carchi bajo la LOSEP

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

La figura 27, muestra que un 45% de personas que no deben ser consideradas dentro del porcentaje del 4% de inclusión laboral, porque su ingreso está fuera del cronograma progresivo establecido en la disposición general octava de la LOSEP. En otras palabras, hay incumplimiento de la política pública laboral de las personas con discapacidad y por ende disminuye plazas que podrían ser ocupadas por éste importante grupo poblacional.

En éste contexto, existe inobservancia en la implementación y cumplimiento de las políticas laborales para las personas con discapacidad en los GAD's del Carchi, específicamente en el acatamiento del 4% de inclusión laboral en consideración a los cronogramas establecidos por el Código del Trabajo y la LOSEP.

Tabla 27
Año de Ingreso de Personas con Discapacidad que Laboran en los GAD's del Carchi Bajo el Código del Trabajo y LOSEP

Año de Ingreso	Personas con discapacidad
Código del Trabajo 2007 al 2018 y LOSEP 2013 al 2018	32
Código del Trabajo 1988 al 2004 y LOSEP 1989 al 2007	15
Total	47

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

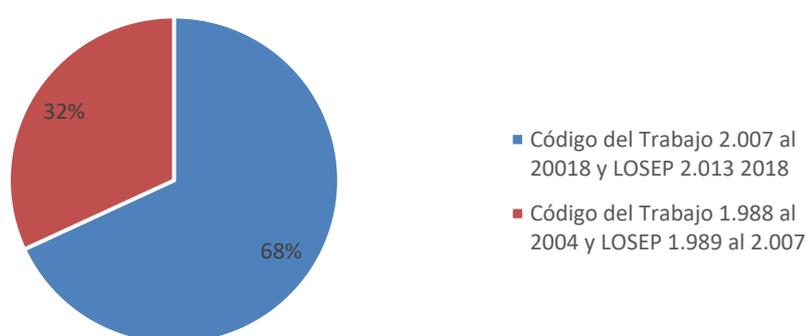


Figura 28. Distribución por Año de ingreso de personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi bajo el Código del Trabajo y LOSEP

Nota. Fuente: Nóminas, acciones de personal y documentación de los GAD'S del Carchi (2018), Autoría propia

La figura 28, señala que el 68% de personas con discapacidad han sido incluidas dentro de los cronogramas establecidos por el Código del Trabajo y la LOSEP; el 32% no deben ser consideradas como parte del 4% de inclusión laboral progresiva. El año de ingreso de estas personas a los 7 GAD's es antes del establecimiento de los cronogramas de inclusión laboral.

Se puede concluir que hay 15 plazas de trabajo, que deberían ser ocupadas por personas con discapacidad, con enfermedades catastróficas y/o sustitutas/os, debidamente certificadas y cumplir con el porcentaje de inclusión del 4% establecido en el Art. 47 de la LOD y así dar cumplimiento con sus derechos laborales que por ley les corresponde.

El proceso de implementación de políticas públicas y en éste caso de inclusión laboral de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, a nuestro criterio, también generan

“tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de las políticas públicas”, interacciones que constituyen un privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más profundo de las interrelaciones entre el Estado y la sociedad (Oszlak & O’Donnell, 1984, p.11).

CAPÍTULO IV

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

En Ecuador de acuerdo la Encuesta de Condiciones de Vida ECV. Sexta Ronda, publicada por el INEC en el año 2015, la tasa de prevalencia de discapacidad es del 3,53%; significa que aproximadamente, 4 de cada 100 personas ecuatorianas se autoidentifican o consideran tener algún tipo de discapacidad, es decir, que de los 17'096.789 habitantes del país, según el INEC (2018), 603.516 son personas con discapacidad; 5.738 corresponden a Carchi.

El CONADIS y del Ministerio de Salud Pública (2018), afirman, que hay 458.505 personas con discapacidad calificadas y carnetizadas; 4.973 son de Carchi, es decir que de las 4 personas que consideran tener algún tipo de discapacidad, 3 poseen carnet de discapacidad y constan en el Sistema Nacional de Discapacidades del Ecuador. El carnet, acredita legalmente la condición de discapacidad en el país, hasta que inicie el proceso de aplicación del nuevo baremo de calificación ecuatoriano.

