

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Una mirada a la inclusión laboral de personas con discapacidad en Ecuador.

Análisis de la Implementación de la Política de Inclusión laboral de personas con
discapacidad 2006-2017

Fernanda Katherine Soto Alvarado

Asesora: Mónica Margarita Manosalvas Vaca

Lectores: Manuel Mera y Esteban Moreno

Quito, febrero de 2023

Dedicatoria

A quienes creen que “el cielo es el límite”,
a quienes ríen, a quienes sueñan, a quienes aman,
a quienes luchan día a día por una sociedad inclusiva.
Lee, te espero.

Epígrafe

Incluir no es dejar pasar, es dar la bienvenida.

— Eduardo.Massa

Índice de Contenidos

Resumen.....	10
Agradecimientos.....	11
Introducción	12
Capítulo 1. La Implementación de Políticas Públicas.	15
1.1. Las Políticas Públicas.	15
1.1.1 Una herramienta para la comprensión por etapas: El Ciclo de la Política.	18
1.2. Marco Teórico. Una etapa del ciclo de la política: La Implementación.	19
1.3. El papel que desempeñan los Actores, sus Intereses y sus Recursos en el proceso de Implementación de una política pública.	22
1.4. Marco Analítico. Reconstruir una política empleando el Modelo Anidado Multinivel.	29
1.4.1 Nivel Macro	31
1.4.2 Nivel Meso.....	35
1.4.3 Nivel Micro.....	36
1.4.4 Coherencia, consistencia, convergencia y congruencia.	38
1.5. Estrategia Metodológica. ¿Cómo se analiza la Implementación?.....	40
1.5.1 Un estudio de caso.....	40
1.5.2 Matriz Metodológica	41
1.5.3 Procesamiento de datos	43
1.5.4 Rigurosidad Metodológica.....	43
Capítulo 2. Hacia la construcción de un enfoque de Discapacidades.	45
2.1. Discapacidad: Un concepto en rediseño.	46
2.2. Aproximación histórica hacia las distintas connotaciones sobre la Discapacidad.	48
2.2.1 El modelo de Prescendencia.	49
2.2.2 El modelo Médico o de rehabilitación.....	50
2.2.3 El modelo Social.	51

2.2.4	Más allá de un modelo de la Discapacidad.....	53
2.3.	Entendiendo la discapacidad: Las discapacidades como un problema público.....	54
2.3.1	Las personas con discapacidad y su protección de derechos.....	55
2.4.	Las discapacidades en la Comunidad Internacional.....	57
2.5.	Marco sectorial: Una idea visionaria: Inclusión de Personas con Discapacidad.	59
2.5.1	Antecedentes.....	59
2.5.2	Inclusión Social de Personas con Discapacidad.	60
2.6.	Política Publica en materia de discapacidades.....	61
2.6.1	Nivel Macro.....	63
2.6.2	Nivel Meso.....	64
2.6.3	Nivel Micro.....	68
Capítulo 3.	Inclusión laboral de personas con Discapacidad.....	70
3.1.	La implementación:.....	70
3.1.1	Actores.....	70
3.1.2	Recursos.....	72
3.2.	Primer Periodo 2007 – 2011.....	74
3.2.1	Nivel Macro.....	74
3.2.2	Nivel Meso.....	80
3.2.3	Nivel Micro.....	84
3.3.	Segundo Periodo 2012 – 2017.....	86
3.3.1	Nivel Macro.....	86
3.3.2	Nivel Meso.....	87
3.3.3	Nivel Micro.....	93
Conclusiones.	102
Referencias.....		108
Anexos.....		113

Lista de Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1. 1. Triángulo de Base de los Actores de una política pública.....	23
Gráfico 2. 1 Tesoro.....	67
Gráfico 3. 1. Marco de Interacción entre actores que implementaron la Política de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad.....	78
Gráfico 3. 2. Asignación Presupuestaria 2012 - 2017	92
Gráfico 3. 3. Personas Incluidas Laboralmente 2007 – 2016 según el Ministerio de Trabajo.....	93

Mapas

Mapa 3. 1. Estadísticas de Inclusión Laboral 2018 según CONADIS	94
---	----

Tablas

Tabla 1. 1. Modelo Anidado Multinivel	30
Tabla 1. 2. Modos de Gobernanza.....	33
Tabla 1. 3. Propositiones teóricas para la variable Independiente: X (Modelo de Implementación).....	42
Tabla 1. 4. Propositiones teóricas para la variable Dependiente: Y (Resultados de la Implementación).....	42
Tabla 2. 1. Etapas históricas del trato a la infancia anormal.....	45
Tabla 2. 2. Tipos de Discapacidades	47
Tabla 2. 3. Modelo Anidado Multinivel en la Política de Inserción Laboral	69
Tabla 3. 1. Ley Orgánica de Discapacidades.....	77
Tabla 3. 2. Asignación Presupuestaria 2007 - 2011	82
Tabla 3. 3. Integración Laboral.....	83

Tabla 3. 4. Modelo Anidado Multinivel periodo 2007 – 2011	84
Tabla 3. 5. Modelo Anidado Multinivel periodo 2012 – 2017	97

Lista de abreviaturas y siglas

ACNUDH - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

APA - Acuerdo de actuación político administrativo

CEPAL - Comisión Económica para América Latina

CONADIS - Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades.

FENEDIF - Federación Nacional de Ecuatorianos con Limitación Física

FUNDESI - Fundación de Desarrollo Social Integral

IMSERSO - Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

LOSEP – Ley orgánica de servicio público.

OMS - Organización Mundial de la Salud

ONU - Organización de las Naciones Unidas

SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan Nacional de*

SETEC - Secretaria Técnica de Capacitaciones y Formación Profesional

SETEDIS - Secretaria Técnica de Discapacidades

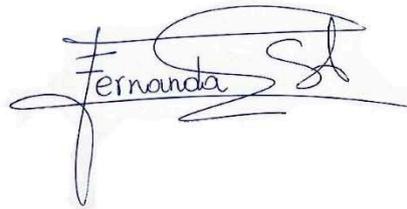
UNESCO - Organización de la Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la cultura

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Fernanda Katherine Soto Alvarado, autora de la tesis titulada “Una mirada a la inclusión laboral de personas con discapacidad en Ecuador. Análisis de la Implementación de la Política de Inclusión laboral de personas con discapacidad 2006-2017”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2023.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernanda Soto Alvarado', with a horizontal line underneath it.

Fernanda Katherine Soto Alvarado

Resumen

Partiendo del análisis de políticas públicas, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta ¿Cuál es el modelo de implementación del Programa de inclusión laboral de personas con discapacidad física en Ecuador y cómo este modelo influye en sus resultados? Para responder esta pregunta se parte del enfoque propuesto por Howlett (2009) sobre el diseño y la implementación de una política pública, proceso que ocurre dentro de un modo de gobernanza específico, el mismo que influye en la elección de instrumentos de política. La elección de estos instrumentos se ve influenciada por los intereses y recursos que poseen los actores públicos y privados, quienes orientan sus acciones en base a sus preferencias (Subirats *et. al.* 2012). Por tal razón, el análisis de la coherencia entre los fines de la política; de la consistencia entre los medios de la política; y de la convergencia y congruencia entre sus fines y sus medios, en los tres niveles de abstracción (Howlett 2009), permitirá analizar cuán anidada es su relación; y cómo una variación en los elementos constitutivos de la política puede influir en sus resultados, desencadenando así en brechas o fallas de implementación.

En esta investigación se utiliza el Modelo Anidado Multinivel (Howlett y Rayner 2013) como una herramienta para sistematizar los componentes de la política y de esta manera caracterizar el tipo de relaciones que se crean en sus diferentes niveles. Para esto, se analiza los fines y los medios de la política pública, a nivel macro, en donde se ubican los modos de gobernanza y las preferencias generales de implementación; a nivel micro, los objetivos de la política y sus instrumentos; y a nivel meso, las metas operacionalizables y las calibraciones de los instrumentos de política (Howlett 2009).

Para comprobar esta relación anidada entre instrumentos de política, se realiza un estudio de caso de la Política de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad dividida en dos periodos de estudio, desde el 2007 al 2011 y desde el 2012 hasta el 2017. En el análisis de la misma se obtiene a nivel macro, que la política fue diseñada para ser implementada mediante un modo de gobernanza en red, sin embargo, los actores priorizaron un instrumento de la implementación Legal; a nivel meso, esta política carece de instrumentos para hacer operativa la inclusión laboral y más allá de la inserción en el mercado de trabajo; y a nivel micro resulta imposible observar el desempeño de los lineamientos de la política ni mucho menos evidenciar si la política fue efectiva en alcanzar sus objetivos.

Agradecimientos

Gracias a Margarita Manosalvas por su apoyo, recomendaciones y sobretodo paciencia durante el tiempo de maestría, pues ha dejado una enseñanza no solo académica, sino una enseñanza de vida. Agradezco tambien al personal del Departamento de Asuntos Publicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pues siempre me brindaron su ayuda con rapidez y estima.

Gracias a mis amigos, gracias sinceras por permitirme aprender de ustedes, por estar prestos a brindarme un consejo, una mano amiga en los momentos que más he necesitado, por demostrarme que son unos grandes seres humanos, por hacerme sentir como si estuviera en casa.

A Dios, por ponerme en el lugar indicado, en el momento indicado, porque su tiempo y sus planes son perfectos siempre.

Infinitas gracias y mi dedicaroria especial a mis abuelos Fernando y Elva, mis personas favoritas, mi compañía, mi guía.

Gracias a mis padres por su motivacion y su apoyo incondicional en cada decision que he tomado. A mis hermanos, porque sus risas y alegria me han servido de apoyo para no decaer. A mis tias, primas y primos, por su impulso de cada dia.

Y gracias a Tí por ser, estar y pertenecer; porque solo tú sabes cuan dificil ha sido este camino.

Introducción

La implementación de una política pública, es la secuencia de actividades y procesos en los cuales se ejecutan los objetivos planteados en la etapa de formulación y decisión (Roth 2014). Los primeros estudios se remontan a Philip Selznick (1949) con su obra denominada “*TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*”; y más adelante, tomando gran relevancia a partir de obras como la de Pressman y Wildavsky (1973) denominada “Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”.

Sabatier y Mazmanian plantean que el análisis de la implementación, brindará al investigador una mirada clave acerca de los factores que incidieron en la consecución o no de los objetivos de política (Sabatier y Mazmanian 2000). Es decir, este estudio no solo analizará a la política como un todo, sino buscará delimitar los instrumentos de política que fueron privilegiados al momento del diseño de la misma y sus relaciones entre sí.

La pregunta de investigación ¿Cuál es el modo de gobernanza de la Política de inclusión laboral de personas con discapacidad en Ecuador y cómo este modo influye en sus resultados? está encaminada a describir el proceso de implementación de la política pública de Inclusión laboral e interpretar cómo esta forma particular de elección de instrumentos de política, dentro de un modo de gobernanza específico, influye en los resultados que se obtiene (outputs); para esto, se recoge determinadas características del análisis de la implementación que desarrollan Subirats, *et.al.* (2012) como el estudio de los actores, sus intereses y sus recursos. Sin embargo, las premisas establecidas por Subirats, *et.al.* no brindan un marco analítico que permita operacionalizar las variables de estudio y sus relaciones, en consecuencia, no permiten poner a prueba una hipótesis de investigación; en tal virtud, se utilizará el marco analítico de Michael Howlett (2009) definido a través del Modelo anidado multinivel para esquematizar los instrumentos de política.

La aplicación del Modelo anidado multinivel (Howlett 2009) permitirá analizar la coherencia entre los fines, la consistencia entre los medios y, la convergencia y congruencia entre los tres niveles de abstracción de la política y de esta forma determinar cuan anidada es su relación; y, cómo una variación en los elementos constitutivos de la política puede influir en sus resultados, desencadenando así en brechas o fallas de implementación.

En el capítulo 1 se desarrolla el marco teórico sobre la conceptualización del término política pública, el ciclo de la política, la definición de implementación, la teoría de la

implementación, el marco analítico para analizarla y la estrategia metodológica empleada en la presente investigación.

En este capítulo se analiza el papel que desempeñan los actores en el proceso de implementación de una política pública. Primero se establece que los actores surgen a partir de un proceso de “subjetivación social” y se los clasifica siguiendo el modelo del Triángulo de los actores propuesto por Subirats, *et al.* (2012) y son: actores públicos y privados, grupos objetivos y beneficiarios finales de la política. El objetivo de esta clasificación es situar a cada actor en su propio entorno, con el fin de definir cuáles serán sus intereses y hacia dónde irá orientada su asignación de recursos (Subirats, *et al.* 2012).

Se presenta el marco analítico empleado para el estudio de caso, el Modelo Anidado Multinivel, para analizar el campo de acción que posee el Estado y los grados de abstracción de una decisión tomada por autoridad pública; se presenta la forma en la que se analizarán los diversos componentes de una política pública y como sus mezclas e interacciones deberían funcionar respondiendo a una relación anidada o integrada entre ellos.

Al final del capítulo I se plantea la estrategia metodológica que se aplicará, la cual responde a un estudio de caso. Para interpretar los resultados del análisis se prioriza el empleo de una estrategia que permita seguir las proposiciones teóricas que llevaron al estudio de caso, para lo cual se empleará una técnica conocida como *Pattern Matching* por medio del cual se comparará lo teóricamente predicho con lo empíricamente observado (Trochim 1989).

En el capítulo 2 de la investigación se encontrará un apartado teórico sectorial acerca de la Política Pública de inserción laboral de personas con discapacidad. Está conformado por la conceptualización del término discapacidad y sus tipos; por un recorrido histórico sobre la evolución de las diversas connotaciones que ha tenido la discapacidad entre los cuales se destaca el modelo de prescindencia, el modelo médico, el modelo social y la nueva conceptualización de la discapacidad a partir de una concepción biopsicosocial.

Debido a que la discapacidad es considerada como un problema público, en este capítulo se recoge los postulados de Martha Nussbaum quien propone que las personas con discapacidad no son improductivas, solo deben contar con un entorno que cree las condiciones para que se pueden desenvolver de una manera óptima; siguiendo esta línea, plantea una lista de diez capacidades, las cuales permiten desarrollar nuestras vidas en condiciones de dignidad humana (Nussbaum 2007). Basándonos en esta teoría, se plantea que la tarea de integrar a las

personas con discapacidad en el espacio público un objetivo público, surge entonces la idea de inclusión social, como el medio para aceptar la diversidad de estas personas.

En lo referente al marco sectorial, se definen los antecedentes históricos de la inclusión laboral de personas con discapacidad, además se plantean los hechos históricos más relevantes que llevaron a la promulgación de la política de prevención de discapacidades, ejecutada por medio del programa Ecuador sin Barreras cuyo eje de Trabajo, más adelante, se convertiría en la Política Pública de inclusión social de personas con discapacidad.

En el capítulo 3 se pone a prueba la hipótesis. Se muestran los datos obtenidos en documentos, por medio de entrevistas, con análisis de leyes y reglamentos entre otros. Se parte por identificar cuáles son los actores involucrados en la implementación de esta política; luego, se evidencia los recursos privilegiados por los actores en función de los intereses que cada uno tenía; y, tercero, se presentan los datos de la política pública organizados de forma cronológica en dos periodos: 2007 – 2011 y 2012 – 2017, esta organización se efectuó con el objetivo de darle lógica a la investigación.

Por último, las conclusiones de esta investigación detallan los resultados encontrados a partir de la aplicación marco analítico y su posterior emparejamiento de patrones con la teoría. Además, manifiesta la pertinencia del uso del marco analítico y cuál sería la propuesta para futuras investigaciones. Si bien es cierto, existe inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral; sin embargo, ciertos elementos de la política generaron más dudas que certezas, por ende, se puede decir que estamos lejos de lograr una verdadera inclusión laboral pues, pese a toda la relevancia que tiene el ámbito de las discapacidades en el Ecuador, aun no se define claramente los mecanismos que garantizaran una óptima calidad de vida de las personas con discapacidad.

Capítulo 1. La Implementación de Políticas Públicas.

En este capítulo se pretende realizar un recorrido por los conceptos teóricos más relevantes acerca del proceso de las políticas públicas y, especialmente de aquellos que permitan abordar adecuadamente el problema de investigación planteado, de igual forma, en este capítulo se examina el marco analítico que servirá para probar la hipótesis de investigación. Finalmente se presenta el diseño metodológico a través del cual se pretende responder a la pregunta de investigación. Es así que este capítulo orienta y sustenta teóricamente lo que en lo posterior se pretende demostrar de forma empírica.

1.1. Las Políticas Públicas.

Roth (2014) manifiesta que, por lo general, la definición del término política pública, presenta desde un primer momento, un problema semántico, el cual puede ser clarificado si nos remitimos momentáneamente a los términos utilizados en el idioma inglés. Así, cuando se toma a la política como un “ámbito de gobierno de las sociedades humanas”, se traduciría por el término “*polity*”; en cambio al referirnos a la política como “actividad de organización y lucha por el control del poder”, estamos hablando de la “*politics*”; y finalmente, si se quiere hacer referencia a la “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” hemos arribado al ámbito de la “*policy*” es decir lo que concretamente se conoce como política pública (Roth 2014, 35).

Wilson (2008) señala que existen diversos conceptos con los cuales se pueden definir a las políticas públicas y estos el propósito al cual vaya orientada la definición. Por ejemplo señala que, en el discurso de un organismo de Gobierno se podría definir a una política pública como “el proceso por el cual los gobiernos traducen su visión política en programas y acciones para entregar resultados”; de igual forma, cuando se posee una audiencia determinada, el concepto de política pública puede estar orientado a determinar “principios y prioridades que adopta un gobierno en relación con un tema, y no con su traducción a la acción [...] Y no todas las políticas tratan de generar cambios. En algunos casos, el objetivo [...] es la continuidad” (Wilson 2008, 153).

El concepto de política es dinámico, es decir que puede variar de acuerdo con el individuo, al espacio y al tiempo en que se lo expresa. En determinados momentos, se ha considerado que las políticas son meros discursos gubernamentales que buscan satisfacer las necesidades sociales de forma momentánea, sin embargo, no se refleja su accionar articulado y programático. Como lo manifestaba Wilson, dependiendo del contexto, una de las razones

para formular una política pública es garantizar su continuidad, lo cual implicaría la posibilidad de mantener vigentes cierto tipo de proyectos que no se hayan concretado en su totalidad o que fueron elaborados para mediano y largo plazo.

Kraft y Furlong señalan que las políticas son un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong 2007, 5); por consiguiente, para objeto de esta investigación se destaca el concepto “curso de acción o inacción” en donde las políticas públicas son la representación de la decisión que toma el gobierno, definida en función de los intereses predominantes en un momento dado, lo que ejerce determinada influencia para actuar o no ante una demanda social. Este concepto coincide con lo manifestado por Meny y Thoening, quienes destacan que la política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. [...] Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoening 1992, 89-90).

Se ha establecido que el Estado puede hacer uso de los recursos que tiene a su disposición, se puede inferir entonces que la definición de sus estrategias estatales son el resultado de la movilización de actores públicos y privados ya sean colectivos e individuales, que pugnan por hacer prevalecer sus ideas e intereses contradictorios. Por tal motivo, se entiende a las Políticas Públicas como estas estrategias, pues son un conjunto de elementos y procesos llevados a cabo por una autoridad de gobierno, con el fin de mantener o modificar cierto ámbito social (Roth 2014).

En esta investigación, se adopta bajo el concepto de Subirats *et.al.* (2012), para quienes las políticas públicas son:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, *et al.* 2012, 38).

Se considera que este es un concepto completo para determinar factores importantes dentro de una política pública. Primero, destaca que debe existir una “decisión” adoptada por actores relevantes a nivel público y privado, quienes encaminan sus acciones para resolver una

situación que está generando inconvenientes a nivel de la sociedad. Segundo, estas decisiones tomadas por dichos actores se materializan en ciertos actos que buscan llegar a las personas afectadas por esos problemas sociales, estos actos podrían ser denominados como programas o proyectos encaminados a solucionar el problema que les acontece y así mejorar su calidad de vida. Inclusive, se señala que una política se conforma de aquellas

decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, ordenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.) (Subirats, *et al.* 2012, 39).

Sin embargo, pese a que se considera un concepto claro y muy completo, existen ciertos autores como Janet Kelly, quien menciona que no existe una fórmula perfecta para definir el concepto de política pública, tampoco existe la seguridad exacta que la elaboración de una política garantice que sus resultados en la aplicación sean óptimos; y, es ahí cuando “el estudio de las políticas busca precisamente los aprendizajes útiles para que los gobiernos respondan a las demandas de los ciudadanos” (Kelly 2003, 59).

Es así como el análisis de las políticas públicas, como campo interdisciplinar de estudios, puede ofrecernos un punto de partida para encontrar una mejor conceptualización del término política pública. Fontaine manifiesta que “el análisis de políticas tiene que ver tanto con la evolución del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad, como con la transformación de la sociedad y de la economía” (Fontaine 2015, 5); y, de igual manera, Subirats *et al.* (2012), sustentan esta afirmación al señalar que el análisis de política permite “interpretar al Estado” considerado como una parte fundamental dentro de un todo llamado “sistema político-administrativo” debido a la influencia que posee el Estado para modificar dichos aspectos económicos y sociales (Subirats, *et al.* 2012, 10).

Dada la complejidad del proceso de una política, algunos autores han tratado de esquematizar el mismo de forma didáctica y para ello hacen uso de la noción de un “ciclo de las políticas públicas que inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos” (Subirats, *et al.* 2012, 44); es decir, se contempla el problema público, la puesta en agenda, la formulación de la alternativa de solución, el diseño de la política, la implementación de la misma y la evaluación de sus efectos. No obstante, cabe recalcar que esta es solo una representación didáctica del proceso y no pretende representar la secuencia de actividades que deben ocurrir para que exista una política pública, la labor de los

analistas es precisamente ofrecer interpretaciones relevantes y más ajustadas a la realidad de la forma en que se desarrolla este proceso.

1.1.1 Una herramienta para la comprensión por etapas: El Ciclo de la Política.

Existen diversos conceptos y enfoques para analizar una política pública; el enfoque pionero, propuesto por Harold Lasswell, a partir de su trabajo realizado en los años 50, plantea una visión moderna, para aquella época, acerca de las ciencias de políticas o “*policy science*”. Lasswell fue el primero en anotar la distinción entre “el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política”, con la cual pretendió articular el estudio y el análisis de las políticas como ciencia interdisciplinaria y como conocimiento útil para optimizar la decisión tomada por un eje gubernamental (Lasswell 1956).

Al respecto, Roth (2014), retomando los preceptos de Lasswell, considera que los estudios *del* proceso de la política constituyen “estudios académicos [con] trabajos de tipo más analítico que evaluativo” y que “se caracterizan por intentar explicar o interpretar la acción pública a partir de un marco teórico explícito que los investigadores ponen a prueba mediante un proceso de investigación” (Roth 2014, 81). Por otro lado, los estudios *en el* proceso de la política son considerados de tipo profesional que proveen “las herramientas y las estrategias político-administrativas más adecuadas para alcanzar objetivos y contribuir así en la construcción de un gobierno más eficiente o eficaz en función de los objetivos defendidos, en base a indicadores de resultados de impactos” (Roth 2014, 81-82).

Si se considera a las políticas públicas como la clara ejecución del método por medio del cual se expresa la acción pública, se entendería que una forma de abordar este proceso complejo, dadas las limitaciones cognitivas que tenemos los seres humanos, es dividiendo un fenómeno u objeto de estudio en unidades más pequeñas, de allí que un esquema secuencial permite un mejor entendimiento inicial por parte de los analistas e investigadores del fenómeno al cual pretenden convertir en objeto de estudio, un esquema que identifique, conecte y permita analizar las fases de forma interdependiente.

A partir de los estudios de Lasswell, se propondría este esquema como un “modelo del proceso de decisión”, conformado por siete etapas: “Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación” (Lasswell 1971, 28). En años siguientes, May y Wildavsky definirían al proceso de la política como el “ciclo de la política” para otorgarle un sentido más comprensible para su estudio; y, este ciclo estaría compuesto por

cinco fases: “fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación” (May y Wildavsky 1978).

La versión expresada por Anderson (1975) acerca del ciclo de la política, complementa lo anteriormente dicho y plantea que existen al menos cinco fases reconocibles dentro del proceso: “[1]‘agenda’ (algunos temas pueden entrar o no en la agenda gubernamental), [2]‘formulación’ (se formulan varias alternativas), [3]‘adopción de la política’ (se elige una alternativa), [4]‘implementación’ (se pone en marcha la política) y [5]‘evaluación’ (se intenta saber si ha funcionado)” (Harguindeguy 2015, 22).

El ciclo de la política, al tener una división por fases, permite una comprensión sencilla de los actores y los procesos inmersos en cada etapa del desarrollo de una política. En este ámbito, Aguilar Villanueva manifiesta que “la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Aguilar Villanueva 1992).

1.2. Marco Teórico. Una etapa del ciclo de la política: La Implementación.

El estudio de la fase de implementación de las políticas públicas ha pasado por varias perspectivas. Partiendo de la obra pionera postulada por Philip Selznick (1949) denominada “*TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*” en la cual presenta una secuencia de implementación de una política; y con un progreso relevante hacia los años 70 con obras como la de Pressman y Wildavsky (1973) denominada “Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”; más adelante, Sabatier y Mazmanian (1979) con “*The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives*”, la implementación hace referencia, en palabras de Roth (2014), a una “etapa fundamental porque en ella la política, hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth 2014, 185); por esta razón, la implementación, se considera como la secuencia de actividades y procesos en los cuales se ejecutan los contenidos adoptados en la etapa de formulación y decisión.

Pressman y Wildavsky sostienen que “la implementación puede considerarse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky [1973] 1998, 55) y por esta razón plantean el concepto de la implementación desde dos perspectivas. Primero, argumentan que una política pública está compuesta por los objetivos que orientan su diseño, y los medios que serán empleados para

alcanzarlos, esta distinción será retomada por autores contemporáneos como Howlett *et. al.* para analizar el contenido de una política pública; y segundo, consideran necesario hacer la distinción entre una política pública y un programa público (Pressman y Wildavsky 1998).

Para los autores “la política [es] una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y consecuencias previstas. [...] [en donde] la implementación constituiría la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas, después de haberse satisfecho las condiciones esenciales. [...] Un programa consiste en una acción gubernamental que se inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es problemática [en este caso, se entenderá a la implementación] como el grado en que ha ocurrido las consecuencias previstas” (Pressman y Wildavsky 1998, 55).

Enfocarnos en el análisis de la implementación implica conocer el porqué de este análisis:

[...] la función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto;¹ 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetos estatutarios (Sabatier y Mazmanian 2000, 329).

Es así como Sabatier y Mazmanian ponen de manifiesto que analizar la implementación, brindará una perspectiva concreta acerca de los factores que pudieren determinar la consecución o no de los objetivos que planteó el programa; para desarrollar su concepto, la primera categoría de factores se encuentra relacionada con la especificación del problema social a la cual está dirigido el programa; esto se encuentra relacionado con la viabilidad y pertinencia del mismo en relación con el ordenamiento jurídico vigente. La segunda categoría se relaciona con la capacidad de ejecución que posee la institución encargada del ejercicio de la implementación del programa y, por ende, el grado de priorización de la misma que se ha establecido en la normativa. Finalmente, la tercera categoría se relaciona con las diversas variantes de orden político que pueden influenciar a los ejecutores de la política para que cumplan o no con lo establecido en la normativa para la implementación del programa.

De igual manera, Winter señala que el estudio de la implementación se orienta hacia

¹ Con este término (statutory) los autores hacen referencia al conjunto de reglas y normas legales que respaldan la existencia de una política.

las consecuencias de las políticas públicas, que se han promulgado como leyes u otros estatutos autorizados. Sin embargo, la política también puede concebirse a nivel operacional como la prestación de servicios públicos y la aplicación de la normativa a los ciudadanos. En consecuencia, la investigación de implementación se centra en el contenido de tales actuaciones, sus causas y consecuencias (Winter 2003, 206).

Analizar la implementación, por lo tanto, está relacionado no solamente con la política pública de la cual partió el proceso, sino también la cadena de acciones implicadas en su ejecución; es decir, la traducción de los mandatos establecidos en la política en instrumentos y/o mecanismos concretos para llevar a la práctica dichos mandatos, así como la forma que los funcionarios encargados de la entrega de los productos y servicios de la política (*street level bureaucrats*) aplicaron dichos instrumentos y la manera en la que los ciudadanos, especialmente aquellos que forman parte del grupo objetivo y de los beneficiarios de la política, formaron parte y recibieron este acto de implementación.

