



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

**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**

**Título:**

Implementación de la política pública del 4% de inclusión laboral de las personas con discapacidad en Ecuador.

Caso de estudio: EP Hidrocarburos.

**Autor:** Irma Mariela Castillo Chávez

**Tutor:** Dr. John Herlyn Antón Sánchez

Quito, noviembre de 2018



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

**No.194- 2018.**

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho, **IRMA MARICELA CASTILLO CHÁVEZ**, portadora del número de cédula: 0302425301, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GERENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL 4% DE INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ECUADOR. CASO DE ESTUDIO: EP HIDROCARBUROS"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GERENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.09
Artículo Científico Escrito:	8.25
Defensa Oral Artículo Científico:	8.15

**Nota Final Promedio: 8.64**

En consecuencia, **IRMA MARICELA CASTILLO CHÁVEZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:



**Mgs. Carlos Paladines.**  
**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL**



**Dra. Analia Minteguiaga.**  
**MIEMBRO**



**Mgs. Garcia Viviane Monteiro Santana.**  
**MIEMBRO**



**Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.**  
**Directora de Secretaría General**

## AUTORÍA

Yo, Irma Maricela Castillo Chávez, máster, con CC N.º 030242530-1, 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. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



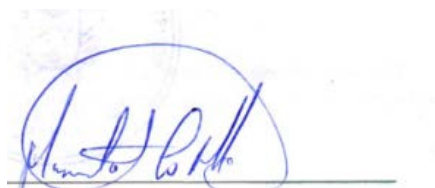
Firma

CC.: 030242530-1

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Irma Maricela Castillo Chávez, máster, 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 este 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, noviembre de 2018



Firma

IRMA MARICELA CASTILLO CHÁVEZ

CC.: 030242530-1

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi eterno agradecimiento a Dios por darme salud, vida y esas ganas diarias de aprender, a pesar de las adversidades. A mi familia querida, aunque lejos siempre ha sido mi apoyo. A mis amigos, mis pilares sobre los cuales he forjado mi profesionalismo y dedicación en esta maestría.

A mis docentes, quienes han confiado en mis conocimientos y capacidades para desarrollar el presente artículo, gracias totales por haber compartido sus conocimientos tiempo y esfuerzo.

## **DEDICATORIA**

Este trabajo lo dedico a aquellos lectores incansables que, motivados por el desarrollo del conocimiento, revisen el presente artículo y les sirva como punto de partida para futuras investigaciones.

## Tabla de contenidos

<b>1</b>	<b>Resumen</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Abstract</b> .....	8
<b>3</b>	<b>Palabras claves</b> .....	9
<b>4</b>	<b>Introducción</b> .....	9
<b>5</b>	<b>Materiales y métodos</b> .....	11
<b>6</b>	<b>Situación actual de las PCD y la política pública de inclusión</b> .....	14
<b>7</b>	<b>Situación laboral de las PCD en las EP Hidrocarburos: análisis comparativo.</b> .....	18
7.1	Análisis de datos presentados por el Ministerio de Trabajo.....	18
7.2	Análisis de datos presentados por cada empresa estudiada.....	21
7.2.1	Del porcentaje de cumplimiento de 4% de inclusión de PCD.....	21
7.2.2	Del grado de discapacidad y del tipo de discapacidad. ....	23
7.2.3	Del tipo de relación laboral. ....	25
7.2.4	Del nivel ocupacional.....	26
<b>8</b>	<b>Discusión de los resultados la evaluación de la política pública</b> .....	27
8.1	Evaluación de la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad de acuerdo a la finalidad y el objeto. ....	28
8.2	Un modelo de evaluación mixta: la evaluación pluralista de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. ....	31
<b>9</b>	<b>Conclusiones</b> .....	33
<b>10</b>	<b>Bibliografía</b> .....	35

# **Implementación de la política pública del 4% de inclusión laboral de las personas con discapacidad en Ecuador.**

**Caso de estudio: EP Hidrocarburos IRMA MARICELA CASTILLO CHÁVEZ**

**mary.castle1712@gmail.com**

## **1 Resumen**

El Estado ecuatoriano desde su Constitución reconoce y garantiza la inserción laboral de personas con discapacidad. Por medio de la política de inclusión del 4% aplicable a empresas públicas y privadas. El presente artículo, evalúa esta política partir de un análisis exploratorio descriptivo del personal con discapacidad en tres empresas de la función ejecutiva: Petroecuador, Petroamazonas y Flopec. Y para una evaluación no solo a nivel de resultados se efectuaron entrevistas a profundidad a un representante de cada empresa y a las entidades reguladoras y de control. El principal hallazgo del estudio versa en que estas empresas cumplen con la cuota de inclusión; sin embargo, esta política no ha solventado el problema de desempleo, ya que al 2018 del total de personas con discapacidad en el Ecuador únicamente el 13.12% está en condición de trabajo.

## **2 Abstract**

Ecuador, a rich country with legal regulations for people with disabilities, recognize and guarantee the rights of this vulnerable group on its Constitution and support itself in public policies officialized legally in organic acts along with both regulatory and supervisor's entities. This statement along with the use of qualitative methods was included to analyze the public policy effectiveness, which include the work inclusion of 4% of people with disabilities, in a comparative study among three main companies in



the hydrocarbon strategic sector in Ecuador. The aim was to know whether these policies get an effectivity inclusion of these people.

### **3 Palabras claves**

Persona con discapacidad, inclusión laboral, política pública, implementación, evaluación.

### **4 Introducción**

El Estado ecuatoriano garantiza la inclusión laboral de las personas con discapacidad. La Ley Orgánica del Servicio Público, Ley Orgánica de Empresas Públicas y Código de Trabajo establecen que todas las entidades públicas y privadas, desde el 2010 deben incluir en su nómina personal con algún tipo y grado de discapacidad legalmente reconocido. Y desde el 2013 la ley ecuatoriana exige tener al menos el 4% del personal activo ocupado por personas con discapacidad. Además, de lo establecido en la ley las políticas públicas de inclusión laboral a personas con discapacidad se apoyan en una serie de mecanismos garantes de las disposiciones legales, por ejemplo: el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS y La Agenda Nacional de Discapacidades 2013-2014, incluido el rol del Ministerio de Trabajo como ente encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de la política pública del 4%.

Para el gobierno de la revolución ciudadana<sup>1</sup>, Ecuador es un país que ha cumplido con la inclusión laboral a las personas con discapacidad (PCD). De acuerdo con el informe a la nación 2007-2017 al menos 48.705 PCD fueron beneficiarias de las políticas públicas de inclusión. “En el 2007 se registraron 602 personas con discapacidad que contaban con un empleo, al 2016 esta cifra se incrementó a 87,030

---

<sup>1</sup> Se le llama Revolución Ciudadana (RC) al periodo de gobierno de Rafael Correa desde enero de 2007 a mayo de 2017. (Ramírez, 2010:176)

debido a la generación de políticas concretas que promovieron trabajos dignos, con equidad e igualdad de oportunidades.” (Correa, 2017:106) No obstante, Según datos del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS muestra que en Ecuador al 2018 del total de 443,169 personas con discapacidad registradas únicamente 58,161 están activas laboralmente; es decir el 13. 12 % están en condición de trabajo ya sea en empresas públicas o privadas (CONADIS, 2018).(CONADIS, Personas con discapacidad laboralmente activas, 2018).