Del total de personas con discapacidad reconocidas legalmente en el Ecuador, 288.693 se encuentran entre los 18 años a 65 años, edad de trabajar; 2696 son de Carchi. El IESS (2018) señala, que solamente 65.804 trabajan bajo relación de dependencia en el sector público y privado; 426 son del Carchi. Esta información indica que la tasa de desempleo a nivel nacional el del 77%; y, 84% para Carchi.

El indicador de desempleo del Carchi es cuatro puntos más que “la tasa de desempleo mundial del 80%” (OMS 2011, p.5). La situación actual por la que atraviesa la provincia fronteriza con Colombia, es muy sensible; y si a ello, se le suma la devaluación del peso colombiano frente al dólar; agudiza el desempleo para la población en general; y mucho más, para las personas con discapacidad.

El INEC (2018) señala, que en el Carchi hay 11.180 empresas del sector privado. No obstante, no se dispone, de información detallada de las mismas, como el número exacto de trabajadores, contactos, direcciones, ubicación geográfica, etc. Esta situación, no permite realizar un adecuado seguimiento del cumplimiento de la política pública de inclusión laboral.

Los GAD's del Carchi, son instituciones públicas de mayor jerarquía a nivel cantonal y provincial. En este caso, el cálculo del porcentaje de inclusión del 4%, se aplica a la totalidad de la nómina de quienes tienen relaciones contractuales de naturaleza permanente o estable. En las instituciones del ejecutivo desconcentrado, la inclusión, se calculada en función de la nómina nacional; y en los casos de la policía y fuerzas armadas, el cálculo se realiza solamente al personal administrativo, para garantizar la integridad de las personas con discapacidad.

Al analizar las nóminas de los GAD's del Carchi, proporcionadas por el IESS (2018), la inclusión debería distribuirse así: el cantón Tulcán es el que mayor número de personas con discapacidad y/o sustitutas/os, con un total de 16 que corresponde a un 35%; el Gobierno Provincial del Carchi, 11 personas, un 24 %; el cantón Montúfar, 6 personas, esto es 13%; el cantón Bolívar, 4 personas, 9%; y, los cantones de Espejo, Mira y San Pedro de Huaca 3 personas cada uno, es decir, un 7%, en total 46 personas.

En ésta línea, los responsables del talento humano de los GAD's manifiestan que se han incluido laboralmente a 56 personas. Bajo las siguientes relaciones contractuales, 47 personas con discapacidad bajo el Código del Trabajo, LOSEP; 7 personas con enfermedades catastróficas; 2 personas como sustitutas/os; y, 6 personas con discapacidad que tienen contratos de trabajo por servicios ocasionales en proceso de concursos de méritos y oposición.

Se ha podido determinar que las personas con enfermedades catastróficas y sustitutas, no cuentan, con las certificaciones emitidas por el MSP y el Ministerio del Trabajo, respectivamente. Las personas contratadas por servicios ocasionales, su relación contractual no es de naturaleza estable. Por lo tanto, no pueden ser consideradas como parte del 4% de inclusión laboral de los GAD's del Carchi. Por consiguiente, hay 15

plazas de trabajo que podrían ser ocupadas por personas con discapacidad, sustitutas/os y personas con enfermedades catastróficas.

Uno de los factores analizados, es la formación académica de las personas incluidas. Se puede notar, la limitada formación académica y técnica de las personas con discapacidad. El 83% ha terminado la secundaria y primaria; porcentaje del cual un 45% corresponde a secundaria y el 38% primaria. Solamente un 17% tiene formación superior. Esta situación, impide ocupar cargos de mayor jerarquía.

Más de la mitad de las personas con discapacidad, es decir el 55%, ocupa cargos de auxiliares de servicios generales, mensajeros y jornaleros; como asistentes administrativos un 19%; analistas y técnicos con un 5%; policías municipales 2%; y, apenas el 1% corresponde al nivel jerárquico superior. Este indicador guarda relación con la remuneración que perciben. El 77%, misma que se encuentra entre los 386 a 596 USD.