Aguilar Villanueva define a la implementación como “esa secuencia programada de acciones (la cadena subsiguiente de causalidad) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin” (Aguilar Villanueva 2007, 46). En base a esto se dirá entonces que implementar una política o un programa publico implica que los actores inmersos en el proceso realicen una serie de acciones consecutivas, empleando los recursos necesarios para llegar a alcanzar la meta planteada. Para Aguilar Villanueva, existe un doble sentido inmerso en la implementación: por una parte, este proceso permite ejecutar un texto que únicamente constaba en la legislación o en una decisión administrativa escrita; y, por otra parte, ayuda a poner en práctica el deseo implícito en el diseño de la política pública (Aguilar Villanueva 2007).

Por su parte Subirats *et. al.*, manifiesta que:

esta fase del *policy cycle* conecta directamente a los actores públicos del APA, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica (Subirats *et. al.* 2012, 183).

En este postulado los autores plantean un concepto de implementación en cual enlazan tanto a los actores públicos del acuerdo de actuación (Subirats *et. al.* denominan a esta decisión de

actuar como acuerdo político administrativo APA),² desde donde parte la iniciativa de implementar una política pública y; el grupo de personas cuyo comportamiento se trata de cambiar para alcanzar el objetivo de la política (grupo objetivo) como de quienes van a recibir el beneficio directo de esta implementación (grupos beneficiarios finales). Los actores públicos del acuerdo de actuación son las autoridades políticas encargadas de ejecutar la decisión burocrática, estos determinan el inicio de las actividades administrativas que ponen en marcha una política decidida en un ámbito político, para un sector específico. Analizar la implementación de una política es hacer comprensible ese proceso de transición entre los objetivos mentados de una política pública y las acciones concretas realizadas en pos de esos objetivos.

Puesto que, la pregunta de investigación del presente trabajo se orienta describir el proceso de implementación de la política pública de Inclusión laboral e interpretar cómo esta forma particular de elección de instrumentos de política, dentro de un modo de gobernanza específico, influye en los resultados que se obtiene (outputs), es de interés del investigador profundizar en ciertas características del análisis de la implementación desarrolladas por Subirats, *et.al.* (2012); sin embargo, esta caracterización no ofrece un marco analítico que permita delimitar el número de variables y sus relaciones a fin de organizar el análisis y poner a prueba algunas hipótesis, por lo tanto, se utilizará el marco analítico de Michael Howlett (2009), específicamente el modelo anidado multinivel que permitirá operacionalizar las variables relevantes de la política pública y de esta manera poder obtener aspectos claves del proceso de implementación.

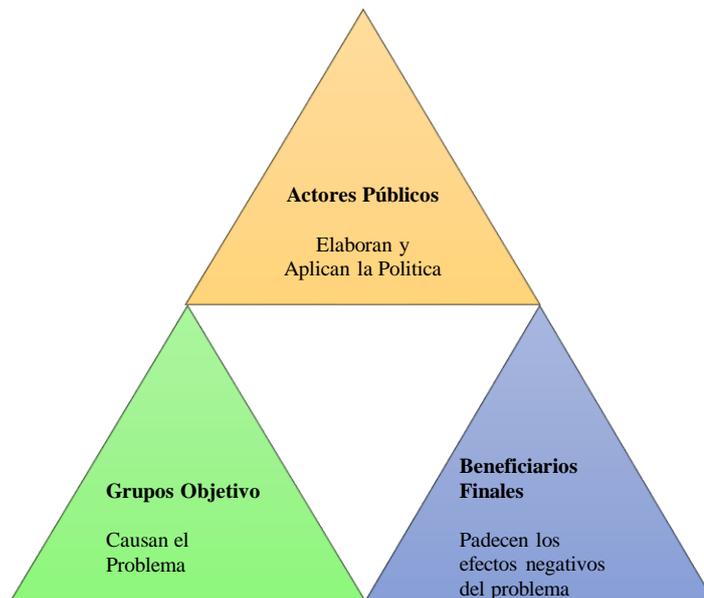
1.3. El papel que desempeñan los Actores, sus Intereses y sus Recursos en el proceso de Implementación de una política pública.

Subirats *et. al.* inician por definir el papel que ocupan los actores dentro del proceso de implementación de políticas públicas: los actores son aquellos individuos o colectivos quienes se reivindican y adquieren derechos como producto de una construcción social y política. Se asume que esta construcción le otorga sentido político a alguien que antes no lo tenía; por esta razón podríamos decir que es la emergencia de un nuevo sujeto. Por ejemplo, actualmente existen leyes que benefician a asociaciones o sectores vulnerables quienes, en el pasado, no

² “El acuerdo de actuación político administrativo (APA) fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo” (Subirats *et. al.* 2012, 116).

tenían conexión política, ni tenían presencia pública (Subirats *et. al.* 2012). Los actores por tanto, son el resultado de un proceso de subjetivación social y política dentro del proceso de la política pública; en esta investigación, como ya se ha anticipado, se prevé adoptar la clasificación de los actores en tres tipos: “en función de su carácter público, es decir los actores político-administrativos” y los actores privados, que a su vez se subdividen en dos: “grupos objetivo” y “beneficiarios finales y grupos terceros”; a partir de esta clasificación se esboza lo que denominan “el triángulo de los actores” (Subirats, *et al.* 2012, 56-57) (Ver **Gráfico 1.1.**).

Gráfico 1. 1. Triángulo de Base de los Actores de una política pública



Elaborado por la autora a partir de Subirats, *et al.* 2012, 66; Knoepfel, Larrue, Varone 2001,70.

Primero, para definir los actores públicos (político-administrativos) los autores se remiten a la definición del APA, conceptualizándolo como “el conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más formales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública” (Subirats, *et al.* 2012, 62). De esta forma, se establece que un actor público es todo aquel individuo investido de autoridad de un organismo público que le faculta para tomar decisiones y establecer procesos encaminados a elaborar y poner en marcha una política pública.

En base a esta definición, se pretende establecer que, para que sea considerado un actor público, debe reunir dos características específicas mencionadas por los autores:

la existencia de una responsabilidad pública y el correspondiente control gubernamental directo sobre tales actores [pues] [...] los objetivos y procesos internos de tales organizaciones explican, por lo menos de manera parcial, el comportamiento de esos actores y, de manera más amplia, la forma en la que se elaboran e implementan las políticas públicas (Subirats, *et al.* 2012, 63).

Segundo, dentro de los actores privados se encuentran los “Grupos-objetivo” definidas como aquellas “personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política intenta resolver” (Subirats, *et al.* 2012, 63). Por ejemplo, en nuestro caso de estudio en particular, los grupos objetivo podrían ser las empresas e instituciones públicas pues, directamente sobre ellas recaerá la intervención que el Estado realizará para regular los temas de inclusión laboral de personas con discapacidad, así como la aplicación de mecanismos que permitan que se dé cumplimiento de la política. Al respecto se indica que:

la política pública correspondiente les impone obligaciones o les confiere derechos [...]. El legislador y/o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos objetivo modificarán su conducta y, por tanto, el problema colectivo que ha sido el motivo de la puesta en marcha de la política podrá resolverse o mejorar (Subirats, *et al.* 2012, 63-64).

Tercero, otro grupo de actores privados son los “beneficiarios finales y grupos terceros” en donde, los beneficiarios finales se conforman por

personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente [...] Los beneficiarios finales son, pues, los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo. [Mientras que] [...] Los grupos terceros incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les este directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente (Subirats, *et al.* 2012, 64).

Es decir, los beneficiarios finales pueden ser definidos como aquellos individuos quienes gozarán de los efectos positivos que tenga la implementación de determinada política; pues, al existir protección gubernamental y coerción hacia los grupos-objetivo por medio de sanciones, existe mayor probabilidad que la implementación de la política ocurra según las condiciones planificadas. Por otro lado, los grupos terceros se creería que son aquellas

personas que, pese a que la política no fue dirigida para solucionar sus problemas, existe determinada circunstancia que permite que también se beneficien de su implementación.

No obstante, Pressman y Wildavsky consideran que “cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras” (Pressman y Wildavsky 1998, 189). Por esta razón se asume que para reducir las dificultades que presenta la multiplicidad de actores en el proceso de implementación, se deberían crear determinadas condiciones al diseñar la política que sirvan como variables de control, para intentar evitar que la multiplicidad de actores sea un motivo anticipado de fracaso de una política pública; de igual forma, los autores plantean que se debería alcanzar la consecución de acuerdos entre actores que permitan que se implemente el programa de forma óptima y en la celeridad adecuada (Pressman y Wildavsky 1998)

Por otra parte, Subirats *et.al.* destacan que el analizar “las interacciones entre los actores públicos del APA, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros” permite “situar a cada tipo de actor en su entorno social e identificar las fuerzas políticas, sociales y económicas a las que está expuesto, así como la intensidad de las relaciones que se crean entre los diferentes actores en función de sus intereses y recursos respectivos” (Subirats *et. al.* 2012, 204-205).

Claramente, la interacción de actores se relaciona en función de sus intereses. Un actor puede preferir formar coaliciones con otro actor que mantenga intereses similares para poder ejercer determinada presión al momento de adoptar una decisión. Se piensa que, a veces, los actores no discrepan en cuanto a la política como un todo; no obstante, los intereses de cada actor pueden influir en cuanto al empleo de recursos específicos que promuevan o no el cumplimiento de las metas establecidas en la política; de ahí deriva la importancia de analizar lo concerniente a los recursos fundamentales dentro de una política pública.

Se considera que muchas veces la interacción de actores se realiza en función de los intereses y de los recursos que estos tienen a su alcance (Subirats, *et al.* 2012). En muchos casos los recursos de los actores y su uso en función de sus intereses dentro del proceso pueden explicar ciertos resultados. Un ejemplo de ello es lo que Pressman y Wildavsky definen como la “anatomía de la demora”, este planteamiento establece que “el empleo de recursos es una función directa de la intensidad de la preferencia” de los actores, es decir que, a mayor preferencia por un resultado determinado, mayor cantidad de recursos se emplearán para alcanzar dicho resultado. También establecen que “la demora es [...] una función del número

de puntos de decisión, el número de participantes en cada punto y la intensidad de sus preferencias” (Pressman y Wildavsky 1998, 208-209).

Así, los autores llegan a plantear como hipótesis acerca de la implementación, y especialmente para explicar las brechas de implementación, que el empleo de recursos por parte de los actores de la implementación se encuentra relacionado de forma directa con los intereses que estos tengan respecto a la implementación de la política y a sus resultados; por ende, explicar la demora implicaría identificar “las actividades que supuestamente iban a emprenderse y no se llevaron a cabo, o que estuvieron sujetas a demoras excesivas”. La brecha también puede explicarse debido a que “las aspiraciones se pusieron muy en lo alto” (Pressman y Wildavsky 1998, 58); es decir que las metas carecían de una base realista para su establecimiento.

Ahora bien, si el empleo de recursos es directamente proporcional a los intereses de los actores, también es necesario considerar que los actores disponen de una variedad de recursos. En esta investigación se pretende analizar cuatro tipos de recursos mencionados por Subirats *et. al.*, los mismos que permitirán, más adelante, explicar de mejor manera el caso en estudio. Estos recursos se detallan a continuación:

Primero, “El derecho o el ‘Recurso Jurídico’”,

el derecho ocupa un lugar preponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública, ya que constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros (Subirats *et. al.* 2012, 74).

En este caso se entendería que los compendios de normas jurídicas aplicadas dentro del organismo estatal, tienen como función primordial marcar una ruta en base a la cual se fundamenten y surjan las actuaciones administrativas que se encaminaran a resolver problemas públicos; como bien se señala, será la normativa la que regirá tanto el accionar encaminado al cumplimiento de objetivos, así como los instrumentos apropiados para poner en marcha la política pública.

Segundo, “El dinero o los recursos económicos”, sería “impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros” por este motivo se indica que “algunas políticas se valen de diversos incentivos que se otorgan a personas privadas o colectividades públicas a fin de conseguir que adecuen su conducta al objetivo deseado”

(Subirats *et. al.* 2012, 77). A partir de este concepto, se considera que los recursos financieros siempre van a estar presentes cuando se implementa una política pública.

Empero a su importancia, se reconoce que

las partidas del presupuesto reflejan solo de manera parcial las políticas y sus prestaciones específicas dado que las mismas se presentan en relación con el tipo de gasto (clasificación presupuestaria por naturaleza del gasto) y no en función de la producción de una política pública específica (clasificación presupuestaria de carácter funcional) [...] El proceso presupuestario tradicional no permite manejar ni conocer de manera precisa las dotaciones financieras de las diversas políticas públicas efectuadas por las administraciones (Subirats *et. al.* 2012, 78).

Se podría decir entonces que muchas veces que el análisis de los recursos financieros asignados para la formulación e implementación de determinada política, no siempre dan cuenta de la forma y el alcance que tendrá la misma. A decir de Subirats *et. al.* (2012) en ciertos casos, los actores públicos centran su mirada hacia el monto del gasto Público y no en el objetivo que dicha inversión persigue por medio de la implementación de una política.

Tercero, “El Consenso o los ‘Recursos de Confianza’”, se considera que “la ausencia de consenso provoca la aparición de conflictos y bloqueos [pues] [...] este es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante la implementación de las políticas públicas” (Subirats *et. al.* 2012, 83). Al respecto, Cerrillo menciona que

más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales [...] [el trabajo afin] implica interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas [y] [...] suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos (Cerrillo 2005, 25).

Se considera que, al existir varios actores, cada uno mantendrá sus ideas e intereses personales y los orientará a la consecución de objetivos propios, en este sentido sus preferencias pueden ser no objetivas, superando las capacidades de la política. Por esta razón, los autores quieren poner en evidencia la importancia del trabajo vinculado entre diversos actores señalando que, en muchos casos, el éxito de una política dependería, casi por completo, de los acuerdos que se realicen entre actores para poder ejercer un trabajo conjunto y de esta forma se puedan obtener los resultados esperados. La implementación se puede considerar entonces como el resultado de los acuerdos logrados entre actores que buscan una

mayor legitimación de las decisiones públicas. Pressman y Wildavsky mencionan bien que las acciones “deben apoyarse mutuamente y no contradecirse. La gente no debe actuar con fines opuestos. Quienes participen en cualquier actividad determinada deben contribuir a un fin común, en el tiempo oportuno y en la proporción apropiada para lograr una coordinación” (Pressman y Wildavsky 1998, 227).

De igual manera se creería así que existen diversas formas para que la implementación de una política no sea exitosa y esto depende directamente de los ejecutores del proceso quienes, pese a aceptar la ley o el contenido de la política, difieren en algunos aspectos de su puesta en práctica, pues se manifiesta que:

dado el poder de presión y de obstrucción de los grupos-objetivo y también de los beneficiarios finales, la administración tiene cada vez más problemas para gestionar una política pública frente a una amplia y firme oposición de alguno de esos grupos. Y ello es así a pesar de que la norma, origen de la ley o la decisión, hubiera contado en el momento de su aprobación con un amplio apoyo político. Se requiere un consenso mínimo y continuado para poder implementar razonablemente y de manera eficiente esas políticas (Subirats *et. al.* 2012, 83).

Incluso, Kelly (2003) señala: “los funcionarios tienen sus propios modos de entrabar y hasta sabotear las políticas públicas que ellos consideran inconvenientes, sea por sus ideales o por sus intereses personales” (Kelly 2003, 77). Los *street-level bureaucrats* o funcionarios de nivel administrativo-operativo son aquellos individuos de la administración pública que pueden “hacer política”; este concepto deriva de la capacidad que poseen para imprimir su propio pensamiento respecto a la política que deben ejecutar pues, se los considera profesionales que pueden ejercer discrecionalidad en el campo de su especialización.

No obstante, existen casos en que los *street-level bureaucrats* pueden mantener algún conflicto con otros grupos de la organización, o puede sostener perspectivas diferentes a los otros; es en este momento, cuando poseen un grado de libertad y un nivel de discreción, en donde pueden aparecer ciertos conflictos en la forma de “elaborar políticas”. En muchos casos, las acciones o decisiones tomadas por los ejecutores de la política que no están completamente de acuerdo con el proyecto de gobierno suelen discrepar de la directriz general de política y, es en ese momento, cuando pueden surgir diversas brechas o fallas de implementación (Lipsky 1980).

Cuarto, “El Apoyo Político o los ‘Recursos de Mayoría’”, en donde se señala que

de acuerdo a las reglas del estado de derecho democrático, cada política pública requiere, para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias correspondientes [...] Esta aprobación confiere a la política una legitimidad primaria. [...] [No obstante, los autores denominan “Recurso de apoyo político” a aquella] “legitimación de hecho de que dispone esa política en fases posteriores [...] y consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular (Subirats *et. al.* 2012, 88).

Es decir, este recurso depende mucho de un actor clave que pueda modificar o adecuar la situación de la política con el fin que esta sea aceptada tanto a nivel gubernamental como a nivel de la sociedad, de esta forma se evitará incurrir en atrasos o en tropiezos en las diferentes etapas de ejecución de la misma. Además, Subirats *et. al.* destacan la importancia de este recurso para la existencia de una política pública, pues aseveran que cuando cierta política cuenta con el apoyo político mayoritario, inclusive, en cierto momento, podría llegar hasta a prescindir de otros recursos como el “consenso” o el “derecho” pues su sola existencia bastara para formular e implementar dicha política (Subirats *et. al.* 2012).

1.4. Marco Analítico. Reconstruir una política empleando el Modelo Anidado Multinivel.

Como punto de partida, se considera que, a partir de una decisión gubernamental, surgen las políticas públicas, las cuales

se componen de dos elementos interrelacionados: los propósitos o fines de la política y los medios de la política que operaran a diferentes niveles de abstracción. Los fines de la política [...] son las metas básicas y las expectativas que tienen los gobiernos al decidir seguir (o no) algún curso de acción, mientras que los medios de la política son las técnicas que utilizan para alcanzar esos fines (Howlett 2011, 16).

Es así como a partir del ámbito de acción que posee el Estado y de los grados de abstracción de una decisión tomada por autoridad pública, se concibe una estructura o matriz anidada en tres niveles: a Nivel Macro se adopta un modo de gobernanza específico y en base a este se definen preferencias para específicas de implementación de políticas a largo plazo; a Nivel Meso, se define un conjunto de objetivos menos abstractos que se espera alcancen esos propósitos a mediano plazo y para ello se prioriza el uso de ciertas herramientas o mecanismos de gobierno específicos; y, a Nivel Micro, los objetivos se concretan en un

conjunto de metas operacionales y que serán ejecutadas dentro de un periodo de tiempo específico (Howlett 2009,74) (Ver **Tabla 1.1.**).

Tabla 1. 1. Modelo Anidado Multinivel

		Contenido de la política		
		Abstracción de alto nivel	Operacionalización a nivel de Programa	Medidas específicas sobre el terreno
Enfoque de la Política	Objetivos o Fines de la Política	Propósitos	Objetivos	Metas
		¿Qué tipos de ideas generales gobiernan el desarrollo de políticas? (por ejemplo, protección del medio ambiente, desarrollo económico)	¿A qué se dirige formalmente la política? (por ejemplo, salvar el hábitat natural o de especies, aumentar los niveles de cosecha para crear trabajos de procesamiento)	¿Cuáles son los requisitos específicos en el terreno de la política (por ejemplo, consideraciones sobre el tamaño óptimo de las zonas ribereñas de arroyos designadas o niveles sostenibles de cosecha)
	Medios o Herramientas de la Política	Lógica del Instrumento	Mecanismos	Calibraciones
		¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación? (por ejemplo, preferencias por el uso de instrumentos coercitivos o persuasión moral)	¿Qué tipos específicos de instrumentos se utilizan? (por ejemplo, el uso de diferentes herramientas como incentivos fiscales o empresas públicas)	¿Cuáles son las formas específicas en que se usa el instrumento? (por ejemplo, designaciones de niveles más altos de subsidios, el uso de normas o normas reguladoras obligatorias o voluntarias)

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013.

El modelo anidado muestra como los diversos componentes de una política se mezclan e interactúan entre ellos, por ende, los autores proponen “la noción de ‘integración’ o la idea de que los objetivos y los medios dentro de las mezclas no deberían funcionar con propósitos cruzados sino reforzarse mutuamente” (Howlett y Rayner 2013, 174). Esta modelo permitirá la reconstrucción de la política estudiada, en el apartado empírico; sin embargo, para una mejor comprensión del mismo, se presenta en más detalle la matriz, explicando las características de cada nivel macro, meso y micro.

1.4.1 Nivel Macro

En este nivel se analizan los propósitos y preferencias generales de implementación. Howlett señala que dichos propósitos abstractos “varían de acuerdo con la naturaleza del conjunto particular de actores políticos, ideas, y reglas institucionales que prevalecen en el sector en el momento en que se llevan a cabo las deliberaciones y toma de decisiones sobre las políticas” (Howlett 2009, 76). Actualmente, se considera que el Estado moderno es incapaz de actuar solo y, por esta razón, busca la consecución de acuerdos con otros protagonistas, para poder alcanzar los objetivos de la política pública (Pierre y Peters 2005). Por ello Subirats, *et.al.* (2012) le otorgan un rol primario al APA o acuerdo de actuación entre actores, como una condición necesaria para la implementación de una política pública.

Para perseguir esos objetivos de una política pública se requieren convenios, entendimientos entre actores y, sobre todo, se requiere como condición necesaria, la coherencia de las acciones respecto a los objetivos; y esto, en las sociedades contemporáneas más plurales y complejas requiere de articulación y negociación política. Esta constatación nos lleva al concepto de Gobernanza, entendido como una forma de interacción conjunta entre el Estado y otros actores de la sociedad, quienes llegan a determinados acuerdos para implementar un programa público. En esta perspectiva los instrumentos de política serían las “técnicas de gobernanza que, de una forma u otra, implican el uso de recursos estatales, o su limitación consciente, para alcanzar los objetivos de política” (Howlett y Rayner 2007).

Al referirse a los instrumentos de la política pública como “técnicas de gobernanza”,³ Howlett y Rayner retomando lo expresado por Salamon (2002), están aludiendo a aquellas “herramientas del gobierno, los mecanismos y las técnicas utilizadas para implementar o poner en práctica las políticas públicas” (Howlett y Rayner 2007, 2); y señalan que los estudios acerca de la relación existente entre la “efectividad del régimen de políticas” y la “elección de instrumentos” han cambiado al menos en tres generaciones de estudios.

Los estudiosos de primera generación centraron sus análisis en tres líneas fundamentales como son “las relaciones entre empresas y gobiernos, los efectos de la regulación estatal y la formación de políticas económicas en la eficiencia empresarial” sus investigaciones iban orientadas en “identificar las fallas del mercado que justificarían la intervención del gobierno

³ Dependiendo del artículo científico y del año de su elaboración, Howlett y Rayner y Considine y Lewis, los denominan también como modelos de gobernanza o modos de gobernanza para referirse al mismo contenido.

en el intercambio de mercado y las posibles técnicas de gobernanza que podrían ‘corregir’ esas fallas” (Howlett y Rayner 2007, 2). No obstante, se estableció que estos análisis presentaban tres problemas principales: 1) “tendían a promover una visión engañosa de la naturaleza puramente técnica o puramente política de las elecciones de instrumentos”; 2) “tendían a representar las opciones de instrumentos en términos estrictos, ‘buenos y malos’”; 3) “contribuyeron a una brecha creciente entre las prácticas administrativas complejas en el terreno y las discusiones y consultas teóricas demasiado simplistas” (Howlett y Rayner 2007, 3).

Partiendo de los casos analizados por los estudiosos de primera generación y el conocimiento obtenido a raíz de estos trabajos, los estudiosos de segunda generación “intentaron desarrollar modelos de procesos de selección de instrumentos más relevantes para las políticas” aunque ellos mismo reconocieron que en casos específicos, como por ejemplo en materia fiscal o monetaria, “los gobiernos bien podrían elegir instrumentos particulares en función de su eficiencia técnica y su idoneidad teórica” (Howlett y Rayner 2007, 3). Debido a estas limitaciones, pese a haber ejecutado considerables aportes a los estudios de primera generación, los trabajos elaborados por los estudiosos de segunda generación presentaron dos problemas: 1) Se concentraban ya sea en los “instrumentos sustantivos” o en los “instrumentos procedimentales” por ende “ignoraron sus interrelaciones”; 2) Howlett y Rayner retoman lo manifestado por Hood (2007) y señalan que otro problema fue que dichos estudios se concentraban “exclusivamente en instancias individuales y discretas de selección de instrumentos”, sin considerar sus propios postulados en los que indicaron que “las elecciones de instrumentos a menudo se hacían en ‘paquetes’ o se acumulaban en dichos paquetes o ‘mezclas’ a lo largo del tiempo” (Howlett y Rayner 2007, 3).

Finalmente, son los estudiosos de tercera generación quienes, en su afán de corregir las fallas en las investigaciones realizadas por los estudiosos de primera y segunda generación, plantean una forma de aplicar dichos modelos para analizar las distintas combinaciones de instrumentos de política [*policy instrument mixes*] y “desarrollar diseños óptimos de instrumentos de políticas en entornos complejos de múltiples instrumentos” (Howlett y Rayner 2007, 3-4). De igual forma se establece que los trabajos de tercera generación son adecuados para el análisis de los Acuerdos de Nueva Gobernanza [*New Governance Arrangements* cuyas siglas en inglés son *NGAs*] pues “representan esfuerzos para el diseño e implementación de políticas integradas que giran en torno a la construcción de combinaciones

de instrumentos de política que se espera optimicen los objetivos de los gobiernos” (Howlett y Rayner 2007, 4).

El aparecimiento de la Nueva Gobernanza implica un cambio y reestructuración en las técnicas de gobernanza existentes; por ende, Considine y Lewis proponen una forma agrupada y fácil de simplificar el discurso de cambio de modelo en “proposiciones comprobables sobre la forma en que los funcionarios reales deberían trabajar en los nuevos sistemas de gobernanza” (Considine y Lewis 2003, 132). Es así como Howlett, retomando lo manifestado por Considine (2001), retoma la idea de establecer “cuatro modos comunes de gobernanza que se encuentran en los estados democráticos liberales modernos, los cuales se relacionan con focos específicos de políticas, formas de interacciones entre el estado y la sociedad y propósitos globales de gobernanza” (Howlett 2009, 76). Los tres primeros modelos son: la Gobernanza Procedimental o Legal, la Gobernanza Corporativa y la Gobernanza de Mercado; los cuales, según Considine y Lewis, se relacionan con “las fases del desarrollo de la gobernanza pública en la OECD,⁴ desde su aparición hasta sus períodos de reciente transformación en los años ochenta y noventa”. De igual forma los autores hacen referencia a “un cuarto tipo ideal, la Gobernanza de red” la cual “se identifica en escritos recientes sobre organización post burocrática y [...] en estructuras emergentes en campos de política específicos” (Considine y Lewis 2003, 133) (Ver **Tabla 1.2.**).

Tabla 1. 2. Modos de Gobernanza

Modo de gobernanza	Enfoque central de la actividad de Gobernanza	Forma de Control del Estado de las Relaciones de Gobernanza	Propósito general de Gobierno	Mecanismo de prestación de servicios de primera calidad	Herramienta clave de procedimiento para la implementación de la política
Gobernanza Legal	Legalidad - Promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales	Legislación, Leyes y Reglamentos	Legitimidad - Cumplimiento Voluntario	Derechos - de Propiedad, Civiles, Humanos	Tribunales y litigios

⁴ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico por sus siglas en ingles OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

Gobernanza Corporativa	Administración – de Principales actores sociales organizados	Planes	Tasas de desarrollo socio-económico controladas y equilibradas	Metas - Objetivos Operativos	Comités especializados y privilegiados de Asesores
Gobernanza de Mercado	Competencia - Promoción de la pequeña y mediana empresa.	Contratos y Regulaciones	Recursos / Costo - eficiencia y control	Precios - Control de externalidades, oferta y demanda	Consejos Reguladores, tribunales y comisiones
Gobernanza de Red	Relaciones - Promoción de la actividad organizacional entre actores	Colaboración	La cooptación de la disidencia y la autoorganización de los actores sociales	Redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales	Subsidios y gastos en actividades de intermediación de redes

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013.

Es resumen, un modo de gobernanza de tipo Legal (o Burocrático) se encuentra relacionada con “el seguimiento de las reglas y los protocolos, la alta dependencia de la supervisión y la expectativa de que las tareas y decisiones estarán bien programadas, incluso por los sistemas de tecnología de la información utilizados en la organización”; un modo de gobernanza Corporativa en el que se consideraba a las instituciones públicas como “corporaciones dirigidas por gerentes” y dentro de las cuales se manejaba la perspectiva que “los funcionarios deberían responder a los objetivos establecidos por los gerentes y deberían guiarse por un régimen integral de medición del desempeño que hizo de dichos objetivos el pilar de la organización”; un modo de gobernanza de Mercado (o Empresarial) en donde las instituciones públicas son reemplazadas por un “cuasi mercado” dentro del cual “los programas y las agencias que los ejecutaban debían ser recompensados a través de un sistema basado en incentivos, en el que un mayor rendimiento resultaba en una mayor recompensa”; y, un modo de gobernanza en Red en el cual “el gobierno sigue dependiendo de agencias externas” pero los diversos actores involucrados en la red se encuentran “atentos a los medios disponibles para obtener la cooperación de otros, más interesados en generar confianza y más probabilidades de ver el éxito como resultado de una acción conjunta. [...] el sistema promueve la creación de una cultura organizacional compartida” (Considine y Lewis 2003, 133-134).