La efectividad de la política pública de inclusión laboral de PCD no solo puede medirse a partir de indicadores de logro (número de personas con un trabajo formal), pues no siempre la cantidad es equivalente a la calidad. Por ejemplo un estudio realizado en Ecuador muestra que a pesar del gran esfuerzo por incluir social y laboralmente a las PCD, como lo manda la Constitución, los resultados han sido deficientes; pese a que existe una gran normativa e inclusive toda una Ley Orgánica de Discapacidades (LOD, 1212) en donde se garantiza el cumplimiento efectivo de los derechos; sin embargo factores como el desconocimiento y poca evaluación de resultados han hecho que la inclusión laboral efectiva sea utópica. (Ordóñez, 2011) Así lo demuestran los datos del CONADIS citados con anterioridad. Quizá este no sea solo un problema de Ecuador, pues situación similar fue detectada en Colombia, tal como se ve reflejada en el estudio realizado por Peña Hernández que analiza el caso de Popayán-Cauca-Colombia en donde concluye que a pesar de que la legislación colombiana es muy clara y extensa en el campo de implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad desafortunadamente no se cumple a cabalidad. (Peña, 2010:168).

En efecto, a pesar de que el Gobierno Nacional da una parte de éxito de su política de inclusión laboral de PCD, para algunos actores ciudadanos la acción es

mínima. Al menos en el conversatorio “Inclusión Plena de las Personas con Discapacidad” desarrollado en la Asamblea Nacional el 08 de mayo del 2018 y organizado por el Asambleísta Jorge Yunga se evidencio el malestar general de los involucrados y sus familias, si bien reconocieron el trabajo y avances realizados por el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Discapacidades y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades - CONADIS, dijeron que no es suficiente, que los resultados no son satisfactorios que el simple hecho de emitir carnets no significa que las personas con discapacidad van a conseguir un trabajo digno acorde a sus habilidades, destrezas y competencias. “Yo puedo hacer lo mismo que tú, aunque me demoro un poco más” era el slogan del conversatorio (Yunga, 2018).

El presente estudio pretende evaluar: ¿Cómo las políticas públicas logran una inclusión efectiva de las personas con discapacidad? Para ello se toma como caso de estudio empresas públicas del sector estratégico -hidrocarburos (PETROECUADOR, PETROAMAZONAS Y FLOPEC EP) y a partir de un análisis comparativo conocer los resultados para después evaluarlos. El artículo inicia con una breve descripción de las personas con discapacidad en el país, seguido de un detalle minucioso de la normativa legal, de una descripción de los principales hallazgos en el procesamiento de la información de las tres empresas, para finalmente centrarse en un análisis teórico de los resultados obtenidos frente a la literatura y junto con ello presentar las principales conclusiones; que los resultados son satisfactorios cuantitativamente; sin embargo, a nivel general no ha solventado el problema de desempleo de las PCD en el país.

## **5 Materiales y métodos**

Esta investigación es de tipo exploratoria – descriptiva, que analizó la implementación de las políticas públicas a favor de las personas con discapacidad en un contexto analizado por considerarse una suerte de espacio paraestatal, altamente

descentralizado, y que goza de márgenes significativos de autonomía. Además, el sector hidrocarburos representa una hibridez adicional, dada su natural convivencia entre las dinámicas y lógicas de funcionamiento de las entidades públicas y las empresas privadas.

En el país existen 298 empresas públicas de las cuales 24 pertenecen a la Función Ejecutiva que a su vez las clasifica por sectores estratégicos y no estratégicos (González, 2017). De estas 24 se ha estudiado tres, que pertenecen al sector estratégico – hidrocarburos: Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, Empresa Pública Petroamazonas PETROAMAZONAS EP y Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana EP FLOPEC” Ver tabla Nro. 1

**Tabla N° 1**

*Empresas públicas del sector estratégico*

<b>EMPRESA</b>	<b>CREACIÓN</b>	<b>REGISTRO OFICIAL</b>	<b>NATURALEZA DE CREACIÓN</b>
EP PETROECUADOR	Abril de 2010	Registro O.S. 171 del 14 de abril de 2010, Decreto Ejecutivo No 315	Gestionar el sector estratégico de los recursos naturales no renovables
PETROAMAZONZAS EP	Abril de 2010	Registro O.S. 171 del 14 de abril de 2010, Decreto Ejecutivo No 314	Gestionar las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de los hidrocarburos y sustancias que los acompañan
EP FLOPEC	Abril de 2012	Registro 681 del 12 de abril de 2012, Decreto Ejecutivo 1117 de 26 de marzo de 2012	Transportación de hidrocarburos por vía marítima desde y hacia los puertos nacionales y extranjeros

Nota. (González, 2017:36).

Para el estudio se utilizó técnicas del método cualitativo y un análisis comparativo entre las EP Hidrocarburos Ecuatorianas, evaluando la implementación de

las políticas públicas en términos de inclusión laboral efectiva. Para ello se utilizó dos tiempos:

Mediante oficios a cada una de las empresas<sup>2</sup> y al Ministerio de Trabajo se recopiló la información base para elaborar cuadros estadísticos descriptivos representando el objetivo meta y estudiando las siguientes variables: Porcentaje de inclusión, Grado de discapacidad, Tipo de discapacidad y tipo de relación laboral. La información faltante o no proporcionada fue recopilada de la página web del CONADIS y de las páginas web sección transparencia de las EP Hidrocarburos.

Después de analizar los datos y obtener los resultados de las variables en estudio se solicitó mediante oficios entrevistas a profundidad a los directores de Gestión del Talento Humano de cada empresa y a los representantes del Ministerio del Trabajo como al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS. Estas entrevistas tenían como objetivo ahondar en las siguientes temáticas: como se dio la implementación de la política y que resultados u obstáculos se fueron dando; qué acciones tomaron las empresas para superar cuantificablemente lo establecido en la disposición general; por que el porcentaje de inclusión no fue gradual como lo establece la política pública y por qué los datos presentados por cada empresa no coinciden con los registros del Ministerio del Trabajo. Finalmente, con la revisión de la literatura de autores reconocidos (Majone, Aguilar y Roth) se evaluaron los hallazgos desde varios enfoques, no solo una evaluación de resultados, sino una evaluación pluralista.

---

<sup>2</sup> Los medios utilizados fueron de carácter formal y directamente gestionados con las empresas, pues son ellas las garantes y custodios de la información del personal, puesto que en ningún medio (físico o digital) se encuentra datos de esta categoría abiertos al público.

## **6 Situación actual de las PCD y la política pública de inclusión**

En Ecuador para la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relativas a las discapacidades se crea en 1992 el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) que además, se encarga de vigilar y evaluar las políticas públicas implementadas por las funciones del Estado y las instituciones de los sectores público y privado dentro del ámbito de la discapacidad, con el fin de garantizar la plena vigencia y ejercicio de los derechos de las PCD.