El género masculino, tiene mayor oportunidad trabajar o participación laboral, con un 83%, casi 5 veces más que el género femenino, que alcanza un 17%. No se da cumplimiento con el principio de equidad de género, establecido en el Art. 47 de la LOD. Se puede notar que “La discapacidad sumada a la pobreza y a variables como etnia, edad, *género* y otras relacionadas, generan mayor exclusión” (ANID 2013-2017, p.76). En este tema, queda abierta la investigación respecto a las mujeres con discapacidad incluidas laboralmente.

De acuerdo al Art. 58 de la LOD, la accesibilidad al medio físico es competencia de los GAD's en todos los niveles y debe ser normada a través de la emisión de ordenanzas. Sin embargo, los 6 GAD's cantonales son inaccesibles. No hay rampas de acceso, las personas con discapacidad no pueden ingresar a las Alcaldías, ni a las dependencias que se encuentran en las plantas altas. El GAD Provincial del Carchi, es el único que cuenta con ascensor. Existen otras iniciativas que pueden adoptar los GAD's, para atender a las personas con discapacidad y movilidad reducida; ubicando una oficina en la planta baja, pero ninguno ofrece esta opción.

La accesibilidad respecto a los desniveles que deben tener las ventanillas de atención a usuarios, así como de las baterías sanitarias, en relación al ancho de puertas, espacio libre para giro y ubicación de accesorios; no se ajustan a la normativa de diseño universal. Por otra parte, la ubicación de parqueaderos de uso exclusivo para personas con discapacidad, con señalética, solamente tiene el GAD Tulcán.

Los empleadores, como parte de la inclusión laboral, deben realizar ajustes razonables, para facilitar la autonomía en el lugar de trabajo, en función de las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Empero, solo 2 GAD's implementaron otras opciones, ubicando a personas que utilizan sillas de ruedas en la planta baja. Los 5 GAD's no han realizado ninguna readecuación del ambiente laboral, sostienen que las personas incluidas pueden moverse sin dificultad.

Según la (ANID, 2013-2017, p.81), "Las personas con discapacidad física y leve tienen mayores posibilidades de inserción laboral a diferencia de los demás tipos de discapacidad". En los GAD's del Carchi, el 72% más de la mitad de personas incluidas tienen discapacidad leve distribuido así: física 49%, auditiva 10% y visual 13%. Las personas con discapacidad intelectual con un 15% y psicológica con el 13%. No se considera uno de los principios de inclusión laboral, la diversidad de discapacidad.

Las personas con discapacidad visual y auditiva que trabajan en los GAD's, por los grados leves y no requieren de implementos técnicos y tecnológicos, como sistema jaws o de intérpretes de lenguaje de señas; pueden desenvolverse con normalidad en sus áreas de trabajo.

Respecto al nivel de conocimiento de la política de inclusión laboral de las personas con discapacidad por parte de los empleadores, responsables del talento humano y de las personas con discapacidad incluidas en los GAD's del Carchi, los resultados son:

El 100% de los responsables del Talento Humano de los 7 GAD's, manifiesta conocer los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, solo un 16% de los GAD's, ha realizado adecuaciones en el ambiente o área de trabajo en función del trabajo que realizan las personas con discapacidad y el 84% no realizó ninguna.

El 86% de las/os responsables del talento humano de los GAD's piensan, que el rendimiento de las personas con discapacidad es muy bueno. No hay ningún inconveniente en el cumplimiento de sus tareas y afirman que muchos de ellos, rinden mejor que quienes no tienen discapacidad. El 14% considera que es bueno, debido a que cumplen sus responsabilidades con normalidad independientemente de su discapacidad y por último nadie tacha el desempeño laboral, como regular o deficiente.