Para poder determinar cuál es el modo de gobernanza predominante dentro de un contexto estatal específico, se necesita definir como se realiza el control del poder estatal frente a actores públicos, privados, grupos objetivos y grupos beneficiarios. En este sentido, Pierre y Peters (2000) proponen tres tipos de desplazamiento del poder estatal: Primero, el “Descentramiento Hacia Arriba” o hacia “actores y organizaciones internacionales” en donde los Estados se someten a acuerdos transnacionales en varios sectores de política, lo cual permite que los organismos internacionales puedan implementar su agenda propia (Pierre y Peters 2000, 77, 84); el “Descentramiento Hacia Abajo” o “Descentralización de la autoridad estatal hacia instituciones regionales y locales” por medio de relaciones verticales, lo cual permite al estado el “equilibrio de su presupuesto y frenar el crecimiento del gasto público a nivel del gobierno central” (Pierre y Peters 2000, 87-88); y el “Descentramiento Hacia Afuera” o hacia “a instituciones que operan bajo considerable discreción del Estado” por medio de relaciones horizontales, es decir hacia Organismos No Gubernamentales (ONG), Actores Privados, entre otros actores, con el objetivo de cumplir los propósitos del gobierno (Pierre y Peters 2000, 89).

Howlett y Rayner (2013) señalan que “cada modo tiene un enfoque, una forma de control, un propósito y un mecanismo de entrega de servicios preferido, y una orientación de políticas procedimentales diferentes” (Howlett y Rayner 2013, 176); por tal razón, los implementadores de la política deben prestar primordial atención a estos aspectos debido a que “las diferentes orientaciones hacia la actividad estatal involucrada en la combinación de políticas requieren capacidades específicas por parte de los actores estatales y sociales, que solo pueden estar disponibles si la combinación coincide con el contexto de gobernanza” (Howlett y Rayner 2013, 176). Es decir, se considera necesario que los analistas de política realicen un estudio de la relación entre los modos de gobernanza, los objetivos y las combinaciones de instrumentos de política pues de esta forma podrán evidenciar los alcances y limitaciones a la hora de implementar la política, así como los recursos que poseen para que dicha implementación sea factible y aplicable en un contexto de gobierno específico (Howlett y Rayner 2013).

1.4.2 Nivel Meso

El segundo nivel determina los objetivos y herramientas de la política. Howlett destaca que en este nivel se encuentran los objetivos específicos de las políticas gubernamentales, los cuales pueden ser desarrollados empleando diversas herramientas de política. Algunos gobiernos definen los objetivos de las políticas públicas “en el contexto de cuestiones políticas concretas

y sugieren una lógica clara y general para el diseño de políticas en situaciones específicas”. Es decir, que el establecimiento de objetivos de política en áreas específicas permitiría: “(1) identificar una falla del gobierno y los tipos de mecanismos que podrían corregirla, (2) elegir el ‘mejor’ o el mecanismo más eficiente entre los que teóricamente podrían abordar el problema y (3) implementar ese mecanismo de manera estándar” (Howlett 2009, 79).

En lo referente a las herramientas o instrumentos de política, Howlett considera que, pese a que los gobiernos aparentemente poseen una amplia variedad de instrumentos de política, tienden a elegirlos repetitivamente entre un grupo limitado; “es decir, hay una tendencia clara para que los gobiernos desarrollen un estilo de implementación en varios sectores y sigan con este estilo durante un largo tiempo” (Howlett 2009, 81). Se considera así que dicha elección de un estilo de implementación depende de los recursos que posea el Estado en el momento de la implementación de la política; para definir estas herramientas se puede emplear la taxonomía NATO [por sus siglas en inglés] propuesta por Hood (1986) la cual establece cuatro categorías: el recurso de Nodalidad, que hace referencia al recurso de información que poseen los gobiernos para llegar a un conocimiento, en este caso, del problema público y, de igual forma, para dar a conocer a la ciudadanía las actuaciones que realizan; el recurso de autoridad que hace referencia a los instrumentos legales en base a los cuales se fundamenta la política pública; el recurso de Tesoro, relacionado con el financiamiento a nivel monetario que existe para la implementación de la política; y, el recurso de Organización el cual involucra a todas las Entidades involucradas en dicha implementación.

1.4.3 Nivel Micro

El nivel micro corresponde a las metas específicas y a las calibraciones de las herramientas de política. En este nivel, las metas son consideradas como “requisitos para la implementación efectiva de políticas” y constituyen “metas operacionales que los formuladores de políticas se propusieron alcanzar en políticas específicas y áreas problemáticas”; mientras que, las calibraciones de herramientas constituyen “aquellos ajustes de las herramientas de política necesarios para alcanzar las metas articuladas de la política” (Howlett 2009, 83).

Howlett señala que existen preferencias por ciertas herramientas de política y las calibraciones consistentes que se deben efectuar a dichas herramientas.

se deben abordar factores tales como las características técnicas de los instrumentos y su correspondencia con el contexto y la dinámica del problema, así como los factores políticos y

administrativos como las experiencias pasadas de los gobiernos y los grupos objetivo en el uso de estas herramientas para hacer frente a la misma o un problema similar (Howlett 2009, 83).

De acuerdo con Howlett, los gobiernos ya tienen preferencias específicas de mecanismos o instrumentos de implementación, todos en relación con el tipo de objetivos que se planificaron en el diseño. Sin embargo, los objetivos más generales y abstractos corresponden al nivel político y tienen influencia de las ideas, los valores, y las instituciones que propician los gobiernos y los grupos que logran incidir en esa etapa de la política; por esta razón, al mantener una preferencia de objetivos, se ejercerá un impacto en sus resultados debido a que no se considera las diversas aristas que puede tener implementar un programa en un sector determinado, en un tiempo concreto y orientado a diversos individuos dentro de una población. Se entiende así a la calibración de herramientas como la etapa interna de la implementación en la cual son seleccionados los instrumentos de política idóneos para cada caso, tras considerar su efectividad basada en experiencias previas o analizando su impacto para la población beneficiaria del programa.

El análisis del vínculo existente entre el Estado y la sociedad dentro de una estrecha relación de gobernanza permitirá comprender como se genera la dinámica de acción que poseen tanto los actores estatales como no estatales y que incide en los resultados de la implementación de una política pública. Al respecto, Deborah Stone plantea que los objetivos (*goals*) de las políticas públicas se pueden constituir en torno a cuatro conceptos que explican su existencia entre los cuales menciona: “equidad, eficiencia, bienestar, seguridad, libertad” (Stone 2002). Se considera que la mayoría de Estados modernos justifican la adopción de determinadas decisiones en la búsqueda de satisfacer algunas de las necesidades inherentes a la población como las que menciona la autora; esta idea se encuentra también ligada al ideal que buscan los derechos humanos al intentar garantizar objetivos similares para el bienestar de la población.

Una propuesta para precautelar el ejercicio de los derechos humanos de las personas beneficiarias de un programa público es someter, el plan de acción que se ejecutará, a una “consulta obligatoria con los interesados” pues “los grupos objetivo y los beneficiarios finales han reivindicado su derecho a participar en la definición de las prioridades de implementación [...] consiguiendo llegar a generar la producción de acciones concretas de implementación” (Subirats et. al. 2012, 194).

1.4.4 Coherencia, consistencia, convergencia y congruencia.

Subirats *et. al.* consideran que, en un momento determinado, los actores públicos pueden intervenir con el fin de encaminar el proceso de implementación, por esta razón señalan que es “pertinente analizar en qué medida las diferentes acciones generadas en el interior de una sola política pública resultan coherentes y se refuerzan mutuamente. La falta de coherencia puede reducir notablemente el alcance sustantivo de una política pública” (Subirats *et. al.* 2012, 203). Se entiende entonces que los diferentes componentes de una política pública deben estar ligados de manera lógica entre sí con el fin de generar el resultado buscado. Por ejemplo, si se busca la inserción laboral de personas con discapacidad, para mantener la coherencia interna se requerirían organismos encargados de orientar el comportamiento de los individuos hacia ese objetivo de inclusión y de establecer los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento. Subirats, *et al.* además indican que “la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia solo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador” (Subirats, *et al.* 2012, 41).

Al respecto, Howlett señala que se deben considerar mecanismos de política coherentes, consistentes, convergentes y congruentes entre los diversos niveles de abstracción. El autor, citando a Schneider e Ingram (1990, 1993, 1994, 1997) plantea que el éxito de una política requiere:

- (1) que todos los niveles de propósitos (*aims*), objetivos (*objectives*), y metas (*targets*) de la política sean coherentes; (2) que las preferencias de implementación, las herramientas de política y las calibraciones de herramientas deben ser consistentes; y (3) que, dentro y entre los niveles, los propósitos de la política y las preferencias de implementación; los objetivos de la política y las herramientas de la política; y las metas de la política y las calibraciones de herramienta, también sean congruentes y convergentes (Howlett 2009, 74).

Es así como la relación entre estos componentes de política puede determinar un resultado positivo o negativo en los resultados de la implementación pues se debe intentar conciliar que cada parte que conforma la política posea la respectiva coherencia entre sí. Empero a esto, se considera necesario definir qué significa cada aspecto de este análisis, para lo cual es necesario remitirse al documento elaborado por Howlett y Rayner (2013) en el cual se indica que la Coherencia se refiere a “la capacidad de que múltiples objetivos de política coexistan entre sí y con las normas del instrumento desarrolladas de una manera lógica”; por Consistencia se entenderá “la capacidad de que múltiples herramientas de política se

refuerzan mutuamente en lugar de socavarse entre sí en la consecución de los objetivos de política”; finalmente, la Congruencia y Convergencia hace referencia a “la capacidad de los propósitos y los instrumentos para trabajar juntos de una manera unidireccional o de apoyo mutuo” (Howlett y Rayner 2013, 174); con lo cual se establece que para que una política obtenga los efectos esperados, los elementos que la conforman en todos sus niveles deberían ser complementarios entre sí, con el fin de evitar que se incurra en algún resultado inesperado de la misma.

Subirats, *et al.* plantean varios criterios para valorar los efectos que una política pública ha obtenido, estos criterios son “efectividad”, “eficacia”, “eficiencia” y “pertinencia”. No obstante, con el fin de operacionalizar la variable dependiente de mi investigación, se ha optado por considerar a la Efectividad como el criterio más apropiado para realizar la comparación entre lo propuesto y lo logrado por la política pública. Los autores plantean que una política “efectiva” es aquella en la cual los impactos producidos (*outputs*) ocurren de la forma en la cual estuvo previsto en el programa público, es decir: “¿Ha sucedido algo?”. Este criterio “mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupo-objetivo” (Subirats, *et al.* 2012, 218-219).

Es así como los autores determinan que el mecanismo para poder evaluar la efectividad de una política es por medio de la “comparación sistemática” efectuada entre

“los efectos que deberían darse en los grupos-objetivos” [...] por un lado, y, por otro, las modificaciones de conducta realmente producidas en los grupos-objetivo [...] La evaluación de la efectividad procede a una comparación del tipo debería ser/es, [...] establece una comparación entre los impactos previstos y los impactos reales (Subirats, *et al.* 2012, 219).

Se creería así que la efectividad de una política pública depende del impacto que produzca en los grupos objetivos pues este permitirá establecer si ha existido algún cambio entre lo que se tenía previsto lograr con su implementación y el efecto real que se produjo luego de efectuar esta implementación. Grindle manifiesta que aquella “disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” es lo que se conoce como Brecha de Implementación pues la política no cumple con los efectos esperados (Grindle 2009). Si bien es cierto, se podría establecer que no existe una fórmula perfecta de combinación de acciones encaminadas a una implementación exitosa.

Pueden existir ciertos resultados que no se pueden predecir cuándo se aplica el programa, estos serán descubiertos a medida que las acciones se desarrollen y los grupos objetivos reaccionen ante la aplicación de dicho programa. No obstante, existen condiciones que parecerían contribuir a que la brecha de implementación sea mayor y, por lo tanto, los resultados se alejarían más de los objetivos esperados; es precisamente aquí en donde se evidencia la razón fundamental para realizar una investigación empírica la cual me permita conocer cuáles son los factores que, en este caso particular, contribuyen a configurar la falla; que, en palabras de Mcconell (2015) “una política falla, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente los objetivos que los proponentes se dispusieron lograr, y la oposición a la política es grande y/o el apoyo es prácticamente inexistente” (Mcconnell 2015, 226).

1.5. Estrategia Metodológica. ¿Cómo se analiza la Implementación?

Para analizar la implementación de una política pública será necesario comparar lo que teóricamente se postula con lo que empíricamente se observa en la realidad, por ende, se plantea un estudio de caso como la forma más óptima para llevar a efecto la presente investigación y empleando la estrategia metodológica que se describe a continuación.

1.5.1 Un estudio de caso.

Para desarrollar la presente investigación se realizará un estudio de caso, pues “los estudios de caso son una estrategia de investigación destinada preferentemente a responder cierto tipo de interrogantes (los cómo y los por qué)” (Gundermann 2001, 259). Por otro lado, Yin respalda este concepto y respecto a los estudios de caso señala que “son la estrategia preferida cuando se plantean preguntas sobre ‘cómo’ o ‘por qué’, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando se centra en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real” (Yin 2003, 1).

De igual forma, Yin señala que todo estudio de caso empírico debe poseer un diseño de investigación ya sea que este se encuentre escrito de forma definida, o esté implícito en el contenido de la investigación. El diseño de investigación será aquella “secuencia lógica que conecta los datos empíricos con las preguntas de investigación iniciales de un estudio y, en última instancia, con sus conclusiones” (Yin 2003, 20).

Nachmias y Nachmias señalan que el diseño de investigación es aquel camino que “guía al investigador en el proceso de recopilación, análisis e interpretación de observaciones. Es un modelo lógico de prueba que permite al investigador sacar conclusiones sobre las relaciones

causales entre las variables investigadas” (Nachmias y Nachmias 1992). Es así como el diseño de investigación se lo puede concebir como aquel esquema a desarrollar desde el inicio hasta el fin de la investigación, el cual se emplearía para enlazar los conceptos teóricos con la información empírica del caso en particular.

Para el presente estudio de caso se ha definido una estrategia analítica general descriptiva la cual servirá, como menciona Yin, para “organizar el estudio de caso. [...] el enfoque descriptivo puede ayudar a identificar los enlaces causales apropiados para ser analizados” (Yin 2003, 114). No obstante, el eje central de esta investigación será desarrollado como un “estudio de caso interpretativo (configurativo disciplinado) [el cual] utiliza marcos teóricos para ofrecer una explicación de casos especiales, lo cual puede dar lugar también a la evaluación y la mejora de teorías” (Vennesson 2008, 24)

Vennesson explica que “en la investigación del estudio de caso, los datos pueden recogerse de diversas maneras y pueden ser tanto cualitativos como cuantitativos (Vennesson 2008, 241). En la presente investigación se aplicará un análisis cualitativo de datos pues se define que los métodos cualitativos son “los métodos que se basan en la interpretación” (Mark 2013, 384) y de esta manera se dará una respuesta de tipo analítica-interpretativa a la pregunta de investigación planteada.

1.5.2 Matriz Metodológica

Puesto que, dentro del periodo de tiempo analizado, los elementos constitutivos de la política se encuentran difusos e indeterminados de forma específica, en este trabajo, se ha optado por emplear el “Modelo anidado multinivel” propuesto por Michael Howlett (2009), como una herramienta que sirve para esquematizar dichos elementos y, de una manera más apropiada, poder llegar al análisis de los mismos. Luego, partiendo de la definición de la variable independiente y de la variable dependiente, se desagregarán las proposiciones teóricas (Ver **Tabla 1.3. – Tabla 1.4.**) que servirán para aplicar el emparejamiento de patrones y que puedan ser comparadas con las proposiciones empíricas que se obtendrán en la investigación.

Tabla 1. 3. Propositiones teóricas para la variable Independiente: X (Modelo de Implementación)

Componentes de la Política Pública	Nivel de la Política (Grados de abstracción de la toma de decisión)		
	Nivel Macro (<i>Policy Level</i>)	Nivel Meso (<i>Program Level</i>)	Nivel Micro (<i>Measures Level</i>)
	Nivel de abstracción Alto	Nivel de operacionalización de la política	Nivel de ajustes específicos del programa
Fines u Objetivos de la Política	¿Qué tipos de ideas generales gobiernan el desarrollo de políticas?	¿A qué se dirige formalmente la política?	¿Cuáles son los requisitos específicos en el terreno de la política?
Medios o Herramientas de la Política	¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	¿Qué tipos específicos de instrumentos se utilizan?	¿Cuáles son las formas específicas en que se usa el instrumento?

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013.

Tabla 1. 4. Propositiones teóricas para la variable Dependiente: Y (Resultados de la Implementación)

Variable	Proposiciones teóricas
RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN	Una política “efectiva” es aquella en la cual los impactos producidos (<i>outputs</i>) ocurren de la forma en la cual estuvo prevista en el programa público. → “¿Ha sucedido algo?”.

Fuente: Subirats, et al. 2012, 218 – 225.

1.5.3 Procesamiento de datos

Para interpretar los resultados del análisis por medio del estudio de casos se requiere “el examen, categorización, tabulación y diversas re combinaciones de datos en función de las preguntas y proposiciones iniciales de estudio” (Gundermann 2001, 280). Yin sostiene que se debe contar con una estrategia analítica para evaluar los datos pues la misma permitirá “tratar la evidencia de manera justa, producir conclusiones analíticas convincentes y descartar interpretaciones alternativas” (Yin 2003, 111).

Para el análisis de datos se esta investigación se utilizará la estrategia que permite “seguir las proposiciones teóricas que llevaron al estudio de caso”. Una proposición teórica “ayuda a enfocar la atención en ciertos datos e ignorar otros datos [...]. La proposición también ayuda a organizar todo el estudio de caso y a definir explicaciones alternativas para ser examinadas” (Yin 2003, 112). Se considera que el uso de proposiciones teóricas permite guiar el análisis del estudio de caso que se está efectuando por cuanto permite comparar las hipótesis, literatura, y preguntas de investigación con lo realmente observado de forma empírica.

La técnica que se empleará dentro de esta estrategia analítica será la coincidencia de patrones o *Pattern Matching*. Trochim manifiesta que el *pattern matching* permite “generar patrones de predicciones [...]. La coincidencia de patrones siempre implica un intento de vincular dos patrones donde uno es un patrón teórico y el otro es observado u operacional” (Trochim 1989, 356). Yin, citando a Trochim (1989), menciona que esta técnica “compara un patrón empíricamente observado con uno predicho (o con varias predicciones alternativas)” (Yin 2003, 116). Se podría decir que la coincidencia de los resultados ayudará a reforzar la teoría subyacente mientras que su divergencia permitiría aportar nuevos matices a dicha teoría.

1.5.4 Rigurosidad Metodológica

Un diseño de investigación empírico “representa un conjunto lógico de enunciados” por esta razón, puede ser evaluado en base a determinadas pruebas lógicas que permitan comprobar “la confiabilidad, la credibilidad, la confirmación y la confianza de los datos” (Yin 2003, 33). Una de las pruebas más comunes que permiten testear la calidad de la investigación, en ciencias sociales, es evaluar la Validez de Constructo, conceptualizada como el “establecimiento de medidas operativas correctas para los conceptos que se estudian” (Yin 2003, 34).

Para poder establecer la validez de constructo y la confiabilidad de la evidencia obtenida por medio del estudio de caso, Yin plantea tres principios de recolección de datos: Primero, “El uso de múltiples recursos de evidencia”, utilizando la herramienta de la “Triangulación” para su justificación. Al respecto, el autor señala que la razón principal por la cual optar por el uso de múltiples recursos de evidencia es “el desarrollo de líneas convergentes de investigación [...]”. Por lo tanto, cualquier hallazgo o conclusión en un estudio de caso probablemente sea mucho más convincente y preciso si se basa en varias fuentes de información diferentes, siguiendo un modo corroborativo” (Yin 2003, 98). De igual manera, Yin sostiene que “con la triangulación de datos, los problemas potenciales de validez de constructo también pueden abordarse porque las múltiples fuentes de evidencia esencialmente proporcionan múltiples medidas del mismo fenómeno” (Yin 2003, 99).

El segundo principio es “mantener una cadena de evidencia”. Yin señala que el objetivo de esta cadena de evidencia sería lograr que “un observador externo [...] siga la derivación de cualquier evidencia, desde preguntas iniciales de investigación hasta conclusiones finales de los estudios de casos. Además, este observador externo debería ser capaz de rastrear los pasos en cualquier dirección” (Yin 2003, 105). El autor sostiene que un lector externo de la investigación debería ser capaz de entender desde la pregunta de investigación hasta las conclusiones del mismo, por cuanto todo sigue una secuencia de información y de exposición de datos relevantes; inclusive, si el lector quisiera, podría entender la investigación inclusive, si empezara a leer desde las conclusiones de la misma. “Si se logran estos objetivos, un estudio de caso también habrá abordado el problema metodológico de determinar la validez de constructo, aumentando así la calidad general del caso” (Yin 2003, 105).

En el **Anexo 1** se presenta un boceto de análisis de datos por medio del cual se pretende explicar, de una manera más esquematizada, la metodología que se va a aplicar en este estudio de caso; en el mismo, se podrá observar cual será el procedimiento de recolección e interpretación de datos para cada variable de investigación elegida.

Capítulo 2. Hacia la construcción de un enfoque de Discapacidades.

Dentro de la evolución de las sociedades, se encuentra que estas han tomado diferentes posiciones frente a la discapacidad muchas de las veces posiciones negativas ante esta realidad, notándose que no ha existido una mejora correlativa en el trato a estas personas y mejora en sus atenciones diarias, quizá porque el termino anormalidad no se delimitó claramente, siempre ha sido una construcción social. La propia sociedad ha decidido en qué lugar situar la fina diferencia entre normalidad y la anormalidad, influidas por lo valores predominantes en cada etapa social de las sociedades, determinándose la evolución o involución de las actitudes sociales hacia el mundo de la deficiencia.

La forma de intervenir ante esta problemática, se genera porque el cambio social es permanente, evolucionando la norma, la pluralidad terminológica, y el cambio conceptual, para incluir denominaciones y términos como segregación, discriminación, normalización, desinstitucionalización, inclusión, integración y más, que han permitido construir estrategias generales de intervención. Mismas que se encuentran señaladas en la siguiente figura (Ver **Tabla 2.1.**):

Tabla 2. 1. Etapas históricas del trato a la infancia anormal

Etapas históricas del trato a la infancia anormal				
Scheerenberger (1984)	G. Alós (1990)	R. Puig (1990)	D. Casado (1991)	M. C. Ortiz (1995)
Los orígenes	Modelos demonológicos	Modelo Tradicional	Integración utilitaria	Antecedentes
Desde la antigüedad hasta la ilustración	Inicios del naturalismo	El paradigma de la rehabilitación	Exclusión aniquiladora	Colaboración médico- psicopedagógica
La era del progreso	Oscurantismo psiquiátrico	El paradigma de la autonomía personal	Atención especializada y tecnificada	Pedagogía terapéutica
	Atisbos del cambio		La accesibilidad	Educ. Especial Integración
	Naturalismo psiquiátrico			N.E.E.
	Las pseudociencias			

	La crisis del Siglo XIX			
	El siglo XX			

Fuente: Martín Domínguez y Soto Rosales 2001.

2.1. Discapacidad: Un concepto en rediseño.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que la palabra discapacidad es una expresión que “abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación” (OMS 2017). Señala que “las deficiencias” se relacionan con aquellas afecciones a nivel corporal o estructural; “las limitaciones de la actividad” como aquellos problemas que frenan el correcto desarrollo de labores cotidianas; y “las restricciones de la participación” como aquellas dificultades que impiden intervenir “en situaciones vitales” (OMS 2017). Podemos asumir que la discapacidad es una situación que involucra tanto a la persona con sus propiedades en cuanto a individuo físico, y aquellas particularidades de la sociedad en la cual se desarrolla, por esta razón, se considera como un fenómeno complejo que lleva consigo una constante interacción de dos factores: persona y entorno.

De igual forma, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) define a la discapacidad como aquella “interacción entre las personas que padecen alguna enfermedad (por ejemplo, parálisis cerebral, síndrome de Down y depresión) y factores personales y ambientales (por ejemplo, actitudes negativas, transporte y edificios públicos inaccesibles y un apoyo social limitado)” (OMS 2017). Esta definición intenta delimitar al término de discapacidad al ámbito de una relación exclusiva de personas que poseen alguna enfermedad, ya sea física o mental, y aquellas características del medio en el cual que se desarrollan, las mismas que de una u otra forma condicionan su desarrollo normal; como, por ejemplo, la falta de infraestructura en edificios, o la falta de condicionamiento de transporte público, entre otras.

La primera tipología de discapacidades se la denominó “Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)”, aplicada a partir de la década de los sesenta y publicada por la OMS en 1980. No obstante, esta clasificación resultaba compleja pues, pese a que distinguía a la discapacidad, las deficiencias y la minusvalía, no mostraba cual es la relación que existía entre ellas. Por esta razón, el 22 de mayo de 2001, 191 países que integran la OMS optaron por aprobar la nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento de la discapacidad y de la salud (CIF), instrumento que permitirá “aportar un lenguaje

estandarizado, fiable y aplicable transculturalmente, que permita describir el funcionamiento humano y la discapacidad como elementos importantes de la salud, utilizando para ello un lenguaje positivo y una visión universal de la discapacidad, en la que dichas problemáticas sean la resultante de la interacción de las características del individuo con el entorno y el contexto social” (IMSERSO 1994, 9).

La Clasificación Internacional del Funcionamiento de la discapacidad y de la salud (CIF) puede ser considerada como un instrumento que guía al analista y al formulador de políticas públicas, otorgándole una comprensión clara de cada tipo de discapacidad existente. En esta investigación y para ofrecer una mayor comprensión acerca de estos tipos, se ha elaborado la siguiente tabla resumen (Ver **Tabla 2.2.**):

Tabla 2. 2. Tipos de Discapacidades

Clasificación por Grupo			
Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Discapacidades sensoriales y de la comunicación	Discapacidades motrices	Discapacidades mentales	Discapacidades múltiples y otras
Este grupo comprende las discapacidades para ver, oír y hablar	Comprende a las personas que presentan discapacidades para caminar, manipular objetos y de coordinación de movimientos para realizar actividades de la vida cotidiana.	En este grupo se incluye a las personas que presentan discapacidades para aprender y para comportarse, tanto en actividades de la vida diaria como en su relación con otras personas.	El grupo tiene como finalidad identificar a la población que manifiesta en forma conjunta más de una discapacidad, así como a la que presenta alguna discapacidad diferente a las consideradas en los grupos anteriores.
Se conforma de cinco subgrupos: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Discapacidades para ver. ❖ Discapacidades para oír. ❖ Discapacidades para hablar (mudez) ❖ Discapacidades de la comunicación y comprensión del lenguaje 	Este grupo lo conforman tres subgrupos: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Discapacidades de las extremidades inferiores, tronco, cuello y cabeza. ❖ Discapacidades de las extremidades superiores. 	El grupo está integrado por tres subgrupos: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Discapacidades intelectuales (retraso mental). ❖ Discapacidades conductuales y otras mentales. ❖ Insuficientemente especificadas del grupo 	El grupo se conforma por tres subgrupos: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Discapacidades múltiples. ❖ Otro tipo de discapacidades. ❖ Insuficientemente especificadas del grupo discapacidades múltiples y otras.

❖ Insuficientemente especificadas del grupo Discapacidades sensoriales y de la comunicación	❖ Insuficientemente especificadas del grupo discapacidades motrices.	discapacidades mentales.	
--	---	--------------------------	--

Elaborado por la autora a partir de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud 2001.

Esta clasificación permite delimitar dentro de qué grupo se encuentran las personas con discapacidad física. Esta información es clave al momento de generar una estrategia de inclusión según el tipo de discapacidad, no todas las personas con discapacidad están en disposición de vincularse al mercado laboral. De igual forma, uno de los objetivos para los cuales se creó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud fue “establecer un lenguaje común para describir la salud y los estados relacionados con ella, para mejorar la comunicación entre distintos usuarios como profesionales de la salud, investigadores, diseñadores de políticas y la población general, incluyendo a las personas con discapacidades” (CIF 2001).