El CONADIS al 2018 reporta que el Ecuador cuenta con un aproximado de 17'023.408 habitantes, de estos 438,892 son personas con discapacidad registradas, es decir, el 2.58% de toda la población ecuatoriana tiene algún tipo de discapacidad legalmente reconocida (CONADIS, 2018). De este grupo de personas con discapacidad el 43.78% son mujeres y el 56.22% hombres. La distribución de esta población se concentra principalmente en las provincias más pobladas del Ecuador. Guayas con 24.37%, Pichincha con 15.48% y Manabí con 10.38%. De esta población, la discapacidad preponderante es la física ya que representa el 46.63%, seguida de la discapacidad intelectual con un 22.50%, luego la auditiva con el 14.17% la visual con un 11.90% y finalmente la psicosocial con el 4.79%. Así mismo el nivel de discapacidad más alto es aquel que se ubica entre el 30% al 49%, seguido del nivel de discapacidad ubicado entre el 50% al 74%. Y finalmente del total de PCD en el Ecuador el 48.32% se ubica en el rango etario de entre los 30 a los 56 años de edad y en un sorprendente segundo lugar representando el 23.68% se ubican las PCD con más de 65 años de edad (CONADIS, 2018).

Luego de citar la realidad de las PCD otro punto importante es conocer cómo ha evolucionado la normativa a favor del reconocimiento y la protección de derechos de

este grupo vulnerable. La Constitución de la república del Ecuador a más de reconocer los derechos y deberes de las PCD, en el Art. 330, manda que el Estado garantiza “la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad” (CONSTITUCIÓN, 2008), disposición que se ve plasmada en las diferentes leyes que rigen tanto al sector público como privado, tal cual se detalla a continuación:

Hasta mediados del 2010 existía la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA, 2003) en la cual los temas de inclusión laboral para personas con discapacidad no fueron tratados. Desde octubre del 2010 con la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público se incluye el derecho a la inclusión laboral para PCD. En el Art. 64 dispone que todas las instituciones por cada 25 servidores están en la obligación de contratar PCD de manera progresiva y hasta un 4% del total de la nómina, bajo el principio de no discriminación y asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades, dotando de implementos y demás medios para el ejercicio de las actividades correspondientes; y en el caso de que por razones de enfermedad catastrófica o discapacidad severa un miembro del núcleo familiar que cuide de esta se convertirá en sustituto para que pueda laborar (LOSEP, 2010).

También la ley indica que la entidad encargada de supervisar y controlar es el Ministerio de Relaciones Laborales - MDT, a través de la unidad de discapacidades y las inspectorías provinciales respectivas. Además en las disposiciones generales octava y décima tercera respectivamente señala que para la incorporación de las personas con discapacidad se aplicara un cronograma progresivo: el 1% en el año 2010, el 2% para el 2011, el 3% para el 2012, hasta llegar al 4% en el año 2013, siendo el porcentaje fijo que se aplicara en los años sucesivos; y también dispone que las instituciones están

obligadas a implementar dentro de las instalaciones, la infraestructura física necesaria que permita el fácil acceso y movilidad de las PCD (LOSEP, 2010).

La Ley Orgánica de Empresas Públicas - (LOEP, 2009), quien en el Art. 17 al hablar de nombramiento, contratación y optimización del Talento Humano indica que por lo menos un 4% del talento humano de las empresas públicas deberá ser personal con capacidades especiales acreditado por el CONADIS. El Código de Trabajo, dispone algo parecido en el Art. 42 inciso 2, señala que las empresas están en la obligación de instalar fábricas, talleres, oficinas y demás lugares destinados a las PCD sujetas a las medidas de prevención, seguridad e higiene del trabajo y desplazamiento. En el inciso 33, señala que el empleador que cuente con un mínimo de 25 trabajadores está en la obligación de contratar una PCD en labores permanentes y con el mismo cronograma progresivo señalado en la LOSEP (CT, 2012).

Para el 2012 se expide la Ley Orgánica de Discapacidades señalando los principios rectores y de aplicación, derechos garantías y beneficios de las PCD, estableciendo el sistema nacional de protección integral, de las infracciones, procedimientos y sanciones. En temas específicos de inclusión laboral en el Art. 45 señala que las instituciones no podrán contratar más del 50% de sustitutos<sup>3</sup> del porcentaje legal establecido. En el Art. 53 señala que la autoridad nacional encargada de las relaciones laborales realizará la verificación de la plena inclusión laboral de las PCD, supervisando cumplimiento de porcentaje y las condiciones laborales en las que se desempeñan. Y el caso de los sustitutos será monitoreado por la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social. Y a su vez ambas autoridades reportaran los resultados del seguimiento y control de la inclusión de las PCD al Concejo Nacional

---

<sup>3</sup> Un sustituto es aquella que se acoge a una medida de acción afirmativa, siempre y cuando la PCD a la que cuida y representa no pueda ejercer la actividad económica para la que fue contratada y registra en el carné más del 70% de discapacidad (CONADIS, Personas con discapacidad laboralmente activas, 2018).



de Igualdad de Discapacidades - CONADIS, a fin de que este evalúe el cumplimiento de las políticas en materia laboral (LOD, 1212).

En el 2013 surge el Plan Nacional del Buen Vivir en donde uno de sus objetivos es, asegurar el acceso al trabajo de las PCD y para ello se definen otras políticas que ayudaran a la consecución del objetivo principal, estas políticas están dirigidas a: garantizar la prestación de servicios públicos con calidad y calidez, erradicar la violencia y discriminación, regularizar la atención especializada, protección social y seguridad social, fomentar la inclusión y cohesión social, garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de las PCD (PNBV, 2013).

Finalmente para promover los derechos de las PCD en el 2013 se crea la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, con el propósito único de impulsar y transversalizar en los sectores tanto público como privado, la equiparación de oportunidades para las PCD; y de entre sus objetivos esta: 1) elaborar programas, proyectos y estrategias para mejorar la calidad de vida de las PCD, 2) promover la prevención de discapacidades y 3) realizar el seguimiento en cuanto al cumplimiento de políticas, estrategias, objetivos, programas y proyectos en el campo de las discapacidades (Martinez, 2017).

No solo Ecuador tienen la política de inclusión laboral; en Argentina los empleadores deben contratar un porcentaje no inferior al 4% de PCD (Ley N° 24.013, 1991); En Chile la realidad es parecida de cada 100 o más trabajadores a lo menos el 1% deberá ser PCD y deberán contar con la calificación y certificación que establece el artículo 13 de la ley N° 20.422 (LEY NÚM. 21.015, 2017). En Perú las entidades públicas están obligadas a contratar PCD en una proporción no menor al 5% del personal y en las empresas privadas un porcentaje no inferior al 3% (LEY N° 29973, 2012).

La política Pública no solo es una decisión y disposición de cumplimiento a niveles inferiores; sino indica que son una serie de decisiones en donde influyen actores ya sean públicos o privados (Aguilar, 2000). Como en el caso de Ecuador los actores son el CONADIS y el Ministerio de Trabajo. En Chile existe la Dirección del Trabajo y Prevención Social que esta será la responsable de evaluar la implementación y aplicación de la política pública (LEY NÚM. 21.015, 2017). En Argentina el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos que a más de hacer cumplir y dar seguimiento de la política de inclusión deberá ser veedor de los concursos de contratación (LEY N° 22.431, 1981).