El 100% de los GAD's ha realizado procesos de sensibilización y buen trato para personas con discapacidad, dirigidos a todo el personal del GAD, a través del CONADIS y del Sistema de Integración Laboral (SIL) del Carchi. Creen que la capacitación promueve un trato adecuado hacia las personas con discapacidad. El desconocimiento conlleva al uso de un lenguaje discriminatorio y sugieren realizar un proceso de actualización todos los años.

Los 6 alcaldes y el prefecto sostienen que cumplen con el 4% de inclusión laboral de las personas con discapacidad y consideran positivo este proceso, brinda la oportunidad de ayudar a personas que han estado abandonadas por muchas décadas, y aluden que el gobierno debería hacer una mayor inyección de recursos, para poder cumplir con este tipo de políticas públicas.

El 94% de las personas con discapacidad encuestadas, conocen sobre los derechos de las personas con discapacidad y el 6% desconoce sobre el tema. Los derechos que más conocen, son los referentes a tarifas preferenciales en servicios domiciliarios, impuestos, etc.

El 91% manifiesta conocer su derecho a la estabilidad laboral, mientras un 9% desconoce al respecto; en este mismo contexto, el 83% de las personas encuestadas no conoce sobre la indemnización adicional a la legal a que tienen derecho las personas con discapacidad, por despido intempestivo; y, apenas un 17% están informados de la misma.

El 81% de personas incluidas laboralmente en los GAD's de Carchi responden que aún existe discriminación. El 19% sostiene, que no hay discriminación en su ámbito laboral. En cambio, el 75%, sugiere fomentar la sensibilización, respecto al trato, lenguaje y consideración como seres humanos.

Un 23% de las personas con discapacidad que trabajan en los GAD's, manifiestan que se deben considerar las responsabilidades laborales, según la discapacidad. Otro aspecto importante observado, es la no existencia de mecanismos de medición técnica, para el desempeño del trabajo efectuado por las personas con discapacidad.

Las relaciones contractuales de las personas incluidas en los GAD'S de Carchi, está distribuida de la siguiente forma: el 54% de las personas con discapacidad bajo el Código del trabajo, un 33% bajo la LOSEP y un 13% tiene contrato por servicios ocasionales en proceso de otorgar el nombramiento.

La Ley Reformatoria al Código del Trabajo, en el Art. 1., reforma 2, sustituye el Art. 42 numeral 33 del Código del Trabajo, estableciendo la inclusión progresiva. A partir del año 2006 las empresas públicas y privadas debían incluir a una persona con discapacidad y a partir del 2007 el 1% hasta llegar al 4% en el año 2010. Al analizar las acciones de personal, nominas etc., se ha podido identificar que los GAD's no han cumplido con esta disposición. El año de ingreso del 22% de personas con discapacidad consideradas dentro de 4% ha sido antes del 2006.

Existe incumplimiento de la normativa de inclusión laboral. Se disminuyen plazas de trabajo que deberían ser ocupadas por personas con discapacidad y/o sustitutos. La implementación de la política pública de inclusión, no se realizado conforme a lo establecido en la reforma del Art. 42 del Código del Trabajo.

En esta misma línea, el Art. 64 de la LOSEP, establece que las instituciones determinadas en el artículo 3 de esta ley que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, están en la obligación de contratar a personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, de manera progresiva hasta un 4% del total de servidores o servidoras, Empero una vez revisada la información pertinente, se ha determinado que existe un 45% de personas que no deben ser consideradas dentro del porcentaje del 4% de inclusión laboral acorde al cronograma progresivo establecido por la LOSEP en la disposición general octava.

La inclusión debió iniciar con un el 1% para el año 2010, hasta llegar al 4% en el año 2013. Se evidencia incumplimiento e inadecuada implementación de la política pública

laboral de las personas con discapacidad, porque se toman en cuenta personas que prestaban sus servicios en los GAD's del Carchi antes de 2010. Además, consideran como parte de la inclusión personas bajo contratos ocasionales.

Existe un 68% de personas con discapacidad que han sido incluidas dentro de los cronogramas establecidos por el Código del Trabajo y la LOSEP. Mientras el 32% de personas con discapacidad no deben ser consideradas como parte del 4% de inclusión laboral progresiva, porque prestan sus servicios antes del establecimiento de las políticas públicas de inclusión laboral.