2.2. Aproximación histórica hacia las distintas connotaciones sobre la Discapacidad.

A lo largo de la historia, de acuerdo a la filosofía que se mantenía en cada época, se han postulado diversos conceptos de persona de acuerdo al paradigma rector de la “normalidad”; no obstante, ¿Qué sucede con aquellas personas que no poseen las mismas características físicas, psicológicas y mentales, para ser concebidas como normales?, ¿acaso esas condiciones diferentes les impiden ser concebidas como personas iguales y, en consecuencia, deben ser excluidos del contrato social señalados por Locke pues no poseerían las características necesarias de “libertad, igualdad e independencia” (Locke [1679] 1960).

El estudio de las discapacidades ha sufrido diversas transformaciones con el paso del tiempo; por esta razón, se considera necesario realizar una revisión histórica en este ámbito con el objetivo de plantear un panorama que explique el porqué de la exclusión en el ámbito social, de participación y en la vida cotidiana; y cómo, las personas con discapacidad han ido reivindicando su posición en la sociedad a partir del modelo social y de los derechos humanos, en la búsqueda se protección por medio de políticas públicas de equidad e inclusión.

Barton, citando a Albrecht (1992) señala que “desde la era de Neandertal en adelante, al menos, los arqueólogos han documentado la aparición regular de individuos que en la

actualidad serían considerados discapacitados” (Barton 1986, 1997, 66).⁵ Las precarias situaciones de supervivencia que afrontaban las primeras civilizaciones humanas, y su situación de nómadas, podrían denotar que las personas con discapacidad de aquella época, eran abandonadas o sacrificadas, pues podrían ser consideradas una carga cuando se trasladaban de un lugar a otro en la búsqueda de mejores condiciones de vida (Hernández 1999).

Los investigadores de las discapacidades han considerado que existen varios modelos para su estudio, uno de estos modelos fue el planteado por Puig de Bellacasa en 1990 quien proponía tres modelos: 1) El modelo Tradicional en donde se consideraba a “la persona lisiada, deforme, inválida como expresión del mal o como manifestación de lo sagrado (hierofante)”;

2) El paradigma de la Rehabilitación, en el cual el problema de la discapacidad es propio de la persona “pues es en su deficiencia y en su falta de destreza donde se localiza el origen de sus dificultades, las mismas que hacen necesaria la rehabilitación. La solución hay que buscarla mediante la intervención profesional del [...] médico”; y 3) El paradigma de la Autonomía personal, el cual tenía como objetivo que las personas con discapacidad vivieran una vida independiente (Puig de Bellacasa 1990).

Por esta razón se cree que constantemente se enlaza estos tres modelos específicos que en cierta parte concuerdan con tres periodos de la historia, sin embargo, son denominados de acuerdo a como el autor de cada texto los conciba. Por ejemplo, Palacios señala que en la antigüedad y en la edad media, se formularia el modelo de prescindencia; en la primera mitad del siglo XX en cambio, se proponía el modelo médico o de rehabilitación; y, a partir de la década de los sesenta, se plantearía un nuevo modelo social, que busca garantizar el ejercicio y cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad (Palacios 2008).

2.2.1 El modelo de Prescindencia.

En la Antigüedad y en el Medioevo, se consideraba que una persona con discapacidad era el reflejo más claro de la prescindencia. Este modelo presentaba dos postulados: “la justificación religiosa de la discapacidad, y la consideración de que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la comunidad” (Palacios 2008, 37). Por esta razón, Palacios menciona que

⁵ “Dos ejemplos son el esqueleto de un anciano del período Neandertal encontrado en Shanidar Cave –padecía un estado avanzado de artritis, tenía un brazo amputado y una herida en la cabeza- y los restos de un hombre con artritis grave, en Chapel aux Saints” (Barton 1997).

las causas que inciden para que una persona posea discapacidad tenían mucho que ver con un ámbito religioso pues, en aquellos tiempos se creía que poseer discapacidad era “un castigo de los dioses por un pecado cometido generalmente por los padres de la persona con discapacidad, o una advertencia de los dioses acerca de que la alianza se encuentra rota y que se avecina una catástrofe” (Palacios 2008, 37).

Debido a que, en esta época de la historia las religiones judeocristianas predominaban en algunos pueblos de Europa y América, se consideraba que la sociedad practicaba la religiosidad basada en tradiciones de épocas pasadas y por esta razón, la creencia de la discapacidad como un castigo divino era de vital importancia para definir el relacionamiento que se tendría con aquella persona; algunos preferirían alejarse de los discapacitados por miedo a que, si se acercaban a ayudarles, puedan recibir algún castigo de su deidad. Inclusive, se creía que “las personas con insuficiencias eran la prueba viviente de la existencia de satanás y de su poder sobre los hombres” (Aramayo Zamora 2005, 27)

En lo referente a que las personas con discapacidad no aportarían en nada a la comunidad, se planteaba “que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, que es un ser improductivo y además una carga que deberá ser arrastrada, ya sea por los padres o por la misma comunidad” (Palacios 2008, 37). Desde esa visión, se consideraba que la persona con discapacidad era improductiva en muchos aspectos y, al no poder ejercer sus actividades por sí mismo, requeriría de la ayuda de sus familiares o de la comunidad en general para poder efectuar sus actividades cotidianas. De igual manera se plantea que, dentro del modelo de la prescindencia, pueden existir dos submodelos, diferentes el uno del otro: el modelo eugenésico y el de la marginación. En ambos submodelos se considera que las personas con discapacidad son innecesarias en la sociedad; no obstante, el submodelo eugenésico sostiene que “la solución [...] [sería] la aplicación de políticas eugenésicas, mientras que en el segundo dicho objetivo es alcanzado mediante la marginación” (Palacios 2008, 37).

2.2.2 El modelo Médico o de rehabilitación.

Al respecto, los principales postulados de este modelo son dos:

En primer lugar, las causas que se alegan para justificar la discapacidad ya no son religiosas, sino que pasan a ser científicas [...] se alude a la diversidad funcional en términos de salud o enfermedad. En segundo lugar, las personas con discapacidad ya no son consideradas inútiles respecto de las necesidades de la comunidad, sino que ahora se entiende que pueden tener algo

que aportar [...] ello en la medida en que sean rehabilitadas o normalizadas (Palacios 2008, 66).

Se considera así que, en el modelo rehabilitador las causas que dan origen a la discapacidad son vistas desde otro ángulo. Se deja de lado la concepción religiosa y se opta por una aproximación a la ciencia. Este modelo puede ser considerado como un primer paso hacia un cambio de concepción respecto a las personas con discapacidad pues, como se menciona, se empieza a considerar que las personas con discapacidad dejan de ser excluidas o consideradas improductivas, siempre y cuando se encuentren inmersas en un proceso de rehabilitación.

Este modelo se fundamenta en que las personas que padecían de algún tipo de discapacidad ya no eran vistas como personas que poseían algún tipo de castigo divino, ya eran considerados como personas que aquejaban de alguna enfermedad y por ende requerían de tratamiento; “al cambiar las causas de la discapacidad, se modifica su concepción y su tratamiento, pues al entenderse como una deficiencia biológica con causa científica, la diversidad funcional no sólo puede ser curada sino además prevenida” (Velarde 2012,123).

Sin embargo, pese a que existía este pensamiento del modelo rehabilitador como el que permitiría estudiar la discapacidad para en un futuro poder tratarla, e inclusive impedirla, Aramayo menciona que “cuando son objeto de atención por los profesionales, las condiciones sociales, históricas y culturales de los países que iniciaron su estudio se orientaron de manera pragmática a resolver problemas asistenciales” (Aramayo 2005, 34).

2.2.3 El modelo Social.

Las personas que postulan y defienden este modelo plantean que

las causas que originan la discapacidad [...] son las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. En cuanto al segundo presupuesto [...] se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia (Palacios 2008, 103-104).

El modelo social rechaza el considerar a la discapacidad como una causa religiosa o médica. Este modelo, en resumen, considera que las causas de la existencia de la discapacidad son, en gran proporción, de índole social. Por esta razón se expresa, que las personas con discapacidad son igualmente productivas que el resto de individuos que no poseen ninguna discapacidad; todo depende del nivel de aceptación, inclusión y respeto a aquellas

particularidades que poseen dichas personas. Al hablar de discapacidad, Seoane señala que “es una construcción social, y la respuesta debe provenir de intervenciones en el entorno que remuevan las diversas barreras que conducían a la exclusión o marginación [...] y hagan posible su integración y su participación en la vida social” (Seoane 2012, 297).

En este modelo, se deja de lado el considerar que una persona con discapacidad debe ser rehabilitada para que pueda pertenecer a la sociedad en cambio, “se pasa a mirar las deficiencias como un producto social, resultado de las interacciones entre un individuo y un entorno no concebido para él” (Velarde 2012,123). Se creería así que este modelo guarda estrecha relación con los principios de los derechos humanos como la no discriminación, el respeto a la vida, el acceso universal, entre otros; por esta razón, se busca que la persona con discapacidad se convierta en un individuo autónomo, que pueda realizar actividades cotidianas e inclusive, sea un ser capaz de exigir el cumplimiento de sus derechos como ser humano.

El modelo social, impulsado por el movimiento asociativo y por teóricos de las ciencias sociales, ha puesto de relieve la importancia de los factores externos y de la dimensión social en la definición y el tratamiento de la discapacidad, y ha influido en el desarrollo de políticas sociales y legislativas antidiscriminatorias de las personas con discapacidad (Seoane 2012, 297).

Pese a las dificultades que la sociedad imponía para el desarrollo de las personas con discapacidad, su proceso de luchas constantes y en base al apoyo de diversas áreas de la sociedad que se empezaron a interesar en estudiar la discapacidad, se logró que el modelo social sea plasmado en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, logrando así que la discapacidad sea comprendida desde un nuevo paradigma, en el cual se proteja a las personas con discapacidad y se garantice que sus derechos sean cumplidos en igualdad de condiciones.

Continuando con la evolución de los modelos que se han considerado para enfocar la discapacidad a lo largo de la historia y desde distintos puntos de vista, Nussbaum considera a parte del modelo de Prescendencia, rehabilitador y social, al modelo de la diversidad, mismo que se define, según Toboso y Arnau (2008), así: El modelo de la diversidad, se ha constituido en el más reciente abordaje de la discapacidad; este plantea la necesidad del surgimiento de un nuevo paradigma o modelo de la discapacidad, en cuanto considera que es fundamental, para aceptar definitivamente el hecho de la diversidad humana (incluida, la discapacidad), superar la dicotomía conceptual: “capacidades” / “discapacidades”. En este

modelo todas las personas tienen un mismo valor moral y, por tanto, deben tener garantizados los mismos derechos humanos; incluso en este modelo se plantea la noción de persona con capacidades diversas. Aquí “el hecho de la discapacidad” se convierte en una cuestión de carácter ético y filosófico, y adquiere un status moral (hasta la fecha inalcanzable), a través del cual, toda persona con grave discapacidad y, aunque no pueda “cuidar de sí misma”, adquiere la misma condición de humanidad y dignidad; y, por tanto, toda discriminación que sufra será entendida explícitamente como una violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad (Toboso y Arnau, 2008, p. 70).

2.2.4 Más allá de un modelo de la Discapacidad.

El modelo social se considera como la pauta para empezar a ver la discapacidad mucho más allá de una construcción social. A partir de este modelo se proponen dos nuevas concepciones: por una parte, el modelo de la diversidad, el cual observa a la discapacidad como un

rasgo que configura decisivamente la identidad personal y proporciona un sentido de pertenencia, y la valora de forma positiva, como circunstancia que enriquece la identidad de nuestras sociedades: la discapacidad no impide vivir con plenitud y satisfacción; se trata únicamente de vivir de una manera diversa (Seoane 2012, 299).

Se considera que este modelo brinda los lineamientos para que las personas con discapacidad viven en sociedad resaltando su dignidad de ser humano, dejando de ser considerados como una carga para sus familias o para la sociedad en general y mirándolos desde un enfoque en donde se respete su diferencia y sea aceptado como igual entre todas las personas (Palacios y Romanach 2018).

Por otra parte, se plantea el modelo de Biopsicosocial, como un modelo que surge a partir de la nueva conceptualización de la discapacidad adoptada por la Organización Mundial de la Salud plasmada en la nueva Clasificación internacional del funcionamiento, la discapacidad y la salud (2001) en donde se deja de considerar a la discapacidad como un contenido netamente médico, sino que se amplía esta perspectiva creando interrelación de aspectos tanto biomédicos como sociales, creando así un componente biopsicosocial. De esta forma, se empieza a adoptar una conceptualización de la persona con discapacidad a partir de las capacidades propias que posee; por ende

incremento de tales posibilidades de actuación y a la adquisición de otras mediante adecuados sistemas de apoyo. Asimismo, obliga a examinar la situación de cada persona con

discapacidad [...] en el contexto personal, social y cultural de cada comunidad, atendiendo a los rasgos singulares de la persona y del entorno (Seoane 2012, 301).

2.3. Entendiendo la discapacidad: Las discapacidades como un problema público.

La persona con discapacidad, desde el punto de vista de los derechos humanos, se ubica dentro de la sociedad como un actor social cuya condición de discapacidad no recae en el individuo sino en el contexto que lo acoge o lo rechaza (Muñoz 2006). La teoría de la discapacidad está estrechamente ligada a la realidad histórica de los acontecimientos sociopolíticos, culturales y económicos que suceden en cada época (Barnes 1998). En la década de 1970, surgió la primera aproximación de la discapacidad a la cultura de los derechos humanos a raíz de las acusaciones de un grupo de activistas ingleses que denunciaban su situación de marginación y demandaban el reconocimiento de sus derechos civiles en situación de igualdad social. Este hecho fue clave para la creación de los Principios Fundamentales de la Discapacidad, a los que más tarde Mike Oliver denominó Modelo Social de la Discapacidad (Oliver 1998).

El modelo social de la discapacidad evalúa la interacción entre las personas con discapacidad, el medio ambiente que las rodea y la sociedad. De acuerdo con Quinn (1995), si bien las personas con discapacidad interactúan socialmente de forma diferente a otras personas, los principales problemas que enfrentan no se originan debido a su discapacidad sino a las actitudes que la sociedad manifiesta hacia la discapacidad. La discapacidad, desde este enfoque, se aborda holísticamente; es decir, como un todo que engloba barreras económicas, medioambientales y culturales. Así también, señala que las personas son discapacitadas debido al rechazo de la sociedad y su forma de adaptar las necesidades individuales y colectivas dentro de las dinámicas culturales, económicas y generales de la vida diaria. El principal precepto de este modelo es que la discapacidad tiene su origen en la sociedad y no en el individuo, pues la discapacidad no se debe a causas científicas ni religiosas sino a la manera en que se encuentra diseñada la sociedad (Barnes 1998).

Adicionalmente, en este enfoque, el problema de la discapacidad se deriva de la falta de sensibilidad del Estado y de la sociedad hacia las diferencias que representan las personas con discapacidad. Por ende, es el Estado el responsable de sortear los obstáculos creados socialmente y garantizar el respeto de la dignidad y la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas (Quinn et. al. 2002). De acuerdo con este nuevo paradigma, al tener la

discapacidad un origen social, las soluciones no deben dirigirse de igual forma a la sociedad y no solamente a la intervención puramente médica del individuo (Pérez 2010).

Las políticas públicas en materia de discapacidad deben garantizar la igualdad de oportunidades y la ausencia de discriminación para las personas con discapacidad (Martín 2008). Una integración plena de las personas con discapacidad será posible en la medida en que disminuyan las barreras ambientales, físicas e ideológicas que limitan la participación e integración de las personas con discapacidad dentro de la sociedad (French 2004). De este modo, el objetivo final debe ser rescatar las capacidades en lugar de acentuar las discapacidades (Palacios 2008).

2.3.1 Las personas con discapacidad y su protección de derechos.

Martha Nussbaum ([2006]2007) analiza tres problemas que no han sido tomados en cuenta en la teoría del contrato social. Uno de estos problemas es la justicia hacia las personas con discapacidad. Al referirse a las personas con discapacidad, manifiesta que:

se trata de personas como todas las demás, pero hasta ahora las sociedades existentes no las han tratado en un plano de igualdad con los demás ciudadanos [...] Para resolver este problema hace falta una nueva forma de pensar la ciudadanía, y un nuevo análisis de la finalidad de la cooperación social (ya no basada en el beneficio mutuo (Nussbaum 2007, 22).

Actualmente se considera que “las personas con deficiencias y discapacidades asociadas no son improductivas. Contribuyen de muchos modos a la sociedad cuando esta crea unas condiciones que se lo permiten” (Nussbaum 2007, 117). Nussbaum realiza una distinción entre deficiencias, a la pérdida de una función normal del cuerpo humano y discapacidad es algo que priva de la relación con el entorno y es causado por alguna deficiencia, pero deja claro que estas personas, desde sus propias posibilidades, pueden brindar un aporte laboral altamente productivo, solo necesitan que el medio esté condicionado para el ejercicio de sus funciones.

Así, las discusiones más actuales sobre la discapacidad buscan dejar atrás a las teorías tradicionales como la del contrato social (Rousseau 1762) o la teoría de la justicia basada en los bienes primarios (Rawls 1971), pues estas teorías generalizaban a toda la sociedad como personas físicamente iguales, con sus capacidades completas, que se constituían en individuos plenamente cooperantes. Por el contrario, se propende a una reformulación sustancial de la forma de concebir la participación en la sociedad de las personas con capacidades distintas, creando un enfoque orientado a las capacidades que “parte de una idea altamente general de la

realización humana y de sus posibilidades [...] y, por lo tanto, abre un espacio para diversas formas de realización” (Nussbaum 2007, 187).

Nussbaum señala que “la tarea de integrar a las personas con discapacidades en el espacio público es una tarea pública, que requiere una planificación pública y un uso público de los recursos” (Nussbaum 2007, 174) en este sentido, la inclusión social sería el medio para que la sociedad a través del Estado brinde la protección a las personas con discapacidad, creando las condiciones necesarias por medio de políticas públicas que se orienten en satisfacer las necesidades de este grupo de atención prioritaria y permitan crear un ambiente óptimo para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

En ese aspecto, se define a la inclusión social “un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades” (UNESCO 2005).

Además, el aporte de Nussbaum en cuanto al enfoque de las capacidades, es “aportar una guía más sólida para la legislación y las políticas públicas”. En este sentido, este enfoque introduce la idea de un “umbral para cada capacidad, por debajo del cual se considera que los ciudadanos no pueden funcionar de un modo auténticamente humano” (Nussbaum 2007, 83). Por consiguiente, la sociedad buscará que las personas estén siempre por encima de ese umbral para ser aceptadas y consideradas “auténticamente humanas”.

Nussbaum establece una lista de diez capacidades humanas básicas íntimamente ligadas con la dignidad humana, la justicia y los derechos humanos; estas son: vida; salud física; integridad física; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego y control sobre el propio entorno. Esta última merece especial atención puesto que recoge dos dimensiones; político, en cuanto a la protección de la libertad de expresión y asociación, y material, en cuanto al trabajo; en esta señala que la capacidad será “poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores” (Nussbaum 2007, 88 - 89).

Sea cual sea la teoría que se presente, debe basarse en la reciprocidad y respeto para incluir a las personas que padecen deficiencias y no ignorarlas por ser un grupo minoritario, pues con este argumento, se estaría cayendo en un grave problema de desigualdad, discriminación y exclusión; por tal razón Nussbaum asevera que “el enfoque de las capacidades puede ayudarnos

a diseñar una concepción más adecuada de lo que sería una ciudadanía plena e igualitaria para las personas con discapacidades” (Nussbaum 2007, 88 - 89).

2.4. Las discapacidades en la Comunidad Internacional.

En 1948 la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en donde se reconocen derechos humanos básicos inherentes a todas las personas. Años posteriores se empezaron a desarrollar diversos instrumentos internacionales, por medio de los cuales se reiteran los principios básicos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el año de 1975, la Asamblea general de las Naciones Unidas proclama la Declaración universal de los derechos del impedido,⁶ este podría ser considerado como uno de los primeros instrumentos internacionales en el ámbito de discapacidades.

En el decenio de 1980 “a nivel nacional e internacional, se realizan numerosos esfuerzos, tanto sustantivos como de promoción, destinados a mejorar la situación de las personas con discapacidad mediante su integración en la sociedad y su adaptación física y psicológica a sus comunidades” (ONU 2017). En los años 80 además, la ONU declaró la “Década del Impedido”, situación que permitió que la comunidad internacional se sensibilice y se tenga un mayor acercamiento a las personas con discapacidad. Pese a que aún se manejaba una concepción medica de la discapacidad, desde estos años se priorizaría la protección y cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. En el Primer Decenio del Milenio, la Asamblea general de las Naciones Unidas instituye un Comité Especial para la creación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo.⁷

Por otra parte, el impulso trascendental en materia de discapacidades se produce a partir de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del milenio (ODM) por parte de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad en general pues, los ODM:

fomentan la colaboración en la labor dirigida a reducir la pobreza, mejorar la salud y atender las inquietudes de índole educativa y medioambiental respecto a los problemas de desarrollo más acuciantes que afronta el mundo. [...] Sin embargo, los ODM no se cumplirán si en sus

⁶ Resolución 3447 (XXX), del 9 de diciembre de 1975.

⁷ Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad del 13 de diciembre de 2006 y su Protocolo facultativo del 30 de marzo de 2007.

políticas, programas, seguimiento y evaluación no se incluye a las personas con discapacidad (ONU 2017).

La Organización Internacional del Trabajo - OIT establece que “las personas con discapacidad representan aproximadamente mil millones de personas, un 15% de la población mundial. Alrededor del 80 por ciento están en edad de trabajar. Sin embargo, su derecho a un trabajo decente es con frecuencia denegado” (OIT, 2018). No obstante, las personas con discapacidad forman parte del grupo de atención prioritaria para el Estado Ecuatoriano y a partir de 2007, se ha buscado su efectiva inclusión en todos los ámbitos de participación social.

Las investigaciones acerca de la inclusión laboral de personas con discapacidad datan de años recientes; por ejemplo, señalan que

Las personas con discapacidad constituyen una importante población que cada día tienen que superar los diferentes obstáculos que existen en nuestra sociedad [pues se evidencia que] la gran mayoría de las personas con discapacidad no participan en el mercado de trabajo y, sobre todo, en empleos ordinarios (Mercado-García y García-Vicente 2010, 52).

Por varias décadas, la sociedad ha creído que las personas con discapacidad son diferentes al resto de ciudadanos, ya sean por valores personales o por situaciones externas que influenciaban a las personas, se generaban ciertos sentimientos de lástima y exclusión a este grupo social, lo cual impedía que estas personas desarrollen sus capacidades o gocen plenamente de sus derechos fundamentales.

En el año 2011 la Organización Mundial de la Salud – OMS emitió el Informe Mundial sobre la Discapacidad en el cual se destacaron las palabras del profesor Stephen W. Hawking, quien señala:

Tenemos el deber moral de eliminar los obstáculos a la participación y de invertir fondos y conocimientos suficientes para liberar el inmenso potencial de las personas con discapacidad. Los gobiernos del mundo no pueden seguir pasando por alto a los cientos de millones de personas con discapacidad a quienes se les niega el acceso a la salud, la rehabilitación, el apoyo, la educación y el empleo, y a los que nunca se les ofrece la oportunidad de brillar (OMS 2011).

Las palabras de Stephen Hawking, científico destacado a nivel mundial, adoptan gran relevancia, pues él, al poseer con discapacidad, ha experimentado el sentimiento de ser discriminado en algún momento de su vida, pese a poseer uno de los más grandes

descubrimientos científicos de la ciencia. La recomendación de Hawking puede ser tomada como un incentivo para que la comunidad internacional siga trabajando en materia de discapacidades, pero sobre todo para que se incluya a las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

2.5. Marco sectorial: Una idea visionaria: Inclusión de Personas con Discapacidad.

2.5.1 Antecedentes

A partir de los años 80 se impulsa el trabajo en materia de discapacidades a nivel internacional; no obstante, en nuestro país, la llegada de una normativa que impulse la protección de las personas con discapacidad ocurrió de manera tardía. En 1982, el Congreso Nacional del Ecuador promulgó la Ley de Protección al Minusválido, en donde se contempló la creación de una entidad que se encargaría de coordinar las acciones en favor de las personas con discapacidad, a la cual se la conoció como la Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido (DINARIM).⁸

A fines de los 80 se promueve un trabajo colaborativo entre los ministerios de Salud, Educación, Bienestar Social, Trabajo, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), a partir del cual se creó la Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador (CIASDE). Posterior a su creación, integrantes de la CIASDE, convocaron a varias entidades relacionadas en materia de Discapacidades, así como a varias personas con discapacidad con el objetivo de crear mesas de trabajo y obtener información relevante en materia de necesidades y problemas que acontecían en su entorno;⁹ estas iniciativas dieron como resultado el diseño y publicación del “I Plan Nacional de Discapacidades”, vigente desde marzo de 1991, en cuyo contenido se enfatiza que las personas con discapacidad son ciudadanos iguales.¹⁰

Cazar y Yépez coinciden al indicar que este Primer Plan fue de suma importancia pues se mencionaba que el trabajo constituye un derecho humano que permite el ejercicio de los otros derechos hasta lograr alcanzar una vida digna, por ello se incluía lo referente al trabajo de las personas con discapacidad como un componente principal a trabajar a futuro en materia de

⁸ Ley de Protección del Minusválido, de 08 de julio (Registro Oficial del 05 de agosto de 1982).

⁹ I Plan Nacional de Discapacidades, borrador de 1989.

¹⁰ I Plan Nacional de Discapacidades, de marzo de 1991.

políticas públicas (entrevista a Ramiro Cazar, ex vicepresidente del CONADIS, Quito 2018; entrevista a María Elena Yépez, ex técnico de trabajo del CONADIS, Quito 2018).

En 1992 el Honorable Congreso Nacional expidió la Ley 180 sobre de Discapacidades, en donde por primera vez se toma en cuenta a la inclusión laboral de personas con discapacidad como un derecho sujeto a protección y en su artículo siete se crearía el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) como el organismo encargado a nivel nacional de la formulación de políticas en materia de discapacidades.¹¹ En 1994 se expide el Reglamento general a la Ley de Discapacidades; en 1995 se expide el II Plan Nacional de Discapacidades. En el año 1996 se expide la Política en materia de discapacidades en el sector trabajo, encaminada a generar la inserción socio laboral de las personas con discapacidad.¹²

En 1998, se promulga la Constitución Política de la República del Ecuador, consagrando un avance importantísimo respecto a los derechos de tercera y cuarta generación. Esta constitución por primera vez ubicó a las personas con discapacidad como grupos vulnerables y que, por sus limitaciones en diversos ámbitos de la sociedad, requerían protección directa del Estado.¹³ Desde el criterio de Yépez “la promulgación de la Constitución Política de Ecuador de 1998 impulsó la creación de leyes específicas para que este derecho a la inclusión laboral de las personas con discapacidad sea una realidad” (M. Yépez, entrevista).

2.5.2 Inclusión Social de Personas con Discapacidad.

El 3 de abril de 2008, Ecuador ratifica su firma a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, con lo cual estos instrumentos entran en vigor en el país; en este marco, se declara como política de Estado “el respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidad prohibiéndose cualquier práctica que constituya discriminación y promoviendo acciones tendientes a concienciar en la sociedad sobre los derechos y capacidades de las personas de este grupo social”;¹⁴ y, para este efecto, el presidente de la república delegó a la Vicepresidencia de la República la formulación de la política pública sobre discapacidades.¹⁵

¹¹ Ley 180 sobre Discapacidades, de 29 de julio (Registro Oficial 996 del 10 de agosto de 1992).

¹² Acuerdo Ministerial 209, de 7 de agosto (Registro Oficial de 7 de agosto de 1996).

¹³ Constitución Política de la República del Ecuador, de 11 de agosto (Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998).

¹⁴ Decreto Ejecutivo No. 1076, de 26 de mayo (Registro Oficial 345, de 26 de mayo de 2008).

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 1188, de 18 de julio (Registro Oficial 384, de 18 de julio de 2008).

El 10 de agosto de 2008 se expide una nueva Constitución del Ecuador que impulsa el cambio de un estado de derecho a un estado constitucional de derechos y justicia social, en el cual se protege el efectivo goce de los derechos constitucionales a todas las personas. Se considera que el hito que marcó un camino para la construcción de una sociedad inclusiva, democrática y participativa fue la elaboración de esta Constitución.¹⁶ Este modelo de sociedad se orientaba a la consecución del Buen Vivir o Sumak Kawsay y para esto, se requería que exista un documento en el cual se establezcan ejes o lineamientos de actuación, es así como se originaron los Planes Nacionales para el Buen Vivir.