Con toda esta recopilación de información, se evidencia que Ecuador tiene una amplia normativa legal igual o superior a otros países ya que tienen mejor distribuidas las funciones y responsabilidades entre entidades rectoras, ejecutoras y evaluadoras (Martinez, 2017).

## **7 Situación laboral de las PCD en las EP Hidrocarburos: análisis comparativo.**

### **7.1 Análisis de datos presentados por el Ministerio de Trabajo.**

Se empezó analizando los datos ofertados por el Ministerio de Trabajo, desde la Unidad de Atención de Grupos Prioritarios. La Tabla Nro. 2 describe la contratación de personas con discapacidad por año y por empresa, PETROECUADOR, PETROAMAZONAS y FLOPEC. Se detalla el grado y el tipo de discapacidad. En la columna final donde indica TOTAL PCD muestra la sumatoria de las personas desde el año 2010 hasta el 2016 respectivamente. Los datos de relación laboral y nivel ocupacional lamentablemente no fueron proporcionados.

En el caso de PETROECUADOR los registros empiezan en año 2010 con 71 PCD, en los próximos años entre el 2011 y el 2015 tiene una media de 5 personas por

año, y sorprendentemente en el año 2016 son contratadas 102 PCD. Es decir, desde el 2010 al 2016 en esta empresa pública contrató 201 personas con discapacidad, las mismas que se mantienen activas y registradas en el IESS. De este total la tendencia de contratación es hacia personas con porcentaje de discapacidad entre el 26% y el 50% en donde la discapacidad física es la más cotizada representando el 54.22% y seguida de la discapacidad auditiva y visual. Ver tabla Nro. 2

En el caso de PETROAMAZONAS los registros empiezan en año 2010 con un total del 26 PCD. Entre el 2011 y el 2012 se contrata 10 personas en cada año, y sorprendentemente en el 2013 contrata 99 PCD. Luego se mantiene en un promedio de 23 personas entre los años del 2014 al 2016. Sumando todas las PCD contratadas en cada año y registradas como activas en el IESS se tiene que al 2016 PETROAMAZONAS contaba con un total de 233 PCD. De este total la tendencia de contratación es hacia las personas con porcentaje de discapacidad entre el 26% y el 50% igual que la empresa anterior, en donde la discapacidad física es la más cotizada representando el 63.09%, seguida de la discapacidad visual y auditiva. Ver tabla Nro. 2

Finalmente, FLOPEC los registros empiezan en año 2012 con un total del 3 PCD, entre el 2013 y el 2014 no se contrata, en el año 2015 son contratadas 7 PCD y para el 2016 se contrata 1 persona más. Al año 2016 esta empresa tenía ya 11 personas con discapacidad. De este total la tendencia de contratación es hacia personas con porcentaje de discapacidad entre el 26% y el 50% igual que las otras dos empresas en estudio, en donde la discapacidad física es la más contratada representando el 72.72%, seguida de la discapacidad auditiva, visual e intelectual. Ver tabla Nro. 2

Los datos aquí presentados y por empresa nos muestra que la discapacidad más contratada es la física y el porcentaje de discapacidad más contratado es aquel que se ubica entre el 26% y el 50%. Sin embargo, esta información no responde si las empresas

cumplen o no la acción afirmativa de cumplir con el 4% de PCD; deja vacíos sobre el tipo de relación laboral y estabilidad en las empresas, tampoco muestra la escala ocupacional o cargos máximos o mínimos a los cuales una PCD puede aspirar dentro de una empresa pública.

**Tabla N° 2**

*Datos anuales de las personas con discapacidad: FLOPEC EP*

		AÑOS:							TOTAL PCD	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
PETROECUADOR	Total PCD por año	71	5	9	4	7	3	102	<b>201</b>	
	Grado de discapacidad:	1% - 25%	4	0	0	0	0	0	8	<b>12</b>
		26% - 50%	50	1	9	2	7	1	75	<b>145</b>
		51%-75%	17	4	0	2	0	2	17	<b>42</b>
		mayor a 75%	0	0	0	0	0	0	2	<b>2</b>
	Tipo de discapacidad	Física	39	2	3	3	2	1	59	<b>109</b>
		Mental/psicológica	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
		Intelectual/Psicosocial	3	0	0	1	0	0	4	<b>8</b>
		Lenguaje	2	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
		Auditiva	21	3	5	0	5	1	27	<b>62</b>
		Visual	6	0	1	0	0	1	12	<b>20</b>
	PETROAMAZONAS	Total PCD	26	10	10	99	13	22	53	<b>233</b>
		Grado de discapacidad	1% - 25%	2	0	0	11	2	1	2
26% - 50%			17	9	6	69	9	13	34	<b>157</b>
51%-75%			6	1	2	15	2	7	10	<b>43</b>
mayor a 75%			1	0	2	4	0	1	7	<b>15</b>
Tipo de discapacidad		Física	17	6	9	59	11	14	31	<b>147</b>
		Mental/ psicológica	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
		Intelectual/Psicosocial	2	0	0	3	0	0	3	<b>8</b>
		Lenguaje	0	0	0	1	0	1	2	<b>4</b>

	Auditiva	2	1	0	11	1	2	7	<b>24</b>
	Visual	5	3	1	25	1	5	10	<b>50</b>
	Total PCD			3	0	0	7	1	<b>11</b>
FLOPEC	Grado de discapacidad	1% - 25%		0	0	0	0	0	<b>0</b>
		26% - 50%		1	0	0	5	0	<b>6</b>
		51%-75%		1	0	0	1	1	<b>3</b>
		mayor a 75%		1	0	0	1	0	<b>2</b>
		Total		3	0	0	7	1	<b>11</b>
	Tipo de discapacidad	Física		3	0	0	5	0	<b>8</b>
		Mental/psicológica		0	0	0	0	0	<b>0</b>
		Intelectual/Psicosocial		0	0	0	1	0	<b>1</b>
		Lenguaje		0	0	0	0	0	<b>0</b>
		Auditiva		0	0	0	1	0	<b>1</b>
	Visual		0	0	0	0	1	<b>1</b>	

Nota. Ministerio de Trabajo en respuesta al Oficio Nro. IAEN-CEN-GAP-2017-0054-O de fecha 15 de noviembre de 2017

## 7.2 Análisis de datos presentados por cada empresa estudiada

### 7.2.1 Del porcentaje de cumplimiento de 4% de inclusión de PCD.

Para ratificar los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y responder a cabalidad la pregunta de investigación de si la política pública del 4% es efectiva o no, se solicita información mediante oficio a cada empresa<sup>4</sup>, sin embargo, no todas responde de la misma manera. PETROECUADOR informa que la información es confidencial, PETROAMAZONAS facilita los distributivos de personal a diciembre de cada año y FLOPEC colabora con la información de los últimos dos años. Una de las principales observaciones al momento de procesar la información facilitada por cada

<sup>4</sup> Los oficios enviados a PETROECUADOR, PETROAMAZONAS Y FLOEC fueron: Oficio Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0018-O; Oficio Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0019-O; Oficio Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0017-O los tres de fecha 23 de enero de 2018.

empresa fue que los valores no coinciden con los facilitados por el Ministerio del Trabajo las empresas reportan datos de contratación más altos.