Se ha podido establecer que hay 15 plazas de trabajo, que deberían ser ocupadas por personas con discapacidad, sustitutas/os o con enfermedades catastróficas, debidamente certificadas, y así, dar cumplimiento con los mencionados cronogramas de inclusión laboral.

En el Art, 64 de la LOSEP, se ha encontrado un vacío legal, porque considera como parte de la inclusión laboral a personas con discapacidad o personas con enfermedades catastróficas. No todas las personas con este tipo de enfermedades califican como personas con discapacidad y no está establecido el porcentaje específico dentro del 4%, establecido en el Art. 47% de la LOD; y, en el Art., 48 establece que del 4% de inclusión laboral el 2% serán personas con discapacidad y el restante 2% pueden ser sustitutas/os, no incluye personas con enfermedades catastróficas.

Una vez analizados los factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos normativos de las políticas públicas de inclusión laboral de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's de la provincia de Carchi periodo 2014-2018. Podemos concluir, que el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de inclusión laboral para personas con discapacidad vigentes en el Ecuador, no inciden de manera positiva en el mejoramiento del desarrollo profesional, social y económico. Persiste discriminación, bajo nivel educativo, inaccesibilidad, ocupan cargos de menor jerarquía con menor remuneración, no se cumplen con los principios de equidad de género, diversidad de discapacidades, ambientes laborales accesibles, etc.

Las personas que forman parte de la inclusión en los GAD's, no están registradas en el Ministerio del Trabajo a través del Sistema Informático Integrado de Talento Humano (SIITH); el ingreso de esta información, no es obligatorio para los GAD's, situación que impide, la verificación directa del cumplimiento de esta política pública.

Los objetivos de la política pública de inclusión laboral en discapacidades en los GAD's del Carchi se cumplen de manera parcial, hay mucho que trabajar en los procesos de implementación, se requiere mayor seguimiento y exigibilidad de lo establecido en la normativa vigente, referente a sus derechos laborales. Las instituciones competentes, sociedad civil, familia y Estado deberán articular su accionar, para lograr su desarrollo profesional, social y económico de las personas con discapacidad y sus familias.

4.2 Recomendaciones

1. El levantamiento de información VIII Censo de Población y VII de Vivienda para el 2020, debe ser coordinado entre el INEC y el CONADIS, para establecer una metodología adecuada, basada en conceptos claros de la discapacidad. La finalidad, es contar con datos reales del número de personas con discapacidad y formular políticas públicas con información, acorde a la realidad del país.
2. En Carchi se deben implementar nuevas alternativas laborales para las personas con discapacidad. Instituciones como el MIPRO, Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS, Ministerio de Agricultura y todas las que trabajan en el ámbito, tienen la obligación impulsar estudios técnicos, financieros, de mercado, etc. Articular con líneas de crédito preferentes, para emprendimientos individuales y colectivos de las personas con discapacidad.
3. El CONADIS y Ministerio del trabajo deben exigir al INEC, SRI y el IESS, implementar sistema único de información real y actualizada de todas las empresas del Carchi. El sistema proporcionará el número exacto de trabajadores, directorios telefónicos, direcciones geo referenciadas, etc., con la finalidad de dar seguimiento eficaz a la inclusión laboral.
4. El CONADIS debe solicitar al Ministerio del trabajo, emita una resolución que obligue a todos los GAD's del país, registrar la información de las personas con

discapacidad, enfermedades catastróficas y sustitutas/os en el Sistema Informático Integrado de Talento Humano SIITH del Ministerio del Trabajo.

5. El Ministerio del Trabajo debe solicitar de manera urgente a las 7 personas con enfermedades catastróficas y las 2 sustitutas/os, las certificaciones emitidas por el MSP y Ministerio del Trabajo respectivamente, porque no todas las enfermedades califican como una discapacidad. De igual manera la certificación de sustituto requiere de una evaluación de la edad, tipo de discapacidad, porcentaje, etc.