En el artículo 280 de la Constitución del Ecuador se indica que estos Planes se crean con el objetivo de encaminar la acción del Estado hacia objetivos concretos y la protección de los derechos de todos los ecuatorianos; su contenido se encuentra orientado a la formulación de políticas públicas, creación de programas, priorización y ejecución del presupuesto público. Con esta base legal, se buscaría incentivar el goce de los derechos de las personas con discapacidad y, en el ámbito específico de la presente investigación, la Constitución del 2008 al ser la norma suprema del Estado, se constituyó como el instrumento primordial que fomentaría la inclusión laboral de las personas con discapacidad pues garantizó la protección efectiva y el goce del derecho laboral de estas personas (Constitución del Ecuador 2008). A partir de este cambio de paradigma, en el año 2012 se expide la Ley orgánica de Discapacidades,¹⁷ y en el año 2013 se presenta la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades – ANID 2014-2017.

2.6. Política Publica en materia de discapacidades.

Para llevara delante el tema de las políticas públicas que se deben implementar para contribuir al desarrollo de los grupos vulnerables o con capacidades especiales, existe autores como SHEARER Y Walker, sustentan que se debe reconocer los derechos legales de las personas con discapacidad, mientras que la politóloga Deborah Stone, considera el argumento que todas las sociedades funcionan bajo el “principio distributivo”, de acuerdo al cual los bienes y servicios que se producen deben distribuirse entre toda la población, el mecanismo de distribución más importante es el trabajo, pero no todas las personas pueden o desean trabajar.

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador, de 20 de octubre (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

¹⁷ Ley Orgánica de Discapacidades, de 25 de septiembre (Registro Oficial Suplemento 796 de 25 de septiembre de 2012).

Entonces se aplica el sistema de distribución basado en la necesidad. En la actualidad no existe una teoría social concluyente de la teoría social sobre la discapacidad, puesto que, en la mayoría de bibliografía, a esta se la trata mayormente como una “tragedia personal”.

El año 2007 fue muy importante para las personas con discapacidad en el Ecuador; debido a que el país se encontraba en un momento de transición política reciente, el nuevo Gobierno orientó las acciones estatales hacia la reforma o elaboración de normativa, de políticas y de programas públicos que promuevan la inclusión social de grupos históricamente excluidos como fueron las personas con discapacidad. El plan de gobierno presentado, en el marco del proceso electoral de 2006, esbozaría los lineamientos sobre los cuales se definiría la agenda gubernamental, para finalmente promulgar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- 2007). Según el criterio de Cazar “el gobierno buscaba ejecutar el Plan ofrecido en campaña, el cual se fundamentaba en cinco ejes programáticos que impulsarían una transformación radical en el país” (R. Cazar, entrevista).

El Presidente de la República en aplicación del artículo 53 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, tenía la potestad de establecer medidas que salvaguarden y promuevan los derechos de las personas con discapacidad, sin discriminación, en igualdad de oportunidades y considerando las condiciones específicas de la persona con discapacidad. Una de estas medidas fue delegar, mediante Decreto Ejecutivo No. 43A de 17 de enero de 2007, determinadas atribuciones al Vicepresidente de la república entre las cuales se encontraba que la vicepresidencia de la república asumiría la atención a las personas con discapacidad por los siguientes dos años. Para la vigencia legal de estas medidas, el 4 de junio de 2007, el Presidente constitucional de la República del Ecuador promulgó el Decreto Ejecutivo 338¹⁸ denominado: Programa Ecuador Sin Barreras a cargo del Vicepresidente, por medio del cual se elevó a política de Estado la protección a las personas con Discapacidad y cada proyecto de este programa constituiría una política pública en particular (Vicepresidencia de la República).

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 338, de 23 de mayo (Registro Oficial 97, de 04 de junio de 2007).

A continuación, se emplea el Modelo Anidado multinivel para caracterizar la política [deber ser de la política]. Esta matriz permite identificar cuáles son los instrumentos seleccionados y priorizados por el Gobierno en el diseño de la política pública.

2.6.1 Nivel Macro

A partir del año 2007, el nuevo modelo de gobierno que se implementó en el Ecuador se orientó a velar por la generación y cumplimiento de políticas sociales (Alianza País 2006). En este sentido, los propósitos generales de la Política Pública fueron la “prevención de discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad” para lo cual se ejecutaría “en forma prioritaria y preferente” el Programa Ecuador sin Barreras entre los años 2007 – 2010;¹⁹ lo cual se enmarca dentro del Modelo Biopsicosocial antes descrito en el cual, a partir del análisis de la situación de cada persona con discapacidad en diversos ámbitos, busca que se amplíe el campo de actuación que poseen y su desarrollo pueda ser óptimo en base a un sistema especial de apoyo (Seoane 2012).

Para la implementación de este programa, la política pública establecía la participación de varios actores, coordinado por la Vicepresidencia de la República y que contaría con la participación del Ministerio de Trabajo y Empleo, de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES-, del Consejo Nacional de Discapacidades – CONADIS-, del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP- y el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional – CNCF,²⁰ quienes trabajarían de forma coordinada, propendiendo a la colaboración entre organismos y que contarían con un presupuesto determinado para su trabajo conjunto. Como se establece en las memorias de las reuniones efectuadas entre actores, el Ministerio de Trabajo y Empleo tendría la responsabilidad de ejecutar diversos operativos de control para vigilar el cumplimiento de la inserción laboral y, en el caso del SECAP, su actividad de orientaría en capacitar a las personas con discapacidad con el objetivo que este grupo de personas adquieran las competencias laborales necesarias para que se involucren en el mercado laboral y puedan ser insertados ya sea en el sector público o privado (SETEC 2013). A la luz de los postulados de Howlett y Rayner (2013), al promoverse “la actividad

¹⁹ Decreto Ejecutivo No. 338.

²⁰ Decreto Ejecutivo No. 338.

organizacional entre actores”, estas características definirían claramente un modo de gobernanza en red.

2.6.2 Nivel Meso

El objetivo de la Política de Prevención de discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad de era crear una sociedad incluyente (Vicepresidencia de la República). Para ejecutar esta política se creó y desarrolló el Programa Ecuador Sin Barreras, por medio del cual se elevarían a política pública diferentes proyectos de ayuda a las personas con discapacidad, uno de ellos fue el Proyecto de Inserción Laboral, el cual tenía como objetivo “contribuir a la inclusión y capacitación laboral de las personas con discapacidad en el cumplimiento del 4% de la Ley”; es decir, velando por el cumplimiento de lo establecido en la Ley Reformatoria al Código de Trabajo, publicada en el Registro Oficial de 16 de diciembre de 2005 (Consejo Nacional de Discapacidades 2007).

Para el análisis de los instrumentos de Política empleamos la taxonomía Nato (Hood) y se recolectó la siguiente información:

Nodalidad

Durante los tres primeros años de su implementación, al ser un proyecto emblemático de la Vicepresidencia de la República, el programa Ecuador sin barreras recibió gran difusión de los proyectos que ejecutó, los cuales eran socializados por medio de diferentes boletines publicados en las páginas web oficiales o en reuniones o talleres mantenidos con diferentes actores (Vicepresidencia de la república 2011). Cazar y Yépez indicaron que, “en medios televisivos y radiales, se incrementaron las cadenas nacionales promocionando el programa Ecuador sin Barreras, con el objetivo que la ciudadanía conozca del trabajo que se estaba realizando y se acerquen a solicitar información en las entidades correspondientes”. (R. Cazar; M. Yépez, entrevistas). Así mismo es preciso mencionar que en un primer momento, los datos obtenidos partieron del primer estudio Biopsicosocial efectuado a las personas con discapacidad, efectuado por medio de la Misión Solidaria Manuela Espejo, el mismo que evaluó a aproximadamente 294 mil personas, y sobre el cual se levantó la base de datos sobre personas con discapacidad en el Ecuador y su situación y, sirvió como fundamento para la formulación de políticas públicas que sean de aplicación integral y que permitan generar respuestas rápidas para la atención a las problemáticas sociales de este sector (SETEDIS 2015).

Autoridad

Los actores encargados de la implementación del Programa Ecuador sin Barreras basaron su actuación en la aplicación obligatoria de los recursos legales que tenían disponibles pues consideraban que “es necesario exigir que se cumplan con la ley de inserción laboral y además que se cumplan con los beneficios a personas con discapacidad” (SENPLADES 2007, 209); con lo cual concuerda Yépez, al indicar “yo pienso que solo la ley nos amparaba para exigir el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad” (M. Yépez entrevista).

Al respecto, los instrumentos legales que se emplearon fueron:

Constitución Política de la República del Ecuador de 1998,²¹ artículo 53, inciso segundo:

El Estado establecerá medidas que garanticen a las personas con discapacidad, la utilización de bienes y servicios, especialmente en las áreas de salud, educación, capacitación, inserción laboral y recreación; y medidas que eliminen las barreras de comunicación, así como las urbanísticas, arquitectónicas y de accesibilidad al transporte, que dificulten su movilización [...].

La Ley de Discapacidades,²²

- Artículo cuatro acerca de la Integración social, en el literal c) establecía: “c) Formación, capacitación e inserción en el sector laboral formal e informal; así como, otras modalidades de trabajo, pequeña industria y microempresa, talleres protegidos, trabajo en el domicilio, autoempleo, etc.”
- Artículo 19 acerca de los Derechos y Beneficios de las personas con discapacidad en el literal
 - d) Accesibilidad al Empleo.- Las personas con discapacidad tienen derecho a no ser discriminadas, por su condición, en todas las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación, despido e indemnización de personal y en cuanto a todos los demás términos, condiciones y privilegios de los trabajadores; f) inciso tercero.- Las instituciones públicas, privadas y mixtas están obligadas a adecuar sus requisitos y mecanismos de selección de empleo, para facilitar la participación de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad de

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador, de 11 de agosto (Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998).

²² Ley sobre Discapacidades, de 6 de abril (Registro Oficial 301, de 6 de abril de 2001).

género. El Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) y más entidades de capacitación deberán incorporar personas con discapacidad a sus programas regulares de formación y capacitación; y establecerán, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y la Asesoría del Consejo Nacional de Discapacidades, programas especiales en casos que así lo justifiquen. Los servicios públicos de colocaciones del Ministerio de Trabajo fomentarán la inserción laboral de las personas con discapacidades.

Código de Trabajo,²³

- Artículo 42 acerca de las obligaciones del empleador, en su numeral 33 manifiesta: 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, en el primer año de vigencia de esta Ley, contado desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial. En el segundo año, la contratación será del 1% del total de los trabajadores, en el tercer año el 2%, en el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años.
Esta obligación se hace extensiva a las empresas legalmente autorizadas para la tercerización de servicios o intermediación laboral.
La persona con discapacidad impedida para suscribir un contrato de trabajo, lo realizará por medio de su representante legal o tutor. Tal condición se demostrará con el carné expedido por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS).
El empleador que incumpla con lo dispuesto en este numeral, será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general; y, en el caso de las empresas y entidades del Estado, la respectiva autoridad nominadora, será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico; multa y sanción que serán impuestas por el Director General del Trabajo, hasta que cumpla la obligación, la misma que ingresará en un cincuenta por ciento a las cuentas del Ministerio de Trabajo y Empleo y será destinado a fortalecer los sistemas de supervisión y control de dicho portafolio a través de su Unidad de Discapacidades; y, el otro cincuenta por ciento al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) para dar cumplimiento a los fines específicos previstos en la Ley de Discapacidades.

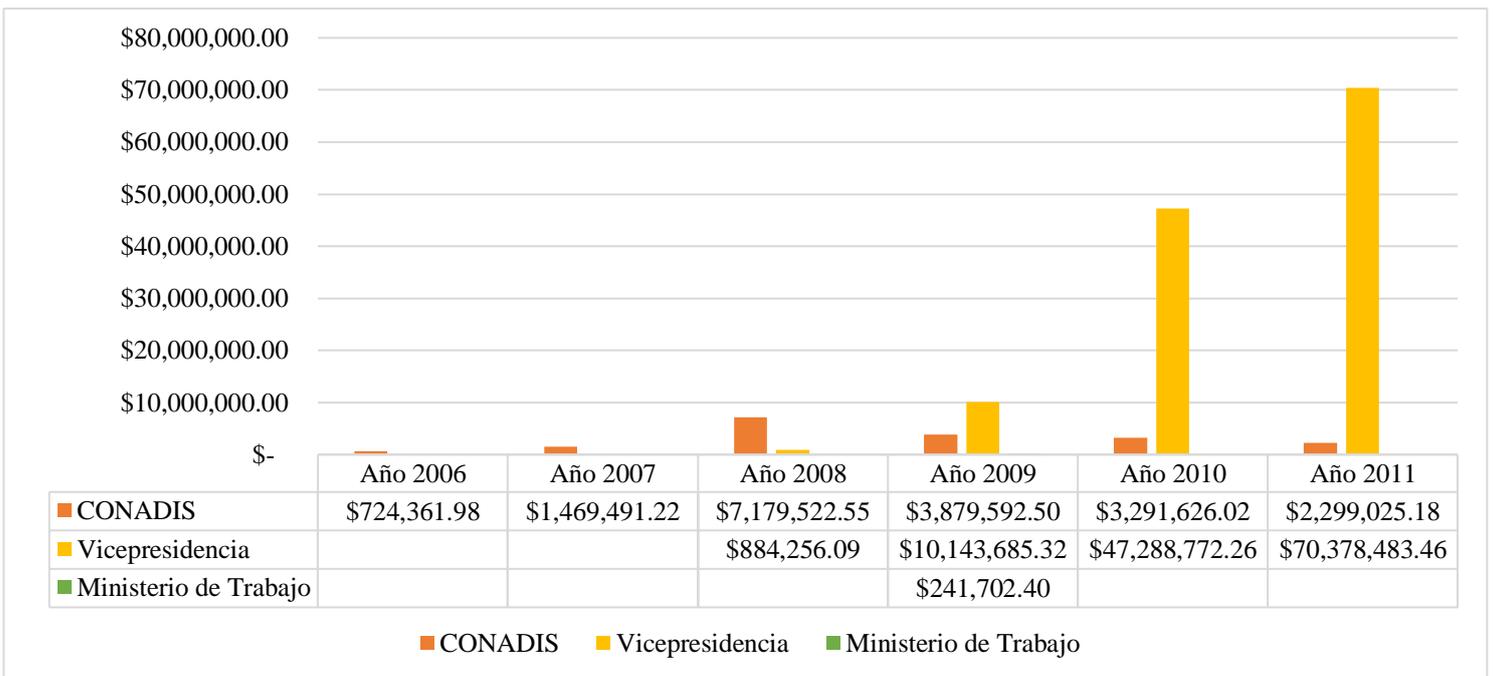
²³ Código de Trabajo, de 16 de diciembre (Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005)

- Mediante Ley No. 28, publicada en Registro Oficial 198 de 30 de enero del 2006, se incorporó la Disposición Transitoria DECIMA-A que manifiesta: “Las instituciones públicas y privadas, en un plazo no mayor a seis meses, deberán realizar las adecuaciones respectivas que garanticen a las personas con discapacidad, un ambiente de trabajo de productividad y permanencia”.

Tesoro

Para incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad la política proponía “auspiciar el programa de discapacitados del Ministerio de Trabajo proveyéndole de un mayor rango de acción en función de dotación financiera y capital humano” (SENPLADES 2007, 210); es así que la asignación presupuestaria codificada para las instituciones que desarrollaban programas en materia de discapacidad fue la siguiente (Ver **Gráfico 2.1**).

Gráfico 2. 1 Tesoro



Elaborado por la autora a partir de Ministerio de Finanzas, 2018.

Organización

La implementación de la política pública se realizaría mediante la colaboración entre el “Ministerio de Trabajo y Empleo, de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, del Consejo Nacional

de Discapacidades - CONADIS, del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP y el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional – CNCF”.²⁴

2.6.3 Nivel Micro

En este nivel de abstracción, se analizan las metas operacionalizables de la política, las cuales no estaban establecidas como tal, sin embargo, a partir del análisis de la documentación, se infiere que se orientaban a: la elaboración de “guías para implementar normas de accesibilidad, la eliminación de barreras físicas, el desarrollo del primer registro laboral para conocer la medida en que las empresas cumplen con la contratación de este sector de la población” (Vicepresidencia de la República). En cuanto a las calibraciones de herramientas no se pudo obtener información, por lo que se consideraba que, al ser una política nueva, aún no se realizaba ninguna calibración entre el 2007 al 2010.

A continuación, se establece la tabla resumen, siguiendo el Modelo Anidado Multinivel (Ver **Tabla 2.3.**).

²⁴ Decreto Ejecutivo 338.

Tabla 2. 3. Modelo Anidado Multinivel en la Política de Inserción Laboral

		Contenido de la política		
		Nivel Macro	Nivel Meso	Nivel Micro
Enfoque de la Política	Objetivos o Fines de la Política	Propósitos	Objetivos	Metas
		Prevención de discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad.	Contribuir a la inclusión y capacitación laboral de las personas con discapacidad en el cumplimiento del 4% de la Ley.	Guías para implementar normas de accesibilidad, la eliminación de barreras físicas, el desarrollo del primer registro laboral para conocer la medida en que las empresas cumplen con la contratación de este sector de la población.
	Medios o Herramientas de la Política	Lógica del Instrumento	Mecanismos	Calibraciones
		Participación de varios actores que trabajarían de forma coordinada, propendiendo a la colaboración entre organismos y que contarían con un presupuesto determinado para su trabajo conjunto → Modo de gobernanza en red.	<p>Nodalidad: Boletines de forma física y electrónica; cadenas nacionales de forma televisiva y radial; publicaciones en los diarios a nivel nacional.</p> <p>Autoridad: Constitución de 1998, Ley de Discapacidades, Código de Trabajo.</p> <p>Tesoro: Dividido entre el CONADIS, la Vicepresidencia y el Ministerio de Trabajo → 2006: \$724.361,98; 2007: \$1.469.491,22; 2008: \$8.063.778,64; 2009: \$14.264.980,22; 2010: \$50.580.398,28; 2011: \$72.677.508,64.</p> <p>Organización: Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, CONADIS, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP y Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional – CNCF.</p>	No establecidas.

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013; Vicepresidencia de la República; Decreto Ejecutivo 338; Ministerio de Finanzas.

Capítulo 3. Inclusión laboral de personas con Discapacidad.

En el presente capítulo, aplica el Modelo anidado multinivel de Howlett, con los elementos constitutivos de la política pública recolectados. Luego, con dichos elementos, se recogen datos sobre las variables del marco analítico, explicadas de forma empírica y aplicando la técnica de *Pattern Matching*, con el objetivo de comparar la información empírica recolectada, con los patrones teóricos establecidos.

Con el fin de proponer una secuencia lógica, se ha optado por dividir la política pública de Inclusión laboral de personas con discapacidad en dos períodos cronológicos de análisis. Un primer periodo que comprende entre el año 2007 al año 2011 y un segundo periodo comprendido entre el año 2012 al año 2017.

3.1. La implementación:

3.1.1 Actores.

Subirats *et. al.* define a los actores de la política como aquellas personas tanto públicas como privadas que buscan ejercer sus derechos de forma efectiva, para solucionar un problema público que les acontece. Además, divide a dichos actores en tres: por una parte, se encuentran los actores públicos, definidos como aquellas personas que poseen el poder público para emprender cierta acción; en este caso se conoció que las Instituciones públicas y Organizaciones de la sociedad civil que ejecutaban acciones para proteger los derechos de las personas con discapacidad fueron:

CONADIS, como ente rector y coordinador con las organizaciones e instituciones de las políticas, planes, programas y la ejecución y cumplimiento de los mismos y de la Ley, Federación Nacional de Sordos del Ecuador – FENASEC; Federación Nacional de Ecuatorianos con Limitación Física – FENEDIF; Federación Nacional de Ciegos del Ecuador – FENCE; Federación Ecuatoriana Pro-Atención a la Persona con Deficiencia Mental – FEPAPDEM; Federación Nacional de Organismos No Gubernamentales para la Discapacidad – FENODIS; Fundación General Ecuatoriana – FGE; Ministerio de Salud Pública; Ministerio del Deporte; Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Instituto Nacional del Niño y la Familia; Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Empleo; Corporación Aduanera Ecuatoriana CAE; Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES; Universidad Técnica del Norte (ACNUDH s/f).

Con esto se buscaba incluir en el proceso de ejecución de la política a diversas instituciones tanto públicas o privadas, con el objetivo que todas, desde sus atribuciones y competencias, puedan aportar para efectuar una correcta y oportuna inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral. Ahora bien, como se lo ha manifestado anteriormente, lo referente a la inclusión laboral no es un tema nuevo, sino más bien, a partir de la inclusión laboral como una normativa obligatoria en el Código de Trabajo y demás leyes, la difusión de las acciones que se emprenderían para lograr esta inclusión tuvo más relevancia a nivel nacional gracias a las noticias de medios públicos y privados. A criterio de Cazar, el auge en el tema de inclusión laboral resulta a partir del año 2007, pues en ese periodo el gobierno de turno la declara como política pública; es decir, la inclusión implica que la atención se vuelve prioritaria y al ser elevada a política de Estado, se la implantó para que se mantenga en cualquier gobierno y se continúe. (Cazar 2007, 7).

Así mismo, al leer varios boletines informativos de las diversas rendiciones de cuentas que efectuó el CONADIS a partir del año 2007, se evidencia que cada año, el CONADIS desarrollaba proyectos de inversión y, desde Planta Central se otorgaba ciertos recursos a las federaciones de personas con discapacidad existentes, así como a los grupos de personas con discapacidad legalmente constituidos, para que implementen proyectos productivos o innovadores (CONADIS 2007). No obstante, desde el punto de vista de un entrevistado anónimo, “esta situación se distorsionó y empezó a primar el beneficio económico pues cada vez se solicitaban más recursos, sin embargo, se ejecutaban los mismos proyectos, no existía ningún cambio, no existía innovación” (Entrevista Anónima. Funcionario del CONADIS. Loja 2018).

Por otra parte, Subirats *et. al.* mencionan otro grupo de actores que intervienen en la política, llamado grupos-objetivo, los mismos son definidos como aquellos sobre los cuales recae directamente la intervención por medio de la política pública; en nuestro caso de estudio, constituirían las empresas e instituciones del sector público, sobre quienes recayó directamente la aplicación de la Ley y quienes, de forma obligatoria como lo establecía la normativa, debían adherir en sus nóminas a un 4% de personas con discapacidad. Sin embargo, no se evidenció documentalmente que en un primer momento existiesen charlas informativas, más bien, se priorizó la campaña de inclusión laboral, vista como un logro de las personas con discapacidad; sin embargo, no se tomó en cuenta la otra parte, la empresa privada y las instituciones públicas. Por ende, cuando se conversó con el analista de talento humano de una empresa pública indicó, desde su experiencia, que “no existió socialización

previa de la forma de inclusión, más bien fuimos forzados a realizar una contratación intempestiva de una persona con discapacidad para cumplir con la Ley y así no nos sancione el Ministerio de Trabajo” (Entrevista anónima, Analista de Talento Humano Empresa Pública. Quito 2018).

Finalmente, el tercer grupo de actores que establece Subirats *et.al.*, son los beneficiarios finales, a quienes define como el grupo que se favorece con la implementación de la política; en nuestro caso, este grupo lo constituirían las personas con discapacidad en edad de trabajar, pues finalmente serán ellos quienes reciban la ayuda directa de parte del Estado para solventar el problema que los aqueja y así garantizar el ejercicio de sus derechos. En los periodos de análisis de la política que se establecerán más adelante, estos tres grupos de actores se mantuvieron constantes.

En la investigación efectuada se conoció que, para la implementación de esta política, el Ministerio del Trabajo

firmó un convenio de Cooperación Interinstitucional para la Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en los Sectores Público y Privado suscrito entre la Vicepresidencia de la República del Ecuador, cuyo objetivo es coordinar acciones conjuntas que permitan apoyar y garantizar el control e inspección del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores tanto a nivel público y privado para la inserción laboral de las personas con discapacidad (CONADIS 2020).

Esto da cuenta de la intención de trabajo conjunto que mantendrían entre el Ministerio de Trabajo y sectores públicos y privados; no obstante, no existen instrumentos que den cuenta de los resultados obtenidos en base a estos convenios. Esto coincide con lo expresado por León, quien considera que “las cifras no eran claras, no existió acompañamiento ni seguimiento por parte de las instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de la política; por ende, no se sabía cuál era la estabilidad de las personas que se encontraban trabajando” (A. León, entrevista).

3.1.2 Recursos.

Como se estableció en el apartado teórico, las políticas públicas cambian de acuerdo a los intereses que cada actor tenga en la implementación de la política y esta es la razón por la cual en muchos casos no se llega a acuerdos y por ende no se continúa con los procesos que se habían decidido inicialmente.

Para Subirats *et. al.* los recursos ocupan un papel preponderante en la implementación de una política pública. De la clasificación adoptada en el apartado teórico, primero se define al recurso derecho, el cual se evidencia por medio de la aplicación tanto de la Ley orgánica de Discapacidades, del Código de Trabajo, así como también de la Ley orgánica de Servicio Público y los parámetros establecidos en cada agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades. En lo que respecta al recurso de confianza, no se logró evidenciar lo que Subirats *et.al.* manifiesta, pues en este caso, los actores públicos y privados, implementaron las políticas de acuerdo a las concepciones que cada uno mantenía sobre la forma de implementación. En lo referente al recurso dinero, se evidencio que el Ministerio de Finanzas si ha otorgado diversas partidas presupuestarias para la ejecución de proyectos y programas en materia de discapacidades; por ejemplo, se señala que:

El CONADIS, para la ejecución de los planes y programas, cuenta con una aproximación presupuestaria de \$153´575.000 a 10 años, esto es \$15´375.500 por año. Dichos planes serán financiados por los recursos que determinen los Ministerios que se encuentran comprometidos en la ejecución del Plan Nacional de Discapacidades, CONADIS, Organismos Seccionales, Ministerio de Finanzas, ONGs y por recursos internacionales (ACNUDH s/f).

Ahora bien, el recurso de apoyo político se tornó cuestionable cuando se recogió la información pues, por una parte, se evidenció que, pese a que existían recursos, las exigencias de los actores cambiaron y por ende, la información final se dispersó;²⁵ a criterio de un entrevistado “no se pudieron levantar cifras exactas de personas incluidas laboralmente, muchas veces porque estas cifras no benefician en gran parte a la institución encargada del cumplimiento de la política” (Entrevista Anónima. Funcionario del CONADIS. Quito 2018).

Y, por otra parte, con base en la información que se encuentra disponible en videos y artículos de periódicos, se considera que se intentó resaltar la imagen de las personas con discapacidad, otorgándoles una mayor visibilidad en el discurso público buscando que el refuerzo de su imagen logre un cambio de actitud a las propias personas con discapacidad que se sentían no idóneas ni en igualdad de condiciones que los demás (Stang 2011); sin embargo, algunos entrevistados coincidían criterios al señalar que esto sucedió porque “se pretendía utilizar el tema de las discapacidades como mejoramiento de la imagen de los gobernantes, no obstante, se cree que esa influencia política fue descuidando los verdaderos problemas de inclusión”

²⁵ “Discapacidad: empresas se vuelven exigentes”, Diario La Hora, 07 de noviembre de 2007.

(A. León, entrevista; R. Cazar, entrevista; Entrevista anónima Funcionario del CONADIS. Quito 2018).

3.2. Primer Periodo 2007 – 2011

Se optó por dividir este periodo por cuanto la Vicepresidencia tenía a cargo la rectoría de las Políticas Públicas en materia de discapacidades, como ya se ha establecido anteriormente, y por cuanto el programa Ecuador sin Barreras fue un proyecto emblemático en materia de discapacidades, los años en los que se implementó el mismo fueron de gran importancia.

3.2.1 Nivel Macro.

En el nivel macro de una política se analizan los propósitos más abstractos de una política pública, los mismos que pueden cambiar dependiendo de los actores involucrados (Howlett 2009). La articulación que se crea entre actores públicos y privados con el objetivo de alcanzar un fin es lo que en las sociedades modernas se conoce como Gobernanza (Pierre y Peters 2005)

Howlett y Rayner definen a la Gobernanza como aquella interacción consiente entre el Estado y otros actores sociales con el fin de alcanzar objetivos de política concretos, por medio del empleo de herramientas o instrumentos de política concretos, los cuales se denominarán "técnicas o modos de gobernanza" (Howlett y Rayner 2007). Empero a los modos de gobernanza que presentan los autores está la Gobernanza en Red, esta hace referencia a una forma de articulación que busca el acuerdo entre actores para lograr la implementación de la política. Puesto que, a partir de la revisión documental del Decreto Ejecutivo 338 se ha establecido que este caso de investigación existen diversos actores implicados en la implementación de la política; y de la revisión de borradores de mesas de trabajo elaboradas para el diseño de la política, se pudo evidenciar que los actores estatales, grupos objetivo y grupos de beneficiarios realizaron diversas votaciones con el fin de llegar a un consenso entre las propuestas que se mantenían (CONADIS 2007), todo esto con el objetivo de implementar la política de forma eficiente como se mencionó a partir de la teoría de Subirats *et. al.*; por esta razón parecería que, en este primer periodo de análisis, el modo de gobernanza en red resultó apropiado para implementar la política pues por medio de la colaboración entre actores se buscaba lograr un resultado exitoso en la implementación de la política.