Haciendo un análisis comparativo, se evidencia que las empresas de mejor cumplimiento de la política del 4% de inclusión de PCD y con resultados visibles son PETROAMAZONAS y FLOPEC, superando a PETROECUADOR, en el cumplimiento progresivo del porcentaje. No obstante, para el 2016 las tres empresas resaltan su cumplimiento de la cuota de inclusión. Ver tabla Nro. 3

**Tabla N° 3**

*Resumen comparativo del cumplimiento del 4% de PETROECUADOR, PETROAMAZONAS y FLOPEC*

EMPRESA		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PETROECUADOR	Total personas activas *	7326	8152	8644	5400	5165	4606	4430
	Total PCD más sustitutos **	71	76	85	89	96	99	201
	<b>Cumplimiento del 4%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>5%</b>
PETROAMAZONAS	Total personas activas *	-	-	-	5994	6557	6633	7299
	Total PCD más sustitutos **	-	-	-	356	355	355	385
	<b>Cumplimiento del 4%</b>	-	-	-	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>
FLOPEC	Total personas activas *	-	-	-	-	-	<b>269</b>	<b>261</b>
	Total PCD más sustitutos **	-	-	-	-	-	<b>13</b>	<b>12</b>
	<b>Cumplimiento del 4%</b>	-	-	-	-	-	<b>5%</b>	<b>5%</b>
Disposición general según cronograma		<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>

\* Información obtenida de las páginas web sección transparencia de cada empresa

\*\* Información proporcionada por el MDT en respuesta al Oficio Nro. IAEN-CEN-GAP-2017-0054-O de fecha 23 de enero de 2018

\*\*\* Información proporcionada por cada empresa en respuesta a los oficios Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0017-O y IAEN-CEN-GAP-2018-0019-O de fecha 15 de noviembre de 2017

Nota. La información de FLOPEC y PETROAMAZONAS fue de fuente directa y los datos correspondientes a PETROECUADOR fueron obtenidos de fuente secundaria, de los registros del Ministerio de Trabajo.

### 7.2.2 Del grado de discapacidad y del tipo de discapacidad.

Ahora bien, sabiendo los porcentajes de inclusión en cada empresa, una segunda parte del estudio se centra en el grado de discapacidad mayormente contratado, el mismo que se ubica entre el rango del 26% al 50%, a este resultado respaldan las entrevistas pues nos indican que son un grado “aceptable” en donde la discapacidad no se convierte en mayor obstáculo al momento de realizar las actividades diarias y laborales (MDT, 2018). En segundo lugar, está la discapacidad entre el rango del 51% al 75% de la misma manera las entrevistas revelan que para las personas con este porcentaje de discapacidad necesitan más adecuaciones para asegurar la accesibilidad, y movilidad de la PCD dentro de la institución y del puesto de trabajo (MDT, 2018). Finalmente está el rango desde el 75% en adelante las PCD de ese grupo generalmente no pueden laborar, y para ello un representante legal llamado sustituto y debidamente calificado por la Subsecretaría de Discapacidades del Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES es quien se hace responsable del sustento, cuidado y trabaja en representación de la PCD. Ver Tabla Nro. 4

A estos datos también corrobora la información estadística del CONADIS, al filtrar la información de las personas laboralmente activas se muestra los porcentajes y rangos de discapacidad en el mismo orden de los resultados obtenidos en PETROAMAZONAS Y FLOPEC, en primer lugar, el rango ubicado entre el 30 - 49%, seguido del 50 - 74% con porcentajes del 63.72% para el primer rango y del 28.80% para el segundo (CONADIS, 2018).

Del tipo de discapacidad: la discapacidad física es la más contratada; seguida de las discapacidades auditiva, visual, intelectual, de lenguaje y finalmente la mental o psicológica. Ver Tabla Nro. 4 Las estadísticas del CONADIS muestran la misma realidad; la discapacidad física es la más cotizada con un 54.9% seguida en la

discapacidad auditiva con el 16.03% después la discapacidad visual con el 14.89% y después la discapacidad intelectual, psicológica y de lenguaje con el 9.72%, 2.94% y el 1.53% respectivamente. Las entrevistas también lo ratifican, pues dicen que es más fácil contratar a personas con discapacidad física pues mantienen intactas sus funciones mentales y el tipo de adecuaciones con más accesibles y conocidas por los empleadores, además hay un universo más grande de PCD carnetizadas y con esta discapacidad (MDT, 2018). Cosa que no pasa con el otro tipo de discapacidades, por ejemplo: “las discapacidades psicosociales y las intelectuales son más difíciles de incluir por un desconocimiento en la ciudadanía de las ventajas y desventajas de estas discapacidades” (MDT, 2018). Ver Tabla Nro. 4

**Tabla N° 4**

*Totales del grado de discapacidad y tipo de discapacidad por año PETROAMAZONAS Y FLOPEC<sup>5</sup>*

		AÑOS						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grado de discapacidad:	1% - 25%	13	16	20	22	0	0	0
	26% - 50%	19	28	37	162	174	174	198
	51%-75%	12	16	20	68	73	74	73
	mayor a 75%	6	8	13	45	49	50	54
Tipo de discapacidad	Física	35	49	68	212	199	194	208
	Mental y psicológica	2	2	2	5	6	6	4
	Intelectual	5	5	7	23	29	32	32
	Psicosocial							
	Lenguaje	0	0	0	1	3	5	6
	Auditiva	2	3	3	12	13	13	24
	Visual	6	9	10	45	46	48	50

<sup>5</sup> Los datos son acumulativos para cada año



Nota. La información proporcionada por FLOPEC y PETROAMAZONAS solicitado en oficios Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0017-O y IAEN-CEN-GAP-2018-0019-O

Cabe indicar también que estas preferencias tienen relación directa con el tipo de actividad de las empresas; no solo es necesario el análisis de competencias y habilidades, sino también del nivel de riesgo al cual la PCD va a estar expuesta, por ejemplo el caso de FLOPEC los trabajadores de los buques no deben tener ninguna discapacidad, no por discriminación o haciendo de menos sino porque los analistas de seguridad y salud ocupacional así lo recomiendan; además, por disposiciones internacionales las personas que en estas actividades trabajen deben estar en óptimas condiciones mentales y físicas para ejecutar el trabajo que en si es de alto riesgo; esto no significa que la PCD puede desarrollar actividades en tierra, es decir trabajo de oficina. Así lo indica el Gerente de Talento Humano de FLOPEC en la entrevista realizada el 16 de marzo de 2018.

### 7.2.3 Del tipo de relación laboral.

Hasta ahora hemos detallado y descrito la población de las PCD contratadas en las tres empresas; sabemos que las empresas cumplen con la política pública ya que las tres al año 2016 plasman el 4%. Sin embargo, ¿qué tan efectiva es esta inclusión?, ¿mejora o no la calidad de vida de las PCD? Para ello se ha analizado la variable de relación laboral para conocer si estas personas con discapacidad tienen o no estabilidad laboral.