El Ministerio del trabajo debe dar mayor seguimiento a las 6 personas con discapacidad que tienen contratos de trabajo por servicios ocasionales por más de dos años o van a cumplir dos años, con el objeto de que se proceda conforme al Art. 58 de la LOSEP.

En el caso de no calificar como personas con enfermedades catastróficas, sustitutas/os, y no se regulariza la relación contractual de los servicios ocasionales por una relación laboral estable o permanente.

6. Exigir al Ministerio de Educación, SECAP, Instituciones de Educación Superior del Carchi, presenten propuestas de cursos de formación académica a las personas con discapacidad incluidas en los GAD's en función de su proceso de aprendizaje y áreas que deseen desarrollar y de acuerdo a las necesidades de los GAD's.
Promover la educación superior, para que las personas con discapacidad, accedan a cargos de mayor jerarquía y mejor remuneración que impulse su desarrollo profesional, personal y económico.
7. Exigibilidad a los GAD'S, el cumplimiento de las competencias de accesibilidad al medio físico. Es un derecho establecido en el Art. 58 de la LOD, y es parte de sus competencias, esto garantizará la autonomía laboral, en el área de trabajo. Por consiguiente. se sugiere, establecer cronogramas de cumplimiento de ajustes de accesibilidad en ambientes de trabajo de las personas con discapacidad incluidas laboralmente en los GAD's y dar seguimiento a través de las instituciones competentes.
8. Pedir al Ministerio del Trabajo la revisión del cumplimiento del principio de equidad de género establecido en el Art. 47 de inclusión laboral de las personas con

discapacidad en los GAD's del Carchi, debido a que el 83% son de género masculino y apenas un 17% corresponde al género femenino y por consiguiente se determinen las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

9. Exigir al Ministerio del Trabajo, se dé seguimiento a la diversidad de discapacidades establecida en el Art, 47 de la LOD, respecto a la inclusión laboral. Especialmente de aquellas personas con discapacidad visual, intelectual, psicológica y auditiva moderada y severa y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.
10. El ministerio del Trabajo debería promover resoluciones con cronogramas de readecuación de los ambientes laborales, para las personas con discapacidad que laboran en los GAD's. en función de sus necesidades específicas para mejorar la autonomía en el desarrollo de las tareas encomendadas.
11. Las Unidades del talento Humano de los GAD's deben fomentar procesos de motivación y superación profesional a las y los trabajadores con discapacidad a través de incentivos que le generen mayor confianza y sean visibilizados por los compañeros de trabajo por sus potencialidades, más no por su discapacidad.
12. Establecer procesos de sensibilización constantes a través de la plataforma del CONADIS para todo el personal que laboran en los GAD's y solicitar a los 6 alcaldes, Prefecto y responsables del talento humano, la exigibilidad de procesos de sensibilización y accesibilidad. Para generar un ambiente laboral inclusivo para las personas con discapacidad.
13. El CONADIS, la Defensoría del Pueblo y todas las instituciones que trabajan en el ámbito, deben impulsar procesos de empoderamiento de los derechos de las personas con discapacidad y sus responsabilidades y así sean parte activa del proceso de implementación y exigibilidad de la política pública de discapacidades.
14. Instar al Ministerio del Trabajo realice procesos de socialización de los derechos laborales de las personas con discapacidad que laboran en los GAD's del Carchi.
15. Observar que los responsables del talento humano de los GAD's, realicen informes del ambiente inclusivo laboral de las personas con discapacidad y las acciones que se aplican en caso de discriminación o acoso laboral.
16. Exigir que las actividades laborales asignadas y la evaluación de desempeño, aplicada a personas con discapacidad, sean acordes a sus necesidades específicas de la

discapacidad y en conjunto con el CONADIS y el Ministerio del Trabajo dar seguimiento a su cumplimiento.