Aun cuando el país contaba con una de las leyes de discapacidad más completas de la región, las personas con discapacidad serían sujetos de una enorme marginación y violación de derechos fundamentales como la salud, educación, y trabajo (FENEDIF 2017). Ante esta

situación las Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad, llevaron a cabo una propuesta para promover el ejercicio de los derechos políticos y laborales de la población con discapacidad. La Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (FENEDIF) quien actúa como coordinadora de las cinco federaciones, actuó como ejecutora del “Servicio de Integración Laboral de las Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad” (SIL). Este programa se desarrolló bajo el enfoque de dos estrategias: la primera fue sensibilizar a los empleadores públicos y privados para promover la inserción laboral de personas con discapacidad; y la otra estuvo destinada a fortalecer y ampliar el trabajo de los SIL. En este sentido, existió la participación de otros actores como algunos organismos de cooperación internacional que financiaron este programa, el propio Consejo Nacional de la Igualdad en Discapacidad (CONADIS) para su implementación, PETROAMAZONAS EP y otras empresas privadas (FENEDIF 2017).

Otro caso que se conoció que realizaba inserción laboral desde aproximadamente el 2001 fue la Fundación de Desarrollo Social Integral (FUNDESI), creada mediante Acuerdo N° 214 del Ministerio de Relaciones Laborales, acreditada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) mediante Acuerdo Nro. 283 e inscrita en el Consejo Nacional de Discapacidades con Nro. 203; otro actor no gubernamental que ha participado activamente en las mesas de trabajo para el diseño de la política, en charlas de socialización entre otros, pero que tampoco fue considerado como uno de los actores que debían implementar la política pública; sin embargo continuaron realizando inserción laboral amparados en la Ley por sus propios medios (FUNDESI 2012). Conforme lo manifestado por León, FUNDESI efectuaba un trabajo completo, en donde se incluían cuatro pasos en cada proceso de inclusión:

Primero se efectuaba un análisis de la problemática de las personas con discapacidad que terminaban sus estudios, segundo, se conocía las características del puesto de trabajo que le ofrecían, tercero se acompañaba a la entrevista de trabajo y finalmente se efectuaba un seguimiento del ambiente de trabajo de la persona una vez insertada laboralmente (Entrevista con Amparo León, Ex Directora de FUNDESI. Quito 2018).

Finalmente se conoció el caso de la Fundación El Triángulo quienes cuentan con el programa de Inclusión Laboral, el cual tiene como objeto “aportar a la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual a través de su desempeño y desarrollo laboral real, a fin de mejorar su autodeterminación, independencia, autoestima e inclusión social, a través de múltiples actores”. Este proyecto inicio a partir de la expedición del Decreto ejecutivo 338 que mantiene 3 ejes de acción: 1) la inserción laboral independiente, 2) Inserción laboral con

tutoría permanente y 3) empleo protegido (Fundación El Triángulo s/f). A criterio de un colaborador de la Fundación, “la convocatoria del CONADIS fue recibida con mucho agrado, participamos en mesas de trabajo y capacitaciones, pero eso fue lo único en lo que fuimos consultados, no contaron con nuestro trabajo para lograr inclusión laboral en mayor escala” (Entrevista anónima. Ex colaboradora Fundación El Triángulo. Quito. 2018)

En el 2005, la inclusión laboral de personas con discapacidad tomo trascendencia pues los grupos beneficiarios de la política, como son las personas con discapacidad, organizados en sus diferentes federaciones, aprovecharían la coyuntura política que existía en ese momento, con el objetivo de crear redes de organizaciones entre actores públicos y privados en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos, que por años se habrían visto vulnerados (CEPAL 2010). Es así que el 8 de diciembre de 2005, el Congreso Nacional aprobó la Ley Reformativa al Código de Trabajo,²⁶ la cual entró en vigencia a partir del 30 de enero de 2006. Sin embargo, conforme el criterio de León, hasta el 2007 las reformas al Código de Trabajo “no eran evidentes en la sociedad, eran letra muerta porque creíamos que faltaba la decisión política para hacerlas cumplir” (A. León, entrevista).

Luego de la reforma al Código de Trabajo, en el artículo 42 numeral 33, se establece lo siguiente:

33. 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, en el primer año de vigencia de esta Ley, contado desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial. En el segundo año, la contratación será del 1% del total de los trabajadores, en el tercer año el 2%, en el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años.²⁷

Esta reforma al Código de Trabajo logró que exista una obligatoriedad para las empresas en lo que respecta a la contratación de personas con discapacidad. Empero a lo antes mencionado, la inclusión laboral siguió siendo una realidad inaplicable, pues no estaba en la agenda de decisiones del gobierno de la época, ni existía una problematización pública al respecto. Por

²⁶ Ley N° 28, de 30 de enero (Registro Oficial 198 de 30 de enero de 2006).

²⁷ Código de Trabajo, de diciembre de 2005 (Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005).

ello, cuando se consultó a los diversos entrevistados, coincidieron al indicar que la acción desencadenante para que el tema cobre relevancia pública fue “la inclusión laboral masiva de personas con discapacidad durante el periodo de gobierno del 2007” (M. Yépez, entrevista; R. Cazar, entrevista; A. León, entrevista; A. Jaramillo, entrevista). El propósito de la Política era crear una sociedad incluyente, en donde las personas con discapacidad formen parte activa de la sociedad, promoviendo su igualdad en el goce de los derechos (Vicepresidencia de la República s/f).

Así, en medio de una visión del Estado como garante de derechos, y la asignación de las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, se implementaron nuevos mecanismos para asegurar el cumplimiento de la Ley, con los cual esta política se enmarca dentro de lo que Howlett menciona como Gobernanza Legal (Howlett y Rayner 2013).

Howlett y Rayner señalan que la forma de Control del Estado en el modelo de Gobernanza Legal por medio de la Ley y sus reglamentos; en nuestro caso particular de análisis, se propone que la preferencia de implementación de la política estuvo orientada en base la promulgación de la Ley Orgánica de Discapacidades,²⁸ el 25 de septiembre de 2012 (Ver **Tabla 3.1.**):

Tabla 3. 1. Ley Orgánica de Discapacidades

Artículo 47 Inclusión laboral	Artículo 49 Deducción por inclusión laboral
La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando	Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con discapacidad, sustitutos, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con

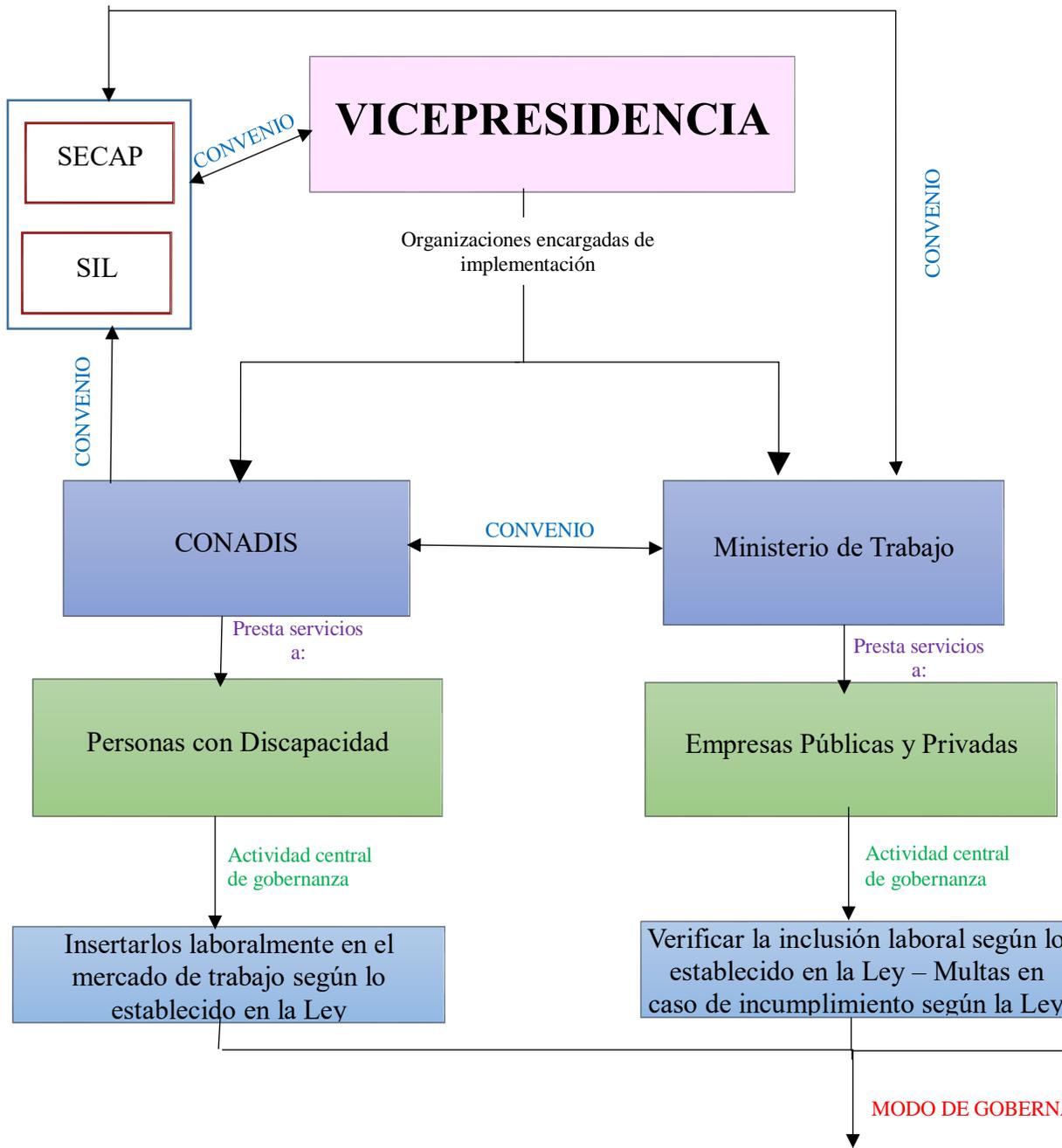
²⁸ Ley Orgánica de Discapacidades, de septiembre de 2012 (Registro Oficial Suplemento 796 de 25 de septiembre de 2012).

los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades.	discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%, de conformidad con esta Ley.
---	---

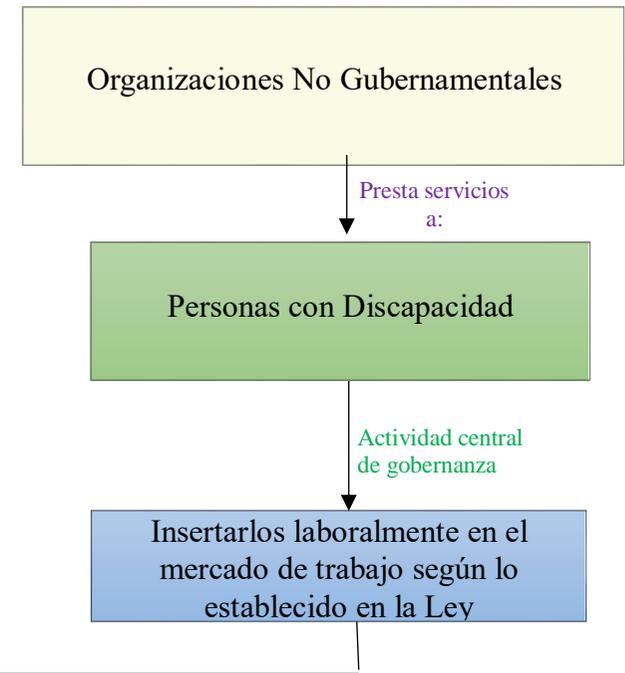
Elaborado por la autora a partir de la Ley Orgánica de Discapacidades.

Es así como se puede llegar a determinar por medio de las evidencias, existe un modo de Gobernanza legal, en donde las preferencias de implementación señaladas por Howlett y Rayner y Considine y Lewis se adaptan en su totalidad (Ver **Gráfico 3.1.**); es decir, se conoce que Ecuador es un país con una Constitución garantista de derechos, que busca la equidad e igualdad inclusive en el tema laboral, por ende, las actuaciones de los actores inmersos en el proceso, tanto públicos como privados, se orientan al cumplimiento de la Ley, ya sea como medio de ejercicio de derechos, o ya sea como un medio para poder ejercer sanción. Lo que aún no queda claro es el alcance que se da a esta Ley, será que el “espíritu de la ley” es el cumplimiento de la cuota de 4% de inclusión laboral, o será que su objetivo sustancial es alcanzar una verdadera inclusión de la persona con discapacidad para que pueda desempeñarse en un ambiente laboral acorde a sus capacidades.

Gráfico 3. 1. Marco de Interacción entre actores que implementaron la Política de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad



Elaborado por la autora



MODO DE GOBERNANZA LEGAL

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 = Cumplimiento del artículo 33 del Código de Trabajo y artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades

3.2.2 Nivel Meso.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución del Ecuador del 2008, el objetivo de la Política era reconocer el derecho de las personas con discapacidad al “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” (Artículo 47 numeral 5). Sin embargo, pese a la revisión de varios documentos existentes en la biblioteca de la Vicepresidencia, no se pudo obtener información acerca cuales fueron las áreas de política específicas analizadas para elaborar el mismo; este objetivo fue únicamente encontrado en un documento que hacía referencia a la implementación del Programa Ecuador Sin Barreras. Al respecto Cazar argumentaba que “se tenía cierto desconocimiento de la forma de cumplir este objetivo pues al ser una política nueva, basada en una ley relativamente nueva, aun no se contaba con los parámetros de actuación referente a la misma” (R. Cazar, entrevista).

Para Howlett, las herramientas o instrumentos de implementación se encuentran establecidos por las preferencias que expresen los gobiernos por el empleo de cada una; así, la Nodalidad, la autoridad, el tesoro y las organizaciones, quedarán supeditadas a las decisiones que los gobiernos hagan primar al momento de su aplicación. En esta investigación se pudo recolectar ciertos boletines semestrales publicados por el CONADIS en donde constan las actividades realizadas por la entidad y, en la experiencia de Yépez supo manifestar que dichos manuales “eran distribuidos también a las oficinas del CONADIS a nivel de las provincias para su difusión” (M. Yépez, entrevista).

Así mismo, dentro de esta investigación se encontró informes de rendición de cuentas anuales efectuados por el Ministerio de Trabajo [ex Ministerio de Relaciones Laborales] los cuales se encontraban publicados en su página web y se hace constar que entre 2009 y 2010

el MRL firmó un Convenio Interinstitucional entre la Vicepresidencia de la República, el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Servicio de Integración Laboral (SIL), para coordinar acciones en beneficio de las personas con discapacidad, manteniendo un equipo multidisciplinario de profesionales que evalúan a cada persona con el objetivo de impulsar la colocación de personas con discapacidad en el sistema laboral (Ministerio de Trabajo 2010).

Sin embargo, a pesar que en notas informativas se daba cuenta de la existencia de este convenio, no se pudo recabar información que evidencie cual sería la forma de aplicación del

mismo y tampoco se pudo identificar si se lo ejecutó o no pues no se encontraron resultados obtenidos de esta aplicación. En la experiencia de Yépez, como ex funcionaria del CONADIS puso en conocimiento que “para realizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, lo que se ponía como primordial era el cumplimiento de la Ley por parte de las empresas e Instituciones Públicas” (M. Yépez, entrevista); esto coincide con lo expresado por el Jefe de Talento Humano de una Empresa Privada de la ciudad de Loja, el mismo que manifestó:

yo trabajo desde el 2005 en esta Institución, tuve conocimiento de la reforma al Código de Trabajo pero desconocía la forma en que iba a iniciar esto de la inclusión laboral de los discapacitados [...] pero tenía conocimiento que sería una inclusión progresiva y para lo cual se debía modificar la infraestructura y los medios de acceso [...] como no sabíamos cómo proceder, no hicimos dichos cambios, hasta que cierto momento llegó un Inspector de Trabajo quien iba a realizar una inspección de la empresa y como no realizamos los cambios que decía la Ley, se nos impuso una multa (entrevista anónima. Jefe de Talento Humano de una empresa. Loja 2018).

En ciertos casos, las empresas consideran que las personas con discapacidad no cuentan con la habilidades y capacitación necesaria para que sean incluidas laboralmente; por otro lado, las personas con discapacidad también tenían desconocimiento respecto a la forma de inserción laboral (OMS 2011). Cabrera menciona “escuché la noticia de la inclusión laboral con mucha esperanza pues toda mi vida me he preparado académicamente para acceder a un puesto de trabajo, no obstante, ninguna empresa ni institución me daba la oportunidad de laborar por mi discapacidad” (Diego Cabrera, persona con discapacidad visual. Loja 2019).

Por otra parte, la ley de discapacidades en su artículo 19 establecía los ámbitos de protección de derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 4 se refería a la formación e inserción de las personas con discapacidad como forma de integración social; de igual forma el Código de Trabajo, en su artículo 42 establecía la obligación que tenía el empleador, que cuente con un mínimo de 25 trabajadores, de contratar personas con discapacidad, una persona en el año 2006 y a partir del año 2007 se realizaría la contratación será del 1% del total de los trabajadores; en el 2008, el 2%; en el 2009, el 3% hasta llegar al quinto año [2010] en donde la contratación será del 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años. De igual forma en este artículo se establecía la sanción de una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general para los empleadores del sector privado; y, en el caso de las empresas y entidades públicas, la autoridad nominadora, sería sancionada administrativa y

pecuniariamente con un sueldo básico; multa y sanción; no obstante hasta inicios del año 2010 no existía una ley específica que reglamentara la actuación de las instituciones del sector público.

Al respecto de la asignación presupuestaria, el Estado transfirió a las instituciones que desarrollaban programas en materia de discapacidad un presupuesto relativamente constante en los primeros años de la política (Ver **Tabla 3.2.**) sin embargo se observa un potencial incremento en el presupuesto durante los años 2009 y 2010 pues de acuerdo a los documentos de la Vicepresidencia, en este año se efectuó el estudio Biopsicosocial denominado “Manuela Espejo” en el cual, además del CONADIS y la Vicepresidencia, participaron también otras instituciones como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud, entre otros.

Tabla 3. 2. Asignación Presupuestaria 2007 - 2011

	Vicepresidencia	CONADIS	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Bienestar Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Salud	Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Educación
2006		\$ 724 361,98		\$ 484 818,00				
2007		\$1 469 491,22			\$ 325 001,00	\$ 30 000,00		
2008	\$ 884 256,09	\$7 179 522,55			\$ 2 224 606,50			
2009	\$10 143 685,32	\$3 879 592,50	\$ 241 702,40		\$ 856 361,98	\$ 97 647,67	\$ 2 963 707,89	\$ 4 800,00
2010	\$47 288 772,26	\$3 291 626,02			\$ 101 464,79	\$ 184 346,62	\$ 4 714 654,24	
2011	\$70 378 483,46	\$2 299 025,18			\$ 944 002,92	\$ 1 973 432,30	\$ 1 936 764,24	

Elaborado por la autora a partir de Ministerio de Finanzas 2018.

Un estudio realizado por el Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial 2013), señala que entre los años 2010 a 2012, la Vicepresidencia había ejecutado un presupuesto conforme a lo siguiente (Ver **Tabla 3.3.**):

Tabla 3. 3. Integración Laboral

PROYECTOS	2010	2011	2012
	Ejecutado	Ejecutado	Ejecutado
Vicepresidencia Proyecto Integración Laboral (dólares)	380.000	432.009	557.621
Número de Inspectores	26	26	22
Numero de gestiones realizadas para la inserción laboral	1.039	9.911	39.016
Empresas Públicas y Privadas Inspeccionadas	4.015	3.750	9.572

Fuente: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial 2013.

En cuanto a los actores encargados de la implementación de la política pública se encontraban el “Ministerio de Trabajo y Empleo, de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, del Consejo Nacional de Discapacidades - CONADIS, del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP y el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional – CNCF” (Decreto Ejecutivo 338); sin embargo en base a la conversación con los entrevistados, supieran manifestar que únicamente las entidades que implementaron la política fueron el Ministerio de Trabajo y el CONADIS a través del Servicio de Integración Laboral (SIL) (M. Yépez, entrevista; R. Cazar, entrevista), además, esta política limitaba la participación tanto de los grupos de beneficiarios como de los grupos objetivos de la política. Por ejemplo, en el caso en particular de Fundación General Ecuatoriana, Jaramillo explicaba que esta fundación era una entidad que aproximadamente desde el año noventa y tres ya laboraban en temas de inserción laboral; inicialmente trabajaban en la formación laboral de jóvenes con discapacidad intelectual y luego en lo que es inserción laboral (A. Jaramillo, entrevista).

De igual forma, FUNDESI ya tenía en su agenda la inclusión laboral de personas con discapacidad en base a la experiencia de personas sordas que trabajaban en el Banco Central en el conteo de monedas; la Fundación inicio el proyecto de insertar laboralmente a personas con diferentes discapacidades en algunas empresas en donde se ofrecía mano de obra

calificada y no calificada y en otras ocasiones semi calificada (FUNDESI 2012). Desde su experiencia de trabajo en territorio, León comentaba que cuando se puso en marcha el proyecto por parte de la fundación “los empresarios ponían como requisito un periodo de prueba; si la persona con discapacidad cumplía con los parámetros y requerimientos que el trabajo ameritaba, esa persona se quedaba trabajando; sino cuando cumplía, era despedido” (A. León, entrevista).

3.2.3 Nivel Micro

Las metas en el área laboral que el CONADIS se había propuesto fueron “Carnetización de los trabajadores con discapacidad; campaña de sensibilización sobre el DERECHO de las personas con discapacidad, como parte del programa ‘Ecuador sin Barreras’, impulsado por la Vicepresidencia; información y asesoría a empresas para la aplicación de la Ley; desarrollo de los procesos de inserción Socio Laboral, tanto en el sector público, como privado, por parte de SERVICIOS DE INSERCIÓN LABORAL PRIVADOS; fortalecimiento de la formación profesional y capacitación para el trabajo, por parte del SECAP, Consejo de Capacitación y Formación, CNCF, y ONGs [...] y Capacitación a los Profesionales de los Servicios de Inserción Socio Laboral” (Yépez 2007, 10). Se encontró que la calibración a las herramientas de la política pública se dirigió al instrumento de Autoridad debido a la elaboración y promulgación de la Constitución de 2008, debido a que, al ser una norma garantista de derechos, establece la Sección Sexta: Personas con Discapacidad como un compendio de artículos específicos de la norma para determinar cuál es el ámbito de protección de las personas con discapacidad, cuáles son sus derechos al ser un grupo de atención prioritaria y cuáles son las medidas que el Estado adoptara para garantizar el cumplimiento de esos derechos

En este primer periodo de la política, si bien es cierto, por la revisión de la documentación, en un primer momento se asumió que constituía una política diseñada con el empleo de un modo de gobernanza en Red; sin embargo, con los hallazgos encontrados, se podría decir que, en su implementación, no primó los instrumentos de política necesarios para afirmar que efectivamente este fue el modo de gobernanza preponderante. A modo resumen, a continuación, se describen los elementos del Modelo Anidado Multinivel correspondientes a este periodo (Ver **Tabla 3.4.**).

Tabla 3. 4. Modelo Anidado Multinivel periodo 2007 – 2011

		Contenido de la política		
		Nivel Macro	Nivel Meso	Nivel Micro
Enfoque de la Política	Objetivos o Fines de la Política	Propósitos	Objetivos	Metas
		Crear una sociedad incluyente, en donde las personas con discapacidad formen parte activa de la sociedad, promoviendo su igualdad en el goce de los derechos	Garantizar el derecho de las personas con discapacidad al 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.	Carnetización de los trabajadores con discapacidad; campaña de sensibilización sobre el derecho de las personas con discapacidad, como parte del programa 'Ecuador sin Barreras', impulsado por la Vicepresidencia; información y asesoría a empresas para la aplicación de la Ley; desarrollo de los procesos de inserción Socio Laboral, tanto en el sector público, como privado, por parte de SERVICIOS DE INSERCIÓN LABORAL PRIVADOS; fortalecimiento de la formación profesional y capacitación para el trabajo, por parte del SECAP, Consejo de Capacitación y Formación, CNCF, y ONGs [...] y Capacitación a los Profesionales de los Servicios de Inserción Socio Laboral
	Medios o Herramientas de la Política	Lógica del Instrumento	Mecanismos	Calibraciones
		Aplicación de instrumentos legales como leyes y reglamentos en la implementación de la política → Modo de Gobernanza Legal	<p>Nodalidad: Boletines de forma física; informes de rendición de cuentas de cada Institución que implementaba la política.</p> <p>Autoridad: Constitución de 2008, Ley de Discapacidades, Código de Trabajo.</p> <p>Tesoro: Dividido entre el Vicepresidencia, CONADIS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Educación: 2006: \$1.209.179,98; 2007: \$1.824.492,22; 2008: \$10.288.385,14; 2009: \$18.187.497,76; 2010: \$55.580.863,93; 2011: \$77.531.708,10.</p> <p>Organización: Ministerio de Trabajo y Empleo, CONADIS, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP y Servicio de Integración Laboral (SIL).</p>	Elaboración y promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, Sección Sexta: Personas con Discapacidad pues se establece un compendio de artículos específicos de la norma para determinar cuál es el ámbito de protección de las personas con discapacidad, cuáles son sus derechos al ser un grupo de atención prioritaria y cuáles son las medidas que el Estado adoptara para garantizar el cumplimiento de esos derechos.

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013; Vicepresidencia de la República; Decreto Ejecutivo 338; Ministerio de Finanzas; Yépez 2007.

3.3. Segundo Periodo 2012 – 2017

En el año 2012, el CONADIS emprendió una etapa de mayor comunicación con los actores estatales, los grupos beneficiarios y los grupos objetivos de la política; todo esto con el objetivo de que exista una convocatoria masiva tanto a nivel nacional como provincial, de todas las personas interesadas en el ámbito de las discapacidades; pues, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir, se debía construir la primera Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, la cual estaría vigente hasta el año 2017; son estos diversos cambios los que se han tomado en cuenta para esta clasificación cronológica.

3.3.1 Nivel Macro

Luego de un proceso de reivindicación de los derechos de las personas con discapacidad y su declaratoria como Grupo de Atención prioritaria por medio de la Constitución de 2008; en el año 2012 se marca un nuevo hito pues en la búsqueda de un sistema de prevención de discapacidades por un lado y, para fomentar la inserción social de las personas con discapacidad, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó en segundo debate la Ley Orgánica de Discapacidades,²⁹ según se argumenta en sus considerando debido a que “se requiere de un desarrollo normativo adecuado que permita la aplicación de los preceptos constitucionales vigentes” (Ley Orgánica de Discapacidades); la misma que, a decir de Yépez “se constituyó como el instrumento legal principal en materia de discapacidades” (M. Yépez, entrevista).

Así mismo, en el año 2013, se presentó la primera Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, la cual fue elaborada de forma conjunta con diversos actores tanto estatales, como empresas y grupos de personas con discapacidad; con la pretensión de “contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y sus familias, en la vida social, política y productiva del país” (Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, 5). La creación de la Agenda se justificaba en el extenso marco normativo en materia de Discapacidad que existía en el Ecuador en el año 2013; entre estos se mencionaba la Ratificación de la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, la ley orgánica de discapacidades, ley orgánica del servicio público, entre otras (CONADIS 2014).

²⁹ Ley Orgánica de Discapacidades, de 25 de septiembre (Registro Oficial 796 de 25 de septiembre de 2012).

Se asume que el Estado prioriza la elección de instrumentos legales pues posee un extenso marco normativo diseñados para la protección de derechos para las personas con discapacidad, pero también de índole coercitivo pues, ciertos artículos de la legislación vigente también establecen sanciones sobre todo para aquellos actores que forman parte del grupo objetivo y que incumplen con la normativa; esto lleva a considerar que el modo de gobernanza dentro del cual se implementa la política es el modo de gobernanza Legal pues la forma de control de parte del Gobierno es la Ley y su estricto cumplimiento y, en caso que se inobserven los preceptos legales, se accionará su cumplimiento por medio de litigios en los tribunales, lo que coincide con lo establecido por Howlett y Rayner (2013) en el apartado teórico, dejando de lado también la idea que el modo de gobernanza debía ser en Red de actores públicos y privados.