Los resultados indican que del total de las PCD más del 50% tienen nombramiento; el restante y muy pocos contratos ocasionales. El porcentaje de nombramientos en el 2010 era del 84% y para el 2016 es del 78%, es decir a medida que crece la contratación el porcentaje va disminuyendo en comparación del número de

contratos de servicios ocasionales. Ver Tabla Nro. 5 A simple vista FLOPEC y PETROAMAZONAS garantizan en un gran porcentaje la estabilidad de las PCD no obstante ¿será este sustento suficiente para garantizar una vida digna de las PCD y sus familias? Para responder esta inquietud, se analizó una variable más el nivel ocupacional de las PCD contratadas.

#### 7.2.4 Del nivel ocupacional.

Con la inquietud anterior se planteó también conocer en qué grupo ocupacional se encuentran las PCD<sup>6</sup>. La única empresa que facilitó esta información es FLOPEC y al 2016 indica que del total de 11 personas con discapacidad activas laboralmente 6 se encuentran en el rango salarial de servidores públicos de apoyo con una remuneración máxima de \$733.00, tres personas están entre los rangos de \$817.00 al \$986.00 dos personas en el rango de \$1,086.00 al \$1,676.00 y ninguno con una remuneración más alta. En cambio, datos obtenidos de las entrevistas, directamente de PETROECUADOR y PETROAMAZONAS indican que existen PCD en todos los niveles, llegando inclusive a ser jefes de áreas. (PETROAMAZONAS, 2018) Obviamente aquí se analizan las capacidades, competencias y habilidades de cada PCD de si cumplen o no con el perfil para ocupar cierto cargo; es decir, no se analiza las limitaciones de la PCD sino se valoran sus competencias, habilidades y destrezas para ocupar y ejercer cierto puesto (PETROECUADOR, 2018).

### Tabla N° 5

#### *Totales del tipo de relación laboral (PETROAMAZONAS Y FLOPEC)*

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tipo de relación Laboral	Contratos Ocasionales	8	11	15	90	93	72	69
	Nombramiento	42	57	75	208	193	226	256

<sup>6</sup> Para calcular el 4% de inclusión la ley no hace diferenciación en el tipo de relación laboral.

Totales:	50	68	90	298	286	298	325
% de nombramientos	84.00%	83.82%	83.33%	72.72%	67.48%	75.84%	78.77%

Nota. La información de información proporcionada por FLOPEC y PETROAMAZONAS solicitado en oficios Nro. IAEN-CEN-GAP-2018-0017-O y IAEN-CEN-GAP-2018-0019-O

## **8 Discusión de los resultados la evaluación de la política pública.**

Generalmente “la evaluación consiste en la valoración de los resultados de un programa” (Aguilar, 2000:167). Para opinar de una manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos o resultados de las acciones públicas, es necesario una evaluación, pero entendida como una práctica seria de argumentación basada en información pertinente y oportuna. En este contexto la evaluación es el proceso que recolecta, verifica e interpreta la información o datos sobre la ejecución de una política pública de manera objetiva. (Roth, 2014:135-137).

En años pasados los expertos en políticas públicas dirigían su atención a la manera en cómo se elaboran las políticas, dejando desatendido si las políticas cumplen o no con lo que se esperaba de ellas. últimamente el enfoque ha cambiado concentrándose en la evaluación de los resultados (Aguilar, 2000:146). “Parece indiscutible que, si la actividad normal de la burocracia se concreta en “productos” asociados al desempeño de roles que no caben en una misma dimensión analítica, diferentes deberían ser también los estándares a utilizar para medir o evaluar su productividad” (Oszlak, 1984:241).

“La dificultad característica de la evaluación de las políticas es precisamente la diversidad de las normas admisibles a los ciudadanos, los legisladores, los administrativos, los jueces, los expertos y los medios de difusión con perspectivas y criterios particulares” (Majone, 1997:44). “En algunos casos los estándares y los

objetivos de la política tendrán que ser construidos por el propio investigador y la elección de las unidades para medir el desempeño depende de los propósitos que alinea la investigación” (Aguilar, 2000:119).

Para Roth (2007) en su libro “Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación” la evaluación de la acción pública se clasifica por modalidades de evaluación: primero por el momento de la evaluación que a su vez se divide en la evaluación: *ex ante*, *concomitante* y *ex post*. Segundo por la finalidad y el objeto de la evaluación que se subdivide a nivel de: medios, resultados, impactos, eficiencia y de satisfacción. Y, finalmente según la posición de los evaluadores: evaluación externa, interna o mixta, esta última subdivisión integra posiciones y perspectivas críticas de varios actores. (Roth, 2014:135-165).

### 8.1 Evaluación de la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad de acuerdo a la finalidad y el objeto.

- Evaluación a nivel de medios, “consiste en verificar si los medios previstos para la implementación de una decisión han sido puestos a disposición en el espacio y en el tiempo indicados y si se han utilizado” (Roth, 2014:155). Los resultados de la investigación y la revisión de la literatura a nivel nacional no dan indicios de esta evaluación ni tampoco datos para un análisis.
- Evaluación a nivel de resultados, indica los resultados de la política pública comparados con los objetivos iniciales por medio de indicadores cuantitativos (Roth, 2014:156). Para el Gobierno Nacional, Ecuador se sitúa en uno de los países con mayor cumplimiento con la política de inclusión, mientras que para el 2007 solo existían 602 personas con discapacidad activas laboralmente, para el 2016 esta cifra aumento a

87.030, (Correa, 2017:60). Los resultados del artículo muestran que entre el 2010 al 2016 estas empresas de la función ejecutiva sector hidrocarburos, logran de manera heterogénea niveles de cumplimiento progresivo de la ley de discapacidades. Sin embargo, si revisamos la inclusión de toda la población con discapacidad en el Ecuador se observa que al 2018 del total de PCD registradas únicamente el 13. 12 % están en condición de trabajo ya sea en empresas públicas o privadas (CONADIS, Personas con discapacidad laboralmente activas, 2018). Por lo tanto, si situamos nuestro diagnóstico solo a nivel básico de logros cuantitativos, podríamos presentar un diagnóstico satisfactorio, pero no necesariamente la cantidad implica calidad o satisfacción. (Yunga, 2018)

En países vecinos la realidad es parecida, en Chile del total de PCD en el 2004 únicamente el 29.2% realizan trabajo remunerado y el 70.8% esta como desempleado. (ENDISC, 2013) Y para el 2015 el 57.2% se encuentra inactivo, es decir no participan del mercado laboral. (ENDISC, Estudio Nacional de la Discapacidad, 2015) y en Perú, del total de la población de PCD el 87.9% se encuentran activas laboralmente; y de este porcentaje el “58,3% (161 mil 859) lo hacen como trabajador independiente.” (Observatorio Nacional de la Discapacidad, 2018)

- Evaluación a nivel de impactos, indica los resultados de la política pública desde un entorno social y económico analizando variables netamente cualitativas, involucra a los actores y a los beneficiarios de la política (Roth, 2014:156). Para algunos actores ciudadanos los impactos de la política pública de inclusión son mínimos, en el conversatorio “Inclusión Plena de las personas con Discapacidad”, implicados y sus familiares

manifestaron que para que exista una inclusión plena y sin discriminación, las personas con discapacidad deben tener las mismas oportunidades de formación, capacitación, accesibilidad e inclusión social, acompañado de una sensibilización a empleadores y a la ciudadanía en general (Yunga, 2018).