17. El CONADIS debe elevar a consulta a la Procuraduría General del Estado, sobre el alcance y cumplimiento de los cronogramas inclusión laboral establecidos en el Código del Trabajo y LOSEP, y de acuerdo al pronunciamiento, exigir o no el cumplimiento de los mismos.
18. Reformar la LOD y LOSEP, Art., 47 y 48; y 64, respectivamente, para determinar el porcentaje de inclusión de las personas con enfermedades catastróficas ya que no está especificado en ninguna de las dos leyes.
19. El proceso de implementación de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad, requieren mayor interacción institucional, empoderamiento de las personas con discapacidad y familias sobre sus derechos y obligaciones, para exigir su cumplimiento, eliminar falsos paradigmas, visualizar sus potencialidades y promover una vida digna.

Referencias Bibliográficas

Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. Mexico: Miguel Angel Porrua.

Aguilar, L. (1993). *La Implemetación de las Políticas Públicas*. Mexico: Miguel Angel Porrua.

ANID. (2017-2021). *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS.

ANID. (2013-2017). *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades*. 17. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS.

Bernal, C. (2016). *Metodología de la investigación*. PEARSON, Colombia: Delfin Ltda.

Cazar, & Ramiro. (2003). *Derechos y discapacidad*. Quito - Ecuador: PPL Impresores.

CEPAL. (2016). *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*. Santiago, Chile: CEPAL.

CONADIS. (2010). *Guía de lenguaje positivo y comunicación incluyente*. Quito: Publigráficas JOKAMA.

CONADIS. (Diciembre de 2006). *Inclusión Educativa. Boletín N° 15* . Quito: CONADIS.

CONAIDS, & MRL. (2013). *Manual de Buenas Prácticas para la Inclusión de las Personas con Discapacidad* .

Contento Armijos, A. (2017). "La política pública de inclusión de los jóvenes en el mercado laboral: Estudio del programa mi primer empleo en la provincia de Loja 2010-2011". Tesis de Maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios del Ecuador Ecuador IAEN.

Dente y Subirats, B. y. (2014). *Decisiones Públicas Análisis y Estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. En B. y. Dente y Subirats, *Decisiones Públicas Análisis y Estudio de los procesos de decisión en políticas públicas* (págs. 7-33). Barcelona: Planeta S.A.

Eroles, C., & Fiamberti, H. (2007). *Los derechos de las personas con discapacidad*. Buenos Aires: EUDEBA.

Gallegos Barzosa, D. d. (18 de septiembre de 2018). Inserción laboral de las spersonas con discapacidad en el Ecuador. *ISSN 0798 1015*. Revista ESPACIOS.

Hernández Samprieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Edamsa Impresiones, S.A. de C.V.

INEC. (2015). *Compendio de Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida ECV 2015*.

Lazo, M. J. (2016). "Acceso laboral de las personas con discapacidad visual en el Distrito metropolitano de Quito: indicadores y estrategias que fomenten su inclusión social". Tesis de Maestría. Quto: PUCE Ecuador.

Maldonado, E. (2011). "Jóvenes con discapacidad física dentro del eje empleo sin barreras". Tesis de Maestría. Quito: FLACSO Ecuador.

Mauriera, J. (2008). "Institucionalidad y políticas públicas sobre discapacidad en Chile propuesta de las bases para una reforma". Tesis de Maestría. Santiago: FLACSO CHILE.

Ministerio del Trabajo&CONADIS. (2013). Manual de Buenas Prácticas para la Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad. Quito: CONADIS.

MSP. (2018). Manual "Calificación de la discapacidad". Quito, Ecuador.

MSP. (2019). Manual "Calificación de la discapacidad". Quito, Ecuador: Printed in Ecuador.

MSP. (2018). Reglamento para la calificación, recalificación de personas con discapacidad o personas con deficiencia o condición discapacitante. Quito, Ecuador.

Niño, V. M. (2011). *Metodología dela investigación*. Bogotá - Colombia: Ediciones de U.

Núñez Guerrero, R. A. (2015). Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de la inserción laboral de personas con discapacidad a través de fundaciones privadas. Ambato, Ecuador: Pontificia Universidad Católica de Ambato.

OISS, O. I. (2014). Estudio sobre Medidas para la Promoción del Empleo de Personas con Discapacidad en Iberoamérica - “Programa para el empleo de las personas con discapacidad en Iberoamérica” . España, Madrid: OISS.