Esta afirmación se corrobora con base en las observaciones finales que la Organización de las Naciones Unidas emitió respecto al informe inicial (CRPD/C/ECU/1) que Ecuador presentó ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad respecto al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en las cuales se establece claramente que Ecuador deja de lado la participación de otros actores sociales y se prioriza la adopción de legislación, programas, y políticas provenientes del Estado central; al respecto, la ONU efectúa los siguientes señalamientos:

El Comité [...] nota con inquietud la inexistencia de mecanismos de participación autónomos de las organizaciones de personas con discapacidad en el Estado parte separados de la estructura de gobierno en el Estado parte.

El Comité llama al Estado parte a adoptar medidas para promover la participación efectiva de las organizaciones que representan a las mujeres con discapacidad, los niños con discapacidad y las personas de nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios en los procesos de toma de decisión en materia de discapacidad. Le insta a asegurar la independencia y autonomía de las organizaciones de personas con discapacidad en su participación e intervenciones durante los procesos de adopción de legislación, políticas y programas para implementar la Convención, así como en los procesos de monitoreo de la misma (ONU 2014).

3.3.2 Nivel Meso

A nivel meso, Howlett señala que los objetivos de política son aquellas intenciones concretas, establecidas de forma clara y lógica, en base a las cuales en las cuales se ejercen acciones específicas que garanticen su cumplimiento. En la investigación, se ha evidenciado que a partir de la Declaratoria de Emergencia de la Situación de discapacidad en el Ecuador, se

construye el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en forma interactiva con la población ecuatoriana, en el cual se establece un lineamiento de política encaminado a erradicar la discriminación por medio de la protección del derecho a la igualdad, así como el fomento a la inclusión laboral de las personas que poseen algún tipo de discapacidad.³⁰ Siguiendo este lineamiento, el eje para la política pública en discapacidades en el ámbito del trabajo tiene como objetivo

Promover la formación técnica y profesional, la igualdad de oportunidades y entornos amigables para lograr la inclusión laboral digna, productiva, estable y remunerada de las personas con discapacidad, en el mercado abierto de trabajo y en las diversas alternativas ocupacionales, tanto en el sector público como en el privado (CONADIS 2013, 93).

Es así que en el Eje seis, Trabajo, de la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, se busca que las personas con discapacidad ejerzan su derecho al trabajo en igualdad de condiciones, promoviendo su inserción laboral tanto en el ámbito público como privado. El ejercicio de sus derechos será apegado a lo que establece la Constitución, la Ley Orgánica de Discapacidades y su reglamento.³¹ Por medio de las entrevistas se pudo conocer que, según el criterio de los grupos beneficiarios de la política, la creación de esta política se efectuó para “dejar el paternalismo, el asistencialismo, para lograr el de desarrollo inclusivo; es decir, pensamos que se buscaba que las personas con discapacidad efectivamente alcancen el derecho al trabajo, de acuerdo a sus capacidades y formación” (D. Cabrera, entrevista; R. Cazar, entrevista). La política buscaba que las personas con discapacidad sean consideradas como personas iguales a todos, que puedan acceder a los mismos servicios o a servicios especializados si requerían (SETEDIS 2015).

Por esta razón se manifiesta que el objetivo de la inclusión laboral de personas con discapacidad, era una tarea que debía ser emprendida por todos: en las empresas, en las entidades públicas, con apoyo de los gremios de las personas con discapacidad, las entidades responsables de la capacitación. No obstante, no se puede determinar por completo que se haya cumplido con lo que determina Howlett (2009) cuando indica que dichos objetivos buscan corregir fallas de gobierno pues, si en un primer momento se habló que existía falta de

³⁰ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, de 21 de agosto (SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación) 21 de agosto de 2013).

³¹ Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, de diciembre (CONADIS diciembre de 2013).

coordinación entre actores, en este punto se encontró evidencia para sostener que alcanzar el propósito de inclusión estaba condicionado no solamente por la aprobación y existencia de una ley, sino este objetivo iba más allá, buscaba que la responsabilidad sea compartida y coordinada entre todos los actores involucrados; según el criterio de Yépez se necesitaba “capacitación de las empresas, educación de las personas con discapacidad y sobretodo el compromiso de todos para actuar en favor de la discapacidad.” (M. Yépez, entrevista).

Según Subirats *et. al.*, los actores inmersos dentro de un proceso de implementación de políticas poseen intereses propios lo cual hace que inclinen su decisión para elegir cierto tipo de recursos, no obstante, la Nodalidad, la autoridad, el tesoro y las organizaciones, quedarán supeditadas a prevalecer dependiendo de los acuerdos que efectúen entre actores para lograr que se cumplan los objetivos de la política.

En lo que respecta al instrumento de Nodalidad se menciona que Ministerio de Trabajo [ex Ministerio de Relaciones Laborales], la Vicepresidencia de la República, el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) y el Servicio de Integración Laboral (SIL), recolectaban información, acerca de políticas públicas, mecanismos de aplicación, leyes que benefician a las personas con discapacidad para que estos sean socializados con las personas con discapacidad mediante conferencias o mesas de dialogo o la emisión de folletos informativos (FENEDIF 2017). Álvarez indica que, como técnicos, se informaban por medio del internet y de artículos de opinión publicados en revistas internacionales para luego poder capacitar a los usuarios que concurran al CONADIS (Entrevista con Mishel Álvarez, Analista de Observancia, Seguimiento y Evaluación del CONADIS. Quito 2018). Con esto se evidencia también que existían actores públicos encargados de la rectoría y del cumplimiento de la política pública en materia de Discapacidades, con lo cual se cumple con el instrumento de Organización.

En lo referente al Instrumento de Autoridad, la normativa aplicable, como ya se ha mencionado, se propendía a la ejecución de la Constitución como instrumento primordial a nivel nacional; el cual, de acuerdo a lo establecido en los artículos 84 y 85 del mismo cuerpo normativo, estipula que todas las leyes, tratados internacionales, políticas públicas u otros instrumentos normativos, deberán guardar estricta concordancia con su texto. Es decir, la constitución será el instrumento legal en base al cual se deberán regir toda la normativa, planes y proyectos, con el fin de velar por el ejercicio y cumplimiento de un estado social de

derechos y justicia;³² de igual manera, la Ley Orgánica de Discapacidades en el ámbito de inclusión laboral señalaba:

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 (Ley Orgánica de Discapacidades, artículo 47).

El ámbito innovador de esta Ley se encuentra en su artículo 48 y 49, en los cuales por una parte permite el empleo de sustitutos y, por otra, promueve la deducción del impuesto a la renta en virtud de inclusión laboral de personas con discapacidad. De esta forma,

Las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento. Este beneficio no podrá trasladarse a más de una (1) persona por persona con discapacidad (Ley Orgánica de Discapacidades, artículo 48).

Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con discapacidad, sustitutos, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%, de conformidad con esta Ley (Ley Orgánica de Discapacidades, artículo 49).

De igual forma, en La ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP),³³ en el apartado respecto al subsistema de selección de personal se establece:

³² Constitución de la República del Ecuador, de 20 de octubre (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

³³ Ley Orgánica de Servicio Público, de octubre de 2010 (Registro Oficial Suplemento 294 d 6 de octubre de 2010).

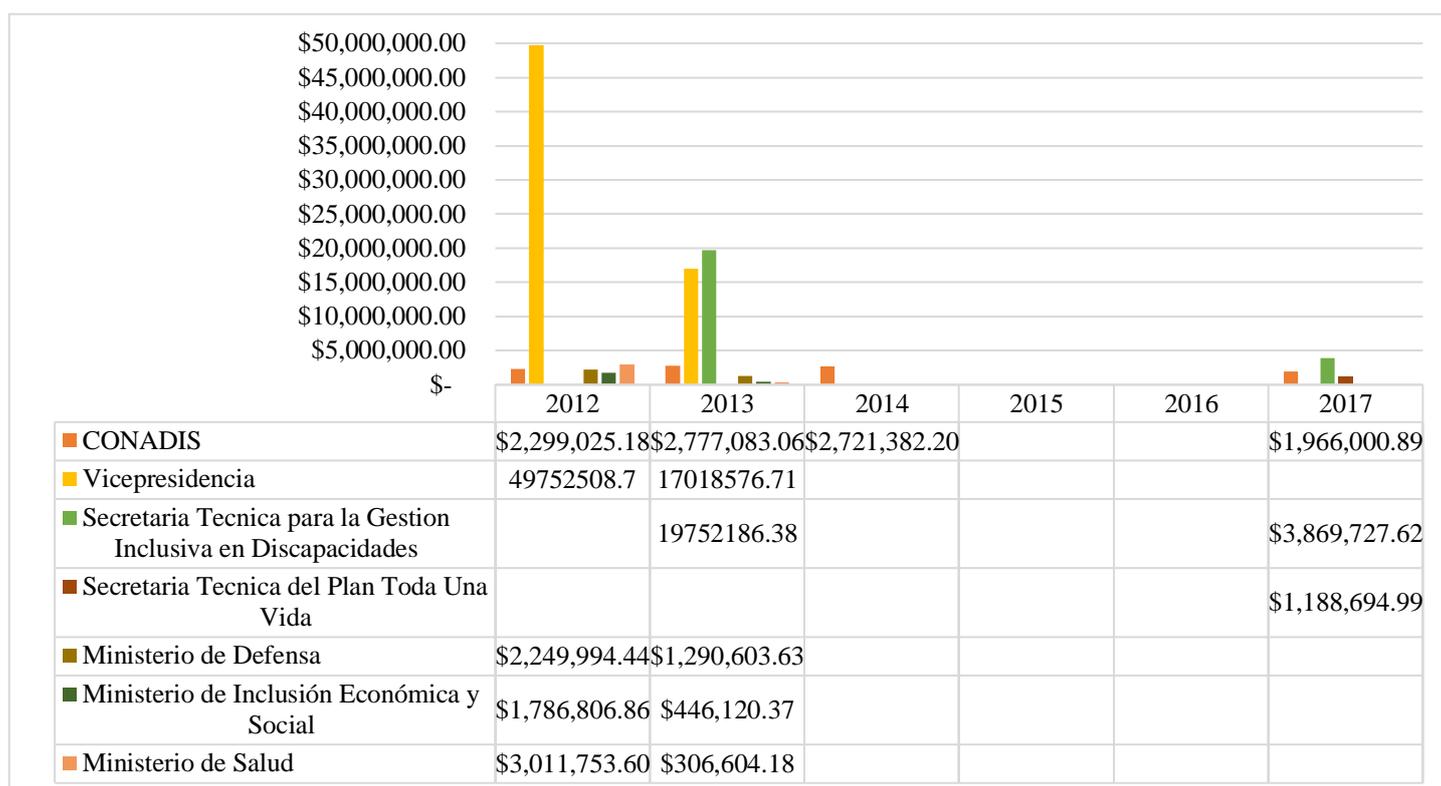
Las instituciones determinadas en el artículo 3 de esta ley que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, están en la obligación de contratar o nombrar personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, promoviendo acciones afirmativas para ello, de manera progresiva y hasta un 4% del total de servidores 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 (LOSEP, artículo 64).

En lo referente al recurso Tesoro o ámbito económico, Álvarez y Novillo coinciden en criterio al referirse al gasto corriente que ejecuta cada institución del sector público; desde su conocimiento técnico, este dinero el cual se empleaba de acuerdo a los proyectos que cada institución desarrolla, ya sean para inspecciones integrales, o para las veedurías que realiza la institución para verificar el cumplimiento de la Política (M. Álvarez, entrevista; M. Novillo, entrevista). Al respecto, en la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017 se menciona

Las instituciones del Sector Público reciben una asignación de gasto permanente para su funcionamiento (gastos en personal, prestaciones de la seguridad social, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes, transferencias y donaciones corrientes, etc.), dicho presupuesto está sujeto a la planificación institucional que a su vez está articulada a la política pública en el marco de sus competencias [...] [con el objetivo que] estos recursos sean reorientados y sirvan para alcanzar el mejor nivel posible de ejecución presupuestaria y cumplimiento de las metas de política pública (CONADIS 2013).

Los datos que constan en el Ministerio de Finanzas acerca de la asignación presupuestaria para las instituciones que desarrollaban programas en materia de discapacidades para el periodo comprendido entre el año 2012 al 2017 se la puede observar a continuación (Ver **Gráfico 3.2.**); no obstante, se aclara que para los años 2014, 2015 y 2016, no se registran datos a nivel nacional pues, según explicó un funcionario del Ministerio de Finanzas, las asignaciones presupuestarias de esos años fueron entregadas de forma desconcentrada a nivel provincial y cantonal a lo largo de todo el país. Únicamente el CONADIS recibió una asignación para la ejecución de programas a nivel nacional en el año 2014. De igual forma, en el año 2017 se crea la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, la cual ejecuta también proyectos a favor de las personas con discapacidad.

Gráfico 3. 2. Asignación Presupuestaria 2012 - 2017



Elaborado por la autora a partir de Ministerio de Finanzas 2018.

Un aspecto destacado de este periodo fue la creación de la Secretaria Técnica de Discapacidades,³⁴ “como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, para la coordinación intersectorial de la implementación y ejecución de la política pública en materia de discapacidades” (Decreto Ejecutivo N° 6); la cual tendría como funciones:

1. Coordinar e implementar el proceso de transferencia de las Misiones "Solidaria Manuela Espejo" y "Joaquín Gallegos Lara" a los ministerios rectores de la salud y de la inclusión económica y social, respectivamente;
2. Asumir y desarrollar de forma transitoria, los proyectos de Órtesis y Prótesis, Auditivo y Visual, Inserción Laboral y Ecuador Alegre y Solidario, actualmente de la Vicepresidencia de la República;
3. Ejecutar planes, programas y proyectos dirigidos a las personas con discapacidad; y,

³⁴ Decreto Ejecutivo N° 6, de 13 junio (Registro Oficial Suplemento 14 de 13 de junio de 2013).

4. Las demás que le asignen el Presidente y el Vicepresidente de la República, en materia de discapacidades (Artículo 2).

3.3.3 Nivel Micro

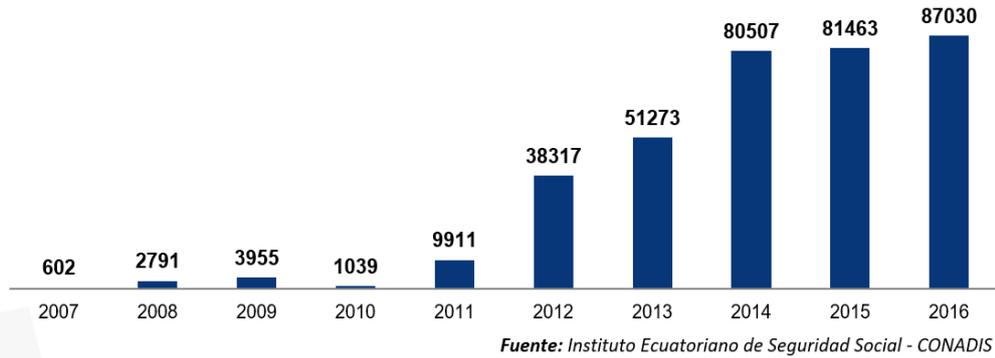
Howlett define a las metas de una política como aquellos requisitos específicos que debe cumplir una política a nivel sectorial, con el fin de lograr alcanzar los objetivos previstos. En la investigación, no se pudo recopilar documentos que señalen cual había sido la meta de la política pública; existen lineamientos a seguir para la implementación correcta de esta política; no obstante, no existe una línea base que oriente a la formulación de metas alcanzables para cada indicador.

Es así como el lineamiento 1 de la política se orientaba a “Ampliar la probabilidad de inserción o reinserción laboral de personas con discapacidad con bajos niveles de educación formal”, en base a esto se creería que se van a incrementar las oportunidades para que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación formal; el lineamiento dos manifiesta: “Incrementar oportunidades de empleo y mejorar los ingresos de las personas con discapacidad” y a su vez el lineamiento 3 indicaba “Asegurar condiciones que garanticen el desempeño laboral de las personas con discapacidad mediante la equiparación de oportunidades”, los cuales por una parte proponían incrementar el empleo para las personas con discapacidad fomentando las oportunidades, lo cual se podría dar con incentivos hacia las empresas como por ejemplo la reducción del pago al impuesto a la renta; el cuarto lineamiento era “Incrementar posibilidades de autoempleo, micro emprendimiento y trabajo protegido para personas con discapacidad y sus familias”, este lineamiento se puede decir que busca la innovación en la industria y que el aspecto económico gire en torno a los pymes; el quinto lineamiento era “Fortalecer la institucionalidad de los organismos públicos y privados, comprometidos con el trabajo y empleo para personas con discapacidad” lo cual, a la luz de la teoría, se hubiese logrado si el modo de gobernanza en el cual se desarrolló la política hubiese sido una gobernanza en Red (Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013).

También existe un gráfico elaborado por el Ministerio de Trabajo que demuestra el número de personas incluidas laboralmente (Ver **Gráfico 3.3.**) con lo cual se verificara que efectivamente si existe inclusión laboral.

Gráfico 3. 3. Personas Incluidas Laboralmente 2007 – 2016 según el Ministerio de Trabajo

INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2007-2016

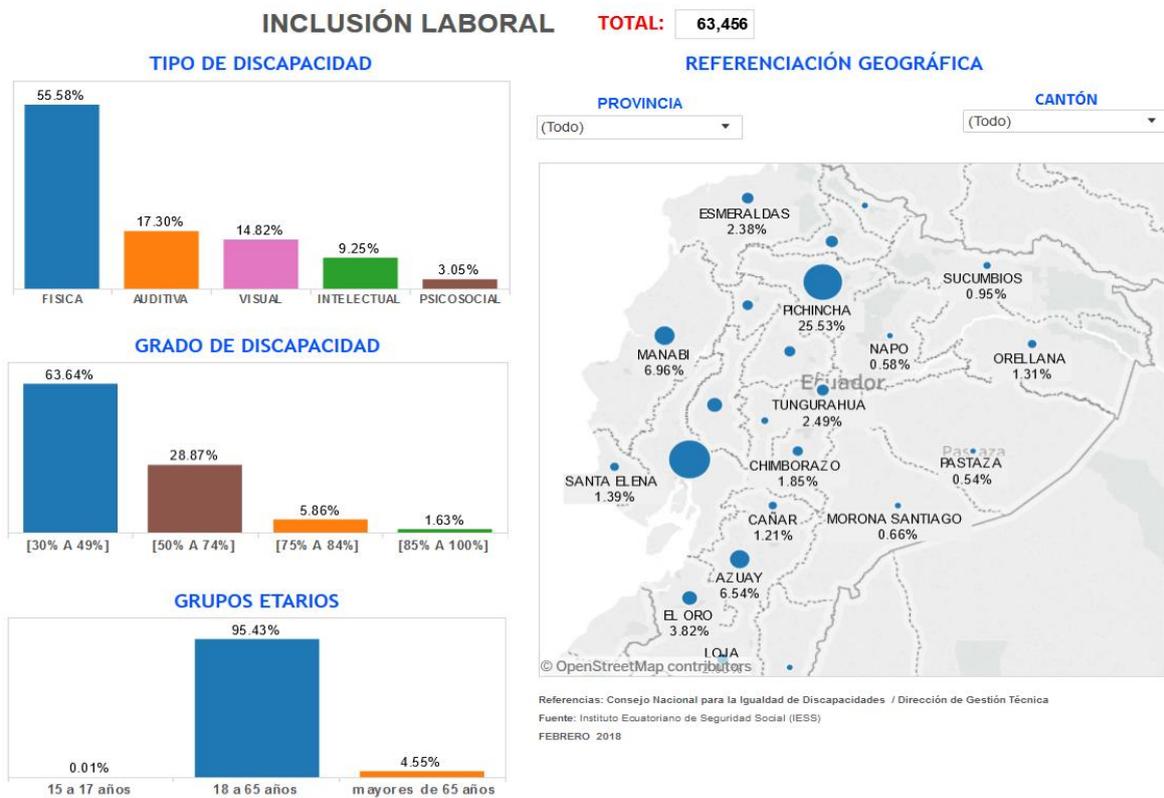


Desde el año 2007 al 2016 existe un crecimiento del 99% en inclusión laboral de las personas con discapacidad

Fuente: Ministerio de Trabajo 2016.

De igual forma, en la página de búsqueda del CONADIS en lo referente a estadísticas de discapacidad se pueden obtener datos significativos en materia de inclusión laboral (Ver **Mapa 3.1.**):

Mapa 3. 1. Estadísticas de Inclusión Laboral 2018 según CONADIS



Fuente: CONADIS 2018.

Pese a que existen estos datos que verifican la existencia de inclusión laboral, no existen aquellos ideales de cumplimiento a los cuales iba direccionada la política. Por ejemplo, en la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017 se menciona que

El Plan Nacional para el Buen Vivir incorpora una batería de indicadores de impacto que permiten dar seguimiento y evaluación a los objetivos trazados para el país en el periodo 2013-2017. De estos indicadores se desprenden metas estructurales, territoriales e intersectoriales, así como responsabilidades en cuanto a su monitoreo y evaluación. Las metas de carácter estructural y territorial serán de seguimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-, y las intersectoriales de responsabilidad de los ministerios coordinadores de cada Consejo Sectorial. En el marco de la formulación de los instrumentos de planificación de las demás instancias, se deben articular nuevos indicadores y metas de impacto y resultado para monitorear la efectiva transversalidad de las temáticas de igualdad (CONADIS 2013).

Efectivamente, en el Plan Nacional del Buen Vivir se plantean metas estructurales, pero no se mencionan las metas que deberán cumplir los Consejos de la Igualdad; por ende, el PNBV dejó a consideración de cada Consejo la articulación de metas que permitan cumplir los objetivos de igualdad establecidos (SENPLADES 2013). Empero a esto, no se pudo acceder a la información acerca de estas metas específicas que en este caso debería haber establecido el CONADIS. Un funcionario del CONADIS manifestó que “los documentos antiguos que establezcan cuales fueron metas y lineamientos de programas pasados no poseen, o no se encuentran en sus archivos, ya sea porque se destruyeron y otros se botaron sin ningún análisis de la información establecida en los mismos (Entrevista anónima. Funcionario CONADIS. Quito 2018); a juicio de Cazar “la pérdida o destrucción de dichos documentos fue un problema muy grave por cuanto allí se perdió la historia, allí desapareció el camino recorrido en materia de atención a las personas con discapacidad” (R. Cazar, entrevista).

En la investigación se logró identificar que ni el CONADIS, ni el FENEDIF mantienen un archivo histórico de bases de datos en materia de inclusión laboral, más bien, la información que tienen a mano es la actualizada, en este caso, los datos más cercanos fueron a febrero 2018, no obstante, se recalcó que esta información es entrecruzada con la información registrada en el IESS, pero que no contaban con información de personas con discapacidad que laboran sin afiliación. Según lo expresado por Jaramillo “en 2015 se intentó consolidar cierta información que mantenían las instituciones inmersas en la política, sin embargo, no estaba claro cuantas personas estaban insertadas laboralmente en el mercado abierto y cuantos

por medio de emprendimientos y cuales emprendimientos funcionaban actualmente” (A. Jaramillo, entrevista).

Con base en la información recabada, se puede decir que las metas de la política a las cuales se hace referencia en el modelo Anidado Multinivel de Howlett están ausente o indeterminadas. En este periodo de gobierno, claramente nos situamos frente a un modelo de gobernanza Legal, en el cual se podría asumir que la meta operacionalizables de la política era la contratación de “un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad” tanto en empresas públicas como en instituciones del sector público; sin embargo, sería muy arriesgado asumir como meta esta parte de la Ley. Una explicación que se podría adoptar es que existe una falla en la implementación de la política de inserción laboral siguiendo lo establecido por McConnell en el primer capítulo de esta investigación quien señala que “una política falla, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos”, pues no alcanza los objetivos que se proponía alcanzar con su implementación (McConnell 2015)

Otra parte que conforma el nivel micro de la política son las calibraciones de herramientas las cuales Howlett (2009) define como aquellos ajusten que se realizan a los instrumentos de política, con el objetivo de concretar el cumplimiento de las metas de la misma. En la investigación se determinó que, en los periodos de auge económico, el Estado puso mayor énfasis en llevar a cabo los programas que ya se venían haciendo desde tiempo atrás, pero en escala pequeña, porque no se contaba con los mismos recursos (FENEDIF s/f). Desde el punto de vista de los entrevistados, parecería que se intentaba, por una parte, dejar de lado el tema de integración como la acción de colocar personas en un lugar de trabajo determinado y lo que se buscaría sería encontrar las herramientas necesarias que permitan que exista la inclusión laboral (A. Jaramillo, entrevista; M. Novillo, entrevista).

En tal virtud, el hablar de inclusión requeriría entonces la calibración obligatoria de los instrumentos de la política; por ejemplo se efectuó el cambio de institucionalidad, como por ejemplo lo que se hizo con la creación de la Secretaría Técnica de Discapacidades, adscrita a la Vicepresidencia, en el año 2013; de normativa, como por ejemplo la promulgación de la Ley Orgánica de Discapacidades en el año 2012; de procesos de inserción, como por ejemplo la creación del Manual de Buenas Prácticas para la Inserción laboral de personas con discapacidad; de accesibilidad, como la creación de infraestructura optima en todas las instituciones para un ingreso y movilización ágil de las personas con discapacidad. En el pensamiento de Cazar, en este periodo se “las acciones demostraban que se aceptó las diversas capacidades que las personas con discapacidad podían ofrecer” (R. Cazar,

entrevista). Es aquí cuando se empieza a mejorar las formas de ingreso a una empresa privada o institución pública, se crean pruebas adaptadas, se ofrece capacitación al personal de recursos humanos que hacía las pruebas y de esta forma se fomenta el ámbito de las Medidas de Acción Afirmativa que impulsan a que las personas con discapacidad se involucren en temas de concursos públicos para acceder a un puesto de trabajo (ACNUDH 2019).

En conversación con Novillo se llegó a conocer que, el Ministerio de Trabajo siempre realiza inspecciones integrales, con el fin de no solo verificar la cuota de inclusión, sino otros aspectos como la erradicación del trabajo infantil. Así mismo, con fundamento en su criterio técnico supo manifestar que, el Ministerio de Trabajo, siempre se analiza la situación económica del país, pues se conoce que, en ciertas temporadas del año, la demanda de empleo es baja debido a que el capital económico que se maneja es fluctuante; por esta razón, no se solicita un estricto cumplimiento del 4% de la cuota de inclusión laboral, sino del 2% o 3% dependiendo de cada situación (M. Novillo, entrevista).

A continuación, se establece la tabla resumen, siguiendo el Modelo Anidado Multinivel (Ver **Tabla 3.5.**).

Tabla 3. 5. Modelo Anidado Multinivel periodo 2012 – 2017

		Contenido de la política		
		Nivel Macro	Nivel Meso	Nivel Micro
Enfoque de la Política	Objetivos o Fines de la Política	Propósitos	Objetivos	Metas
		Contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y sus familias, en la vida social, política y productiva del país.	Promover la formación técnica y profesional, la igualdad de oportunidades y entornos amigables para lograr la inclusión laboral digna, productiva, estable y remunerada de las personas con discapacidad, en el mercado abierto de trabajo y en las diversas alternativas ocupacionales, tanto en el sector público como en el privado.	No se pudo recopilar documentos que señalen cual había sido la meta de la política pública; existen lineamientos a seguir para la implementación correcta de esta política (pág. 76); no obstante, no existe una línea base que oriente a la formulación de metas alcanzables para cada indicador.
	Medios o Herramientas de la Política	Lógica del Instrumento	Mecanismos	Calibraciones
		Extenso marco normativo que garantiza derechos a las personas con discapacidad e impone sanciones a las empresas que no cumplan con la cuota de inclusión → Modo de gobernanza Legal.	<p>Nodalidad: Conferencias, Mesas de Diálogo, Boletines informativos.</p> <p>Autoridad: Constitución de 2008, Ley Orgánica de Discapacidades, Código de Trabajo, Ley Orgánica de Servicio Público.</p> <p>Tesoro: Dividido entre el Vicepresidencia, CONADIS, Secretaria Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades, Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa Nacional → 2012: \$59.100.088,78; 2013: \$41.591.174,33; 2014: \$2.721.382,20; 2017: \$7.024.423,50.</p> <p>Organización: CONADIS, Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida, Secretaria Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades, Vicepresidencia.</p>	Cambio de institucionalidad, como por ejemplo lo que se hizo con la creación de la Secretaría Técnica de Discapacidades, adscrita a la Vicepresidencia, en el año 2013; de normativa, como por ejemplo la promulgación de la Ley Orgánica de Discapacidades en el año 2012; de procesos de inserción, como por ejemplo la creación del Manual de Buenas Prácticas para la Inserción laboral de personas con discapacidad; de accesibilidad, como la creación de infraestructura optima en todas las instituciones para un ingreso y movilización ágil de las personas con discapacidad.

Elaborado por la autora a partir de Howlett y Rayner 2013; Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013; CONADIS 2013; Ministerio de Finanzas.