- Evaluación a nivel de eficiencia, relaciona los resultados con los medios utilizados generalmente, se utilizan los modelos costo-eficacia, costo-beneficio (Roth, 2014:158). Los resultados de la investigación y la literatura a nivel nacional no dan indicios de esta evaluación ni tampoco datos para un análisis.
- Evaluación a nivel de satisfacción, consiste en evaluar si los efectos de la política han satisfecho las necesidades fundamentales. “La razón de ser de la acción pública no es necesariamente la de cumplir con unos objetivos fijados a través de un proceso institucional de decisión, sino la de resolver los problemas esenciales de una población” (Roth, 2014:158). Los involucrados directos de la política pública: las personas con discapacidad y sus familias, manifiestan que esta acción política ha cumplido una cuota mínima de inclusión a nivel nacional, y así lo muestran los datos del CONADIS. Además, manifiestan su malestar con la poca sensibilización de discapacidades, que es parte fundamental de una verdadera inclusión y una construcción colectiva; y que, el hecho de etiquetarles con un carnet de discapacidad no les garantiza que van a conseguir un empleo digno y acorde a sus destrezas y habilidades (Yunga, 2018).

## 8.2 Un modelo de evaluación mixta: la evaluación pluralista de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

“La evaluación de un resultado particular depende de los supuestos y los criterios adoptados por el evaluador” (Majone, 1997:65). “Es evidente que los criterios de evaluación de una política pública van a ser distintos en función de la posición que ocupe el evaluador.” La ambición de este tipo de evaluación es contribuir a un solo entendimiento a partir de varias perspectivas críticas; incluyendo herramientas, cualitativas, cuantitativas y dispositivos de trabajo participativos (Roth, 2014:160).

En este apartado se evaluará la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad a partir de actores políticos, empleadores y personas con discapacidad.

Para los actores políticos la implementación ha sido un éxito. Las EP Hidrocarburos cuantitativamente cumplen satisfactoriamente con la política pública de inclusión del 4% de personas con discapacidad. Si bien no lo hicieron de forma progresiva como la ley manda, al 2016 las tres empresas cumplen con la cuota de inclusión dando un total de 445 personas con algún tipo de discapacidad empleadas. Si bien el CONADIS y el Ministerio de Trabajo desconocen las cuotas reales por empresa y por año; sin embargo, en rasgos generales indican que la política pública ha sido un éxito y se han obtenido resultados significativos en comparación a años anteriores y que todo ha sido un proceso de aprendizaje continuo (CONADIS, 2018). A este éxito también se suma el Ministerio de Salud Pública y reconoce el progreso en ciertos procedimientos, por ejemplo: la disminución de tiempos muertos durante la evaluación y la emisión del carnet de discapacidad, o la considerable reducción de tiempo en el proceso de importación de vehículos para personas con discapacidad (Yunga, 2018).

Para los empleadores la implementación de la política de inclusión del 4% de personas con discapacidad, ha sido un proceso de transición carente de control,

sensibilización y coordinación. Carente de control pues los porcentajes de inclusión anuales no corresponden a las cuotas que determina la ley. Carente de sensibilización, ya que desconocen las potencialidades de cada discapacidad provocando una discriminación involuntaria al momento de la selección del personal, por ello los resultados reflejan que la discapacidad física es la más cotizada ya que las condiciones sensoriales y mentales están intactas. Y finalmente carente de coordinación ya que una PCD no está en igualdad de condiciones (formación, capacitación y experiencia) al momento de postular a un determinado cargo, esto se debe a que no existen escuelas de formación y/o capacitación que desarrolle de manera individual las destrezas, habilidades y competencias de cada individuo en condición de discapacidad (Petroamazonas, Petroecuador y Flopec, 2018). Esto no quiere decir que una persona con discapacidad no puede llegar a cargos directivos, sino indica que no existe igualdad de oportunidades de formación y capacitación para todos los tipos de discapacidades a la hora de conseguir la integración laboral (Egido, Rosario, 2009:136).

En cambio, para las personas con discapacidad y sus familias la implementación de la política de inclusión del 4%, tiene resultados lamentablemente deficientes, con escasa colaboración y carencia de participación. Resultados deficientes, ya que al 2018 del total de PCD registradas a nivel nacional únicamente el 13.12 % están en condición de trabajo ya sea en empresas públicas o privadas (CONADIS, Personas con discapacidad laboralmente activas, 2018). Escasa colaboración tanto de ciudadanos, empresa privada y las diferentes entidades de la administración pública al momento de trabajar por un mismo objetivo (inclusión de las personas con discapacidad), pero una inclusión no solo laboral, sino también social, donde la barrera discapacidad sea tomada como una oportunidad para desarrollar y explotar otras potencialidades, se evidencia en grandes inequidades de inclusión no solo laboral sino también en los campos educativo



y de participación política (Martinez, 2017). Y finalmente, carente de participación de este grupo vulnerable, el hecho de que las PCD tengan un derecho garantizado en la constitución no siempre significa poder ejercerlo. Persiste una brecha muy marcada entre el reconocimiento jurídico y la materialización de sus derechos (Stang, 2011).

Penosamente, Ecuador no cuenta con estadística para un análisis de escolaridad más a fondo sin embargo, un estudio en Perú reveló que el 40.5% de las PCD tienen educación primaria, el 22.5% educación secundaria, el 11.4% superior no universitaria/universitaria y únicamente el 1.7% educación de doctorado (Observatorio Nacional de la Discapacidad, 2018). Esta realidad no es indistinta puesto que un estudio de la OMS “las personas con discapacidad se encuentran afectadas por la falta de acceso a múltiples dimensiones del bienestar, entre ellas la educación y las oportunidades laborales. En efecto, los niños y las niñas con discapacidades tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela y enfrentan importantes desafíos para permanecer y avanzar en los ciclos educativos.” (OMS, 2011). Además, “los establecimientos educativos son inaccesibles, carecen de instalaciones adecuadas y no proporcionan a los estudiantes con discapacidad los ajustes necesarios o dispositivos de asistencia” (CEPAL, 2012).

## **9 Conclusiones**

En el artículo se ha evaluado la política pública de inclusión del 4% de personas con discapacidad, a partir del estudio realizado en tres empresas de la función ejecutiva (EP Hidrocarburos) y se llegaron a las siguientes conclusiones:

El Estado ecuatoriano garantiza la inclusión laboral de las personas con discapacidad versadas en la Ley Orgánica del Servicio Público, Ley Orgánica de Empresas Públicas y Código de Trabajo estableciendo que todas las entidades públicas

y privadas, deben incluir en su nómina al menos el 4% de personas con discapacidad. Además, cuenta con el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de las discapacidades, y al Ministerio de Trabajo como ente de control.