OMS, O. M. (2011). Informe Mundial sobre la Discapacidad. MALTA: Organización Mundial dela Saud, Banco Mudial.

ONU. (2006). Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas ONU.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984). Estado y y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de la investigación. 4 . Buenos Aires, Argentina: Documento G.E CLACSO.

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CERMI. Madrid, Madrid: Cinca.

Palacios, A., & Bariffi, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos*. Madrid: Ediciones Cinca, S. A.

PND, 2.-2. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 Plan Toda Una Vida. QUITO, Ecuador: SEMPLADES.

República&CONADIS, V. d. (2007). *Desarrollo social inclusivo*. Quito: Vicepresidencia de la República.

Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: DigiPrint Editores E.U.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (2000). *La implementación de la política pública: un marco de análisis en: Luis F. Aguilar Villanueva. La implementación de las políticas*. (3 ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Documentos Revisados:

Constitución de la República del Ecuador 2008, CRE.

Ley Orgánica de Discapacidades, LOD.

Código del Trabajo.

Ley Orgánica de Servicio Público

Sitios web consultados

www.inec.gob.ec

www.consejodiscapacidades.gob.ec

Anexo 1. Encuesta aplicada a los responsables del talento humano de los GAD'S de Carchi

1. ¿Conoce usted los derechos laborales de las personas con discapacidad?

Si		No	
----	--	----	--

2. ¿Se han realizado readecuaciones para las personas con discapacidad, construcción de rampas, baterías sanitarias, pasillos áreas de trabajo?

Si		No	
----	--	----	--

3. ¿Cómo calificaría el rendimiento de las personas con discapacidad que laboran en el GAD's del Carchi?

1. Muy Buena	
2. Buena	
3. Regular	

¿Por qué?

4. ¿Ha realizado procesos de sensibilización y buen trato para personas con discapacidad dirigidos a todo el personal del GAD, con cuál institución/es?

Si		No	
----	--	----	--

5. ¿Considera que estos procesos de sensibilización promueven un trato adecuado hacia las personas con discapacidad? ¿Por qué?

Si		No	
----	--	----	--

Por qué:

6. ¿Cumple la institución a la que representa con el porcentaje de inclusión laboral?

Si		No	
----	--	----	--

7. ¿Considera positiva la inclusión de las personas con discapacidad?

Si		No	
----	--	----	--

Anexo 2. Encuesta aplicada a las personas con discapacidad incluidas en los GAD'S de Carchi

1. ¿Cuál es su nivel de formación académica?

a) Primaria		b) Superior		c) Secundaria		d) Ninguna	
-------------	--	-------------	--	---------------	--	------------	--

2. ¿Usted es jefe de hogar?

Si		No	
----	--	----	--

3. ¿Conoce usted los derechos de las personas con discapacidad? ¿Cuáles?

Si		No	
----	--	----	--

¿Cuáles?

4. ¿Usted tienen derecho a una estabilidad laboral?

Si		No	
----	--	----	--

5. ¿Usted conoce que en caso de despido injustificado a la persona con discapacidad o sustituta debe ser indemnizada con 18 de las mejores remuneraciones, adicional de la indemnización legal correspondiente?

Si		No	
----	--	----	--

6. ¿Le conceden permiso por tratamiento y rehabilitación, debidamente justificado?

Si		No	
----	--	----	--

7. ¿Las personas que tienen bajo su responsabilidad personas con discapacidad severa y que requieren cuidado, previa certificación tienen derecho a 2 horas para cuidar a ésta personas?

Si		No	
----	--	----	--

8. ¿Se han realizado readecuaciones en el ambiente de trabajo para garantizar su autonomía laboral? ¿Por qué?

Si		No	
----	--	----	--

¿Por qué?

9. ¿Usted considera que hay discriminación en su trabajo?

Si		No	
----	--	----	--

¿Qué sugeriría a sus jefes y compañeros para mantener o mejorar el ambiente laboral?

Lenguaje y trato respetuoso	
Consideración de tareas en función de sus necesidades específicas de discapacidad	

Otros