A partir del procesamiento de los resultados obtenidos en la investigación, se puede establecer que la Implementación de la Política Pública de Inserción laboral ha sufrido ciertas transformaciones. A partir del diseño de la política en el año 2006, los propósitos generales de la política, con sus objetivos y metas, carecen de coherencia puesto buscaba la atención y rehabilitación de las personas con discapacidad, pero sus objetivos eran únicamente cumplir con la ley del 4% de inclusión y sus metas se orientaban a aspectos técnicos que si bien es cierto contribuirían a la inclusión del 4%, mas no brindarían atención o rehabilitación a las personas con discapacidad; es decir, los múltiples objetivos de la política son capaces de coexistir entre sí (Howlett y Rayner 2013).

En cuanto a la consistencia, la implementación de la política se efectuaría a través de un modo de gobernanza en Red, la cual, a la luz de la teoría, debía establecer la colaboración entre actores como base para la promoción de una actividad organizacional y un trabajo en red (Howlett y Rayner 2013); no obstante, se priorizó la ejecución del recurso autoridad buscando en todos los casos la inclusión laboral de un 4% en cada empresa e inclusive, se puede evidenciar que otro instrumento de política que existió en forma abundante fue el recurso tesoro pues las asignaciones presupuestarias que recibió cada institución pública son elevadas conforme se reporta.

En cuanto a la congruencia y convergencia, a nivel macro si existió, puesto que, para alcanzar los propósitos de prevención, atención y rehabilitación de personas con discapacidad, sería de gran importancia la colaboración entre actores públicos y privados, grupos objetivo y beneficiarios de la política para que se pueda llegar a acuerdos en base a los cuales se dé una correcta implementación de la política; a nivel meso de igual forma, este criterio se cumple pues para cumplir con el 4% de inclusión, necesariamente debían primar los recursos legales en base a los cuales ejecutarían esta inclusión y los recursos económicos que ayudarían para su ejecución. A nivel micro no se puede establecer la congruencia y convergencia de la política por cuanto no existía referente de comparación a nivel de las calibraciones de instrumentos.

Cuando la política pública se implementó entre el año 2007 al 2011, el panorama fue completamente distinto. Pese a ser una misma política, casi todos sus elementos sufrieron transformaciones. Se podría decir que en este periodo, los fines de la política a nivel de propósitos, objetivos y metas eran más o menos coherentes pues se buscaba crear una sociedad incluyente con el objetivo de garantizar el derecho de las personas con discapacidad al trabajo, en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y

potencialidades para lo cual, sus metas se orientaron a la sensibilización acerca de este derecho, a las asesorías a los empleadores, al desarrollo de procesos de inserción, a la capacitación para el trabajo de las personas con discapacidad; no obstante, aun estaríamos hablando en un ámbito de inserción laboral, mas no de inclusión y aceptación de la diversidad.

En este periodo, las preferencias de implementación se orientaban a la priorización de instrumentos legales que garanticen el cumplimiento de la cuota de inclusión laboral en las empresas, lo cual se enmarcó en un modo de gobernanza legal (Howlett y Rayner 2013) que guardaba coherencia con el uso de recursos legales y con la calibración que se realizó a un instrumento legal para garantizar de forma plena y de obligatorio cumplimiento los derechos de las personas con discapacidad; y además, en este periodo, se priorizó también el empleo de abundantes recursos económicos para la implementación de la política.

En cuanto a la congruencia y convergencia, a nivel macro existe pues, para crear una sociedad incluyente, necesariamente debe existir un recurso legal que ampare y promueva su cumplimiento; a nivel meso, cumple con este criterio al existir recursos legales que garanticen el derecho al trabajo y recursos económicos que permitan la ejecución de dichos objetivos; no obstante, a nivel micro, este criterio no se cumple en su totalidad pues, pesas a que existen metas garantizaban una inclusión laboral plena, las calibraciones a los instrumentos legales no aportaron elementos que orienten las actuaciones hacia el cumplimiento de esas metas por lo cual no permitió un trabajo unidireccional o de apoyo mutuo (Howlett y Rayner 2013).

El segundo periodo de implementación de la política, entre el año 2012 al 2017, nuevamente los elementos estructurales de la política sufrieron modificaciones. En cuanto a los fines de la política, los objetivos de la política mantenían coherencia en relación a los propósitos de la misma por cuanto se buscaba la inclusión plena de las personas con discapacidad, teniendo como objetivo la igualdad de oportunidades y entornos amigables para lograr una inclusión laboral digna; no obstante, no existían metas claras que determinen en qué forma se iba a cumplir con este objetivo de inclusión.

Se implementó la política en base a un modo de gobernanza legal, predominando de esta forma recursos legales, y con calibraciones a las herramientas legales como fue la Promulgación de la Ley Orgánica de discapacidades, la creación de un manual de procesos de inserción laboral, lo cual cumple con el criterio de consistencia; no obstante, se observó que la asignación del recurso tesoro decayó y, aunque parecía que el recurso de organización tuvo

relevancia pues, una de las calibraciones de las herramientas de política fue la creación de una nueva institución como fue la Secretaria Técnica de Discapacidades que, al igual que las otras organizaciones involucradas en la política, ejecutaba planes, programas y proyectos dirigidos a las personas con discapacidad; no obstante, su disolución en el año 2016 significó una nueva baja en el recurso de organización que ocasionaría un desfase en la ejecución de políticas públicas y programas, debido a que sus “competencias, programas y proyectos fueron transferidos formalmente a otros ministerios y órganos gubernamentales sin que contasen con un presupuesto asignado suficiente y un mecanismo de seguimiento de su implementación” (ONU 2019).

En cuanto al criterio de congruencia y convergencia, se puede establecer que no se cumple a nivel macro pues si el propósito de la política fue “contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y sus familias, en la vida social, política y productiva del país” la manera lógica de su implementación hubiese sido a través de un modo de gobernanza en red, en donde involucre la colaboración entre diversos actores para la consecución exitosa de la política, sin embargo, este criterio no se cumplió (Howlett y Rayner 2013).

La información que indica que persisten obstáculos para la participación efectiva de las personas con discapacidad y de sus organizaciones representativas en la vida pública, particularmente en los procesos de toma de decisiones que les afectan y en el monitoreo de la Convención, así como la existencia de las prácticas de intimidación, acoso y hostigamiento de defensores de derechos humanos de las personas con discapacidad.

A nivel meso, para lograr la igualdad de oportunidades y entornos amigables para la inclusión laboral digna, el recurso que apoya este objetivo hubiese sido el de Organización por cuanto se debía incluir también a las empresas o grupos objetivos pues dependiendo de su nivel de colaboración, adaptación y aceptación de las personas con discapacidad en sus entornos laborales se hubiese logrado cumplir con ese objetivo. Y a nivel micro, no se puede establecer si existió o no congruencia y convergencia entre elementos por cuanto al no establecerse metas claras, no se puede determinar si las calibraciones a los instrumentos de política colaboraron en el cumplimiento de dichas metas.

Conclusiones.

La política de inclusión laboral representa un hito significativo en la vida de las personas con discapacidad, sobre todo desde el momento en que se logró establecer la “obligatoriedad” de su contratación. De igual forma, se cree que la obligatoriedad de la Ley para la inclusión laboral constituye un incentivo para que las personas con discapacidad sientan el deseo de formarse académica o técnicamente y participar en el mercado laboral; por otro lado, también obliga a las empresas a asumir responsabilidades respecto a la inclusión. No obstante, pese a los aspectos positivos, esta investigación aporta evidencia en base a la cual es posible afirmar que la efectiva implementación de esta política se vio afectada por problemas de planificación, coordinación, seguimiento y sobretodo de evaluación progresiva del proceso de implementación.

A partir del año 2007, se observa que el Estado central, en su calidad de actor público, interviene de forma activa en el mejoramiento de la situación laboral de las personas con discapacidad y para ellos requería de la acción coordinada de otros actores públicos como el Ministerio de Trabajo, el CONADIS, la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, esta investigación permite evidenciar las dificultades de coordinación entre actores públicos, grupos-objetivos y beneficiarios de la política. En este sentido, es posible referirse a un triángulo de actores con falencias de comunicación y coordinación, pues prevalece la ausencia de actividades de intermediación entre los actores involucrados. Aparentemente, las funciones de cada actor estaban claras (por un lado la implementación y por otro lado realizar veedurías para verificar el correcto cumplimiento); sin embargo, en la fase de implementación de la política, los actores participantes en el proceso no contribuyeron a alcanzar el fin común (la efectividad de la política); comprobando así lo planteado por Pressman y Wildavsky (1998) quienes señalaban que dependiendo de la intensidad de la preferencia y del interés que cada actor posea en la implementación de la política, su colaboración sería mayor o menor.

Por otra parte, en el proceso de diseño de la política, no se consideró la existencia de grupos terceros como las ONG quienes ya venían implementando la política de inclusión laboral desde mucho tiempo atrás; además, no se consideró la agencia que cada beneficiario posee para buscar trabajo por sus propios medios o para participar en concursos públicos para acceder a un puesto de trabajo. En base a la evidencia recolectada en esta investigación, se concluye que, pese a existir la disposición para implementar la política, la falta de coordinación entre actores impidió ejecutar los proyectos planteados; pues cada actor buscó cumplir con el objetivo de la inclusión empleando sus propias herramientas, más no con una

acción conjunta y organizada que la impulse efectivamente. En conclusión, la política pública se concibió para ser implementada dentro de un modo de Gobernanza en red, como fue argumentada en el apartado correspondiente; sin embargo, como se analizó en el último periodo (2003-2017), el ideal de Gobernanza en red se fue diluyendo con el paso de los años, convirtiéndose en un modo de gobernanza legal, que provenía desde el Estado Central, dirigida por el CONADIS, y ejecutada, en forma de inspecciones laborales, por parte del Ministerio de Trabajo.

Se asume que la inclusión establecida en las agendas nacionales para la igualdad y en los objetivos de los planes y programas gubernamentales aún no se está cumpliendo en su totalidad. La investigación permitió conocer que, si bien es cierto, existen instituciones encargadas de velar por el estricto cumplimiento de la ley de inclusión laboral (Ministerio de Trabajo y CONADIS), esto es el 4% de inclusión en cada empresa con más de 25 trabajadores; no obstante, el proceso de seguimiento de aquella inclusión carece de efectividad; más aún si se entiende que dicha inclusión laboral es una forma de entender la diversidad de las personas a través de la activa participación de la sociedad en ámbitos laborales (UNESCO 2005); de este modo, parecería entonces que el resultado ha sido la inserción en el ámbito laboral, más que la inclusión laboral.

Adicionalmente este hecho ha sido corroborado con base en las observaciones finales que la Organización de las Naciones Unidas emitió respecto a los informes periódicos segundo y tercero combinados (CRPD/C/ECU/CO/2-3) que Ecuador presentó ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad respecto al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, mediante el cual determinan que las políticas y objetivos establecidos por el Estado se siguen orientando al aspecto asistencial, mas no en garantizar la inclusión real de las personas con discapacidad; así también, se estableció que las personas con discapacidad y sus organizaciones aún no han sido incluidos en la toma de decisiones respecto a políticas en materia de discapacidad, ni en ninguna etapa de la ejecución de la política (ONU 2019).

La información recabada para esta investigación muestra ciertas ausencias en el proceso de formulación de la política; por ejemplo, no existían metas claras de la política, en sus distintos componentes, más allá del porcentaje establecido en la Ley. Pues, si bien es cierto, la Ley establece que cuando una empresa cuenta con más de 25 trabajadores en su nómina, obligatoriamente debe existir el 4% de inclusión laboral de personas con discapacidad; sin embargo, este indicador se establece en función de las empresas/instituciones que tienen el

carácter de empleador, y no desde la realidad de las personas con discapacidad como grupo social.

Si la política pública carece de una meta clara respecto al tipo de discapacidad, a la disponibilidad para trabajar y a la demanda de empleo, las estadísticas no serán suficientes para demostrar la inclusión y, por ende, las mejoras respecto a la equidad para este segmento de la población. Además, si bien se observa un claro ascenso del número de personas con discapacidad que se encuentran formando parte del mercado laboral actualmente, no fue posible constatar si realmente el 4% de la cuota de inclusión se cumple en todas las empresas, pues el Ministerio de Trabajo no dispone de las estadísticas necesarias para efectuar los controles de manera exhaustiva, ni de un mecanismo de incentivo lo suficientemente fuerte para que aun sin control, las empresas estén interesadas en cumplir con la normativa.

El porcentaje determinado por la Ley no contribuye ni a medir la efectividad de la política pública, ni a confirmar si el cumplimiento de dicho indicador genera suficientes oportunidades laborales para las personas que, teniendo discapacidad, están en disposición de trabajar; por tanto, esta ausencia de los elementos necesarios para reconstruir la lógica causal de la intervención pública, genera incoherencia entre los elementos del nivel de los objetivos de la política y permiten evidenciar una falla en la implementación.

La información disponible acerca de la inclusión laboral de personas con discapacidad es limitada, pues los datos estadísticos existentes únicamente reflejan el número de personas trabajando, más no establecen el alcance real que ha tenido la política. La falta de una línea base ha ocasionado que el dato que las instituciones toman como evidencia de inclusión sea el número de personas con discapacidad que poseen afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Este dato no refleja en su totalidad la efectividad de la política, pues no presenta información acerca de qué tanto se ha ampliado la probabilidad de inserción o reinserción laboral de personas con discapacidad con bajos niveles de educación formal.

Además, esta información tampoco aporta los suficientes medios para comprobar si se incrementaron o no las oportunidades de empleo y si se mejoraron los ingresos de las personas con discapacidad; no permite definir cómo la política ha logrado asegurar condiciones que garanticen el desempeño laboral de las personas con discapacidad mediante la equiparación de oportunidades; ni determinar en qué forma se incrementaron las posibilidades de autoempleo, microemprendimiento y trabajo protegido para personas con discapacidad y sus familias. En tal virtud, si no se logra observar el desempeño de los

lineamientos de la política, menos se podría evidenciar si la política fue efectiva en salvaguardar y promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, sin discriminación, en igualdad de derechos laborales y considerando las condiciones específicas de la persona con discapacidad.

Mediante esta investigación se pudo constatar que esta política no cuenta con instrumentos necesarios para hacer operativa la inclusión laboral, más bien sus características se orientan al modelo médico de la discapacidad, empleando instrumentos asistenciales para su atención, los cuales logran la inserción de personas con discapacidad en el mercado del trabajo; a la luz de la teoría, esto hace referencia a una falta de congruencia y convergencia entre las herramientas de política y los objetivos planteados (Howlett 2009) pues, si bien es cierto, la obligatoriedad del 4% ha permitido que efectivamente, muchas personas con discapacidad posean ahora un empleo; sin embargo, en muchos casos, el medio en el que deben desempeñar su trabajo no dispone de instalaciones o procedimientos adecuados que propicien una inclusión real; por ende, son los beneficiarios (las personas con discapacidad) quienes deben acoplarse al ambiente de trabajo, mientras que el grupo objetivo (los empleadores) no disponen de los incentivos necesarios para que se motiven y busquen adecuar sus ambientes de trabajo y sus procedimientos internos para incluir a este segmento de la población con el fin de que pueda desenvolverse en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores.

A partir de las variables establecidas en el marco analítico, se pudo comprobar cuál era el tipo de relaciones existentes entre actores y cómo estas influyen a la hora de implementar una política; esto se observó por medio del análisis de los tipos de instrumentos de política elegidos de forma prioritaria en cada fase de la implementación, pues estas interacciones ponen en evidencia el juego de intereses entre los eslabones de la cadena de resultados, que a pesar de estar orientados a unos mismos objetivos, al momento de actuar, cada uno prioriza sus intereses y una comprensión particular de su rol en el proceso de implementación de una política pública. Por ejemplo, en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2013, existió una abundancia de recursos económicos en el Estado y una estructura institucional fortalecida, lo cual, a decir de los mismos actores del proceso fue beneficiosa para el ámbito de las discapacidades; pues, la asignación de recursos para políticas y programas fue generosa, pero al parecer no fue transparente ya que no se logró establecer cuál fue el destino y la utilización de esos fondos.

En este sentido, el Modelo Anidado Multinivel propuesto por Michael Howlett (2009) es un marco analítico útil para reconstruir una política pública dispersa, pues permite organizar los

instrumentos de política empleados en torno a fines y medios de la política y, a su vez, en torno a sus diferentes niveles de abstracción, mostrando así la relación anidada que debe existir entre ellos. Al referirse al análisis de la coherencia, consistencia y congruencia de los elementos de la política, Howlett propone un criterio evaluativo en el cual debe existir coherencia entre propósitos, objetivos y metas; consistencia entre las preferencias de implementación, los instrumentos de política y las calibraciones de dichos instrumentos y; consistencia y convergencia dentro y entre todos los niveles que componen la política (Howlett 2009). De esta forma, la política de inclusión laboral de personas con discapacidad analizada entre el 2006 y el 2017, constituye un caso de estudio idóneo para comprobar el planteamiento teórico formulado en este trabajo de investigación.

A partir de la presente investigación, existen varias perspectivas para futuras investigaciones; primero, en lo referente a la discapacidad en Ecuador, existen varios estudios, sin embargo, ninguno ha abordado esta temática desde el ámbito de las políticas públicas, por ende, a futuro, como un aporte a la *policy science* se podría realizar este abordaje teórico como marco referencial para los encargados del diseño de la política. Segundo, esta investigación analiza los modos de gobernanza, enlazándolos con la efectividad que pueda tener la implementación de una política determinada; frente a ello se establece que los modos de gobernanza sin duda resultan un campo de investigación muy interesante pues, a partir de su estudio se podría analizar la importancia de su existencia única o coexistencia con otro modo de gobernanza en un mismo momento; y, con base en ello, establecer cuáles son las implicaciones reales que derivan de la aplicación un modo de gobernanza específico.

En este trabajo se ha podido constatar que la elección de los instrumentos de política realizada por los actores dentro de un modo de gobernanza específico se ve influenciada por la intensidad de sus intereses en la implementación de la política; así también, que a menudo la falta de colaboración y coordinación entre estos actores puede generar falencias en la ejecución de la política. Por esta razón, en esta etapa de investigación, no se logró determinar si la implementación de la política pública de inclusión laboral llegó al grupo beneficiario que efectivamente necesitaba su implementación; por ello, se recomienda en un primer momento, efectuar un estudio de evaluación de impacto de la política en estudio, lo cual constituiría un gran aporte a la presente investigación.

Por otro lado, resultaría importante efectuar un análisis de otros sectores de política, como por ejemplo la económica o educativa, en donde las articulaciones apropiadas entre actores hayan conducido a resultados más efectivos, reales, medibles y contrastables; así mismo, resulta

necesario realizar un análisis comparativo de casos en los cuales el modo de gobernanza contribuya de manera positiva a los resultados de la implementación de la política; es decir, a la efectividad de la política.

Referencias

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). s/f. Documento de Trabajo de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, acceso marzo 2019, <https://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/EcuadorDefensoriadelpueblo.doc>.
- _____. s/f. Contribuciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador: Resolución 16/15 del Consejo de Derechos Humanos respecto a los Derechos de las Personas con Discapacidad, acceso febrero 2019, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/NHRIs/ResponseNHRIEcuador.doc>.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1992. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2007. *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alianza País. 2006. Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011. Un gran paso para la transformación radical del Ecuador. Quito.
- Aramayo Zamora, Manuel. 2005. *La Discapacidad. Construcción de un modelo teórico venezolano*. Caracas: Fundación Fondo Editorial de Facultad de Medicina, Universidad Central de Venezuela.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y Banco Mundial. 2013. Políticas de discapacidad en Ecuador, acceso en julio 2018, <https://documents1.worldbank.org/curated/es/180941468233708076/pdf/900330WP0p144600banco0mundial0final.pdf>
- Barnes, Colin. 1998. “Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental”. En *Discapacidad y sociedad*, comp. de Len Barton. Madrid: Morata, 59-76.
- Barton, Len. (1986)1997. “The politics of special educational needs”. En *Disability Studies: Past Present and Future*, de Mike Oliver, 138-159. Leeds: The Disability Press.
- Cazar Flores, Ramiro. 2007. Desarrollo Social Inclusivo. Ecuador, 7.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2010. La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, acceso en diciembre 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf
- Cerrillo, Agustí. 2005. “La gobernanza hoy: introducción”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 11-35.
- CONADIS (Consejo Nacional de Discapacidades). 2007. Boletín Informativo CONADIS.
- _____. 2014. Normas Jurídicas en Discapacidad Ecuador, acceso en diciembre 2019, <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Libro-Normas-Jur%C3%ADdicas-en-Discapacidad-Ecuador.pdf>
- _____. 2020. La inserción laboral para personas con discapacidad se fortalece con la firma de convenio interinstitucional, acceso en marzo 2020, <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-insercion-laboral-para-personas-con-discapacidad-se-fortalece-con-la-firma-de-convenio-interinstitucional/>
- Considine, Mark; y Jenny Lewis. 2003. “Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand”. En *Public Administration Review*, de American Society for Public Administration, 131 – 140.

- FENEDIF (Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física), 2017, acceso en septiembre 2017, <https://www.fenedif.org/sil/>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Anthropos
- French, Sally. 2004. "Disability, impairment or something in between?". En *Disabling barriers—Enabling environments*, ed. por John Swain, Vic Finkelstein, Sally French y Mike Oliver. Reino Unido: SAGE Publications Ltd., 17-25.
- Fundación El Triángulo. s/f. Programa de Inclusión Laboral, acceso marzo 2019, <https://www.fundacioneltriangulo.org/programa-de-inclusion-laboral/>
- FUNDESI (Fundación de Desarrollo Social Integral). 2012. Presentación Fundación de desarrollo social integral, acceso marzo 2019, <https://www.yumpu.com/es/document/read/14403507/presentacion-fundesi-fundacion-de-desarrollo-social-integral>
- Gundermann, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso". En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en ciencias sociales*, coordinado por María Luisa Tarres, 249-284.
- Grindle, Merilee. 2009. "La brecha de la implementación". En *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, de Freddy Mariñez y Vidal Garza. Monterrey: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Harguindeguy, Jean Baptiste. 2015. *Análisis de las Políticas Públicas*. Madrid: Tecnos
- Hernández Sampieri et al. 2006. *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42 (1): 73-89. doi:10.1007/s11077-009-9079-1.
- _____. 2011. *Designing Public. Principles and instruments*. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'". *Policy and Society* 26(4): 1-18. [http://dx.doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](http://dx.doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- _____. 2013. "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio
- IMERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). 1994. *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la discapacidad y de la salud*. España: Organización Mundial de la Salud.
- Kelly, Janet. 2003. *La Organización del Estado y las Políticas Públicas*. Caracas: Ediciones IESA.
- Kraft, Michael, y Scott Furlong. 2007. *Public Policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Lasswell, Harold. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: University of Maryland.
- _____. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: American Elsevier Publishing.
- _____. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *La hechura de las políticas públicas*, compilado por Luis Aguilar Villanueva, 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual un public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Mark, Franklin. 2013. "Análisis cuantitativo". En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating. Madrid: Akal, 255-280.

- Martin Domínguez, Delia, y Antonio Soto Rosales. 2001. “La atención a la diversidad. Una cuestión de actitudes”. En *Revista de Educación*. Huelva, acceso en diciembre 2018, <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/321/b11992967.pdf%3Bjsessionid%3D6FB8F723253F3C57CF03FF9437C33C99?sequence=1>
- Martín Minguijón, Ana Rosa. 2008. “El menor con discapacidad. Precariedad en la regulación y en políticas específicas”. En *Los menores con discapacidad en España*. Madrid: Grupo Editorial CINCA, 407-438.
- May, Judith, y Aaron Wildavsky. 1978. *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage Publications.
- McConnell, Allan. 2015. “Whats is a policy failure? A primer to help navigate the maze. En *Public Policy and Administration*. DOI: 10.1177/0952076714565416
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ministerio de Trabajo. 2010. Rendición de Cuentas 2009-2010, acceso mayo 2018, https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Rendicion_de_Cuentas_2010_1.pdf
- _____. “Inserción de personas con discapacidades”, acceso octubre 2019, <https://www.trabajo.gob.ec/insercion-de-personas-con-discapacidades/>
- Muñoz Borja, Patricia. 2006. “*Construcción de sentidos del mundo de la discapacidad y la persona con discapacidad: estudio de casos*”. Programa Editorial UNIVALLE, acceso en enero 2019, <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/18561>.
- Nachmias, David, y Chava Nachmias. 1992. *Research Methods in the Social Sciences*. Nueva York: St. Martin's.
- Nussbaum, Martha. (2006)2007. *Las Fronteras de la Justicia*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Oliver, Mike. 1998. “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”. En *Discapacidad y sociedad*, comp. de Len Barton. Madrid: Morata, 34-58.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2001. *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).
- _____. 2011. Informe Mundial sobre la Discapacidad, acceso julio 2017, http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- _____. 2017. Discapacidades, acceso agosto 2017, <http://www.who.int/topics/disabilities/es/>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2014. Observaciones finales sobre el informe inicial del Ecuador, acceso enero 2018, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsocXytluzOs83fWWVlzUSPWEY3i2MPneAItDx32YbiDNoBSFxJe89zNUXHff3j2eYOfwk09EJebYA2f6n55ArMfrEgIEyEq1%2Bzc9%2FWnroDpP>
- _____. 2019. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Ecuador, acceso octubre 2019, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsocXytluzOs83fWWVlzUSPUeRixOoUBVQ5lGpy1Wg5fVzxEDKHK%2F4orEepyXm5GZTeDDJf5eflzooIHYNQZXBivBO7J5PE%2BE16sMy%2Fwjllya>
- Palacios, Agustina. 2008. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Grupo Editorial CINCA.
- Palacios, Agustina; y Cabrero, Javier. 2018. “El modelo de la diversidad: la bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional”, acceso en octubre 2018, https://www.researchgate.net/publication/49215921_El_modelo_de_la_diversidad_la

bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional

- Pérez Bueno, Luis Cayo. 2010. Discapacidad, derecho y políticas públicas. Madrid: Grupo Editorial CINCA.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan
- _____. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?”. En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerillo i Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pressman Jeffrey, y Aaron Wildavsky. (1973, 1979, 1984)1998. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Puig de la Bellacasa, Ramón. 1990 "Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad". En: *Discapacidad e información*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, Documentos 14/87, Madrid: 27-59.
- Quinn, Peggy. 1995. “Social work and disability management policy: Yesterday, today, and tomorrow”. *Social work in health care*, 20(3), 67-82. DOI: 10.1300/J010v20n03_05.
- Quinn, Gerard, Theresia Degener, Anna Bruce, Christine Burke, Joshua Castellino, Padraic Kenna, Ursula Kikelly, y Shivaun Quinlivan. 2002. Derechos humanos y discapacidad: Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad. Nueva York: Naciones Unidas
- Roth, André. 2014. *Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul, y Daniel Mazmanian. 2000. La Implementación de la Política Pública: Un Marco de Análisis. En *La Implementación de las Políticas Públicas*. Compilado por Luis Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito, acceso en octubre 2018, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- SETEC (Secretaría Técnica de Capacitaciones y Formación Profesional). 2013. *SETEC financia procesos de capacitación a nivel nacional*, acceso en agosto 2017, <http://www.secretariacapacitacion.gob.ec/setec-financia-procesos-de-capacitacion-a-nivel-nacional/>
- SETEDIS (Secretaría Técnica de Discapacidades). 2015. *Integración laboral y emprendimientos*, acceso en febrero 2017, <http://www.setedis.gob.ec/>
- Stang, María Fernanda. 2011. *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, acceso en enero 2019, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7135/S1100074_es.pdf
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varone. (2008) 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Trochim, William. 1989. “Outcome Pattern Matching and Program Theory”. En *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366.
- UNESCO (Organización de la Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la cultura). 2005. “Guidelines for Inclusion”, acceso en enero 2019, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>

- Vennesson, Pascal. 2008. "Estudios de caso y seguimiento de procesos". En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta, y Michael Keating. Madrid: Akal, 237 -254.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. "Programas de la Vicepresidencia de la República", acceso agosto de 2017, <http://www.vicepresidencia.gob.ec/programas-de-la-vicepresidencia-de-la-republica/>.
- _____. "Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades", acceso agosto 2018, <http://www.vicepresidencia.gob.ec/secretaria-tecnica-de-discapacidades/>
- _____. "Noticias", acceso febrero 2019, <https://www.vicepresidencia.gob.ec/noticias/>
- Wilson, Richard. 2008. Policy Analysis as Policy Advice. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, de Michael Moran, Martín Rein y Robert Goodin. Nueva York: Oxford University Press.
- Winter, Soren. 2003. Implementation. En *Handbook of Public Administration*. Editado por Guy Peters y Jon Pierre. Londres: Sage Publications Ltd.
- Yépez, María Elena. 2007. El trabajo, un derecho. En *Boletín N°. 16*", del Consejo Nacional