Actualmente en el Ecuador existen 438,892 personas con discapacidad registradas, esta cifra representa el 2.58% de toda la población ecuatoriana; distribuida especialmente en las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí. De esta población la discapacidad física representa el 46.63% seguida de la discapacidad intelectual, auditiva, visual y psicosocial.

En las tres empresas Petroamazonas, Petroecuador y Flopec, se evidencia que al 2016 cumplen satisfactoriamente el porcentaje de inclusión; sin embargo, las cuotas anuales no corresponden a las establecidas en la ley. De esta inclusión, la discapacidad física es la más contratada, seguida de la discapacidad visual, intelectual y auditiva.

Realizando una evaluación por resultados de los datos de las tres empresas, se concluye que cuantitativamente cumplen con la política de inclusión; no obstante, cantidad no es lo mismo que calidad. Una evaluación a nivel de impactos y de satisfacción de las personas con discapacidad, indica un malestar general en este grupo vulnerable, se manifiesta que no existe igualdad de oportunidades en la formación y capacitación para acceder a una inclusión laboral efectiva.

Una evaluación pluralista, en cambio, muestra resultados parecidos; para los actores políticos la política de inclusión del 4% ha sido un éxito, manifiestan que se han logrado cambios y logros significativos, especialmente con la carnetización; para los empleadores ha sido un proceso de transición carente de control, sensibilización y

coordinación; y, para las personas con discapacidad y sus familias la política tiene resultados lamentablemente deficientes, con escasa colaboración entre ciudadanos, empresa privada y diferentes entidades de la administración pública, y deficiente participación de este grupo vulnerable en la construcción de las políticas y programas.

Como conclusión final se tiene que la política pública de inclusión del 4% logra una inserción mínima de las personas con discapacidad. Para el gobierno central Ecuador es un país que ha cumplido con la política; sin embargo, los datos del CONADIS muestran que al 2018 del total de personas con discapacidad registradas en todo el país, únicamente el 13.12% está en condiciones de trabajo ya sea en empresas públicas como privadas. Realidad que no es indistinta a países vecinos como Colombia, Perú, Chile y Argentina donde el problema de desempleo de este grupo vulnerable continua.

## **10 Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis (2000). “Estudio Introductorio”. En La Implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

CEPAL. (2012). Panorama Social de América Latina, 2011(LCG.2514-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONADIS. (14 de junio de 2018). Personas con discapacidad registradas. Quito:

CONADIS. Recuperado de <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/index.html>

CONADIS. (23 de abril de 2018). Personas con discapacidad registradas. Quito:

CONADIS. Recuperado de <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/index.html>

CONADIS. (05 de marzo de 2018). Personas con discapacidad laboralmente activas.

Quito: CONADIS. Recuperado de

<http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadistica/index.html>

CONSTITUCIÓN. (2008). Constitución del Ecuador. Montecristi: Publicada en el Registro Oficial No. 449 20 de octubre de 2008.

Correra, Rafael. (2017). Informe a la Nación 2007-2017. Quito: SENPLADES.

CT. (2012). Código de Trabajo. Quito: Registro Oficial Suplemento Nro. 167 del 16 de diciembre de 2005, última modificación 26 de septiembre de 2012.

Egido, Inmaculada y Rosario Cerillo. (2009). “La inclusión social y laboral de las personas con discapacidad intelectual mediante los programas de empleo con apoyo. Un reto para la orientación”. REOP. Vol 20, Núm. 2, 2º Cuatrimestre, 135-146.

ENDISC. (junio de 2013). Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad. Santiago de Chile: Departamento Inclusión Laboral Servicio Nacional de la Discapacidad.

ENDISC, Estudio Nacional de la Discapacidad. (2015). *II Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile*. Santiago de Chile: Feysler Ltda.

González, Fernando. (2017). *Las empresas públicas en el Ecuador*. Su situación jurídica y su régimen laboral. Cuenca: Universidad de Cuenca.

LEY N° 22.431. (1981). Sistema de protección integral de los discapacitados. Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Oficial de Argentina.

Ley N° 24.013. (1991). Ley N° 24.013. Buenos Aires: Congreso Argentino.

LEY N° 29973. (2012). Ley General de la Persona con Discapacidad. Lima: Congreso de la República.

LEY NÚM. 21.015. (2017). Incentiva la inclusión de personas con discapacidad.

Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

LOD. (1212). Ley Orgánica de Discapacidades. Quito: Registro Oficial No. 796, 25 de septiembre de 2012.

LOEP. (2009). Ley Orgánica de Empresas Públicas. Quito: Registro Oficial Suplemento 48 de 16-oct.-2009.

LOSCCA. (2003). Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Quito: Suplemento del Registro Oficial. No. 184 de 6 de octubre de 2003.

LOSEP. (2010). Ley Orgánica de Servicio Público. Quito: Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010.

Martinez, Rodrigo. (2017). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*.

Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

MDT. (21 de febrero de 2018). Entrevista a Experto en Atención a Grupos Prioritarios.

(Irma Castillo, Entrevistador)

Majone, Giadomenico (1997). "Capítulo I. La función argumentativa del análisis de las políticas públicas". En Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica: México DF.

Observatorio Nacional de la Discapacidad. (20 de marzo de 2018). Perú Recuperado de <http://www.conadisperu.gob.pe/observatorio/index.php/informacion-de-base/sociodemografica/219-encuesta-nacional-especializada-en-discapacidad.html>

- OMS. (2011). (Organización Mundial de la Salud) World Report on Disability [en línea]. Recuperado de [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/report/en/](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/).
- Ordóñez, C. (2011). “Breve Análisis de las Personas con Discapacidad en el Ecuador”. *Alteridad, Revista de Educación*, 6(2) 2011: 145–147.
- Osborne, David. (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349-356.
- Oszlak, Oscar. (2006). *Burocracia Estatal: política y políticas públicas*. POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol XI, 1-30.
- Peña, Paula. (2010). “Implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en la ciudad de Popayán - Cauca (Colombia)”. *Salud Colectiva Entramado* Vol. 6 No. 2, 168.
- PETROAMAZONAS. (22 de febrero de 2018). Entrevista a un representante de Talento Humano. (Irma Castillo, Entrevistador)
- PETROECUADOR. (26 de febrero de 2018). Entrevista a Jefe Corporativo de Desarrollo y Capacitación. (Irma Castillo, Entrevistador)
- PNBV. (2013). Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Ramírez, Franklin. (2010). “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 14-Núm 20, 175-194.
- Revuelta, Benjamín. (2007). “La implementación de políticas públicas”. *DIKAION*, ISSN 0120-8942, Año 21-Núm 16, 135-156.

Riaño, Ana, Rosa García y Alejandro Rodríguez (2016). “Calidad de vida e inserción socio-laboral de jóvenes con discapacidad”. Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 18, Núm. 1, 112-127.

Roth Deubel, André-Noel (2014) Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora: Bogotá.

SENPLADES. (2013). Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación Social y Productiva. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

Stang, M. (2011). “*Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*”, serie *Población y Desarrollo*, N° 103 (LC/L.3315-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Subirats, Joan. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Yunga, Jorge. (08 de mayo de 2018). Conversatorio Inclusión plena de las personas con discapacidad. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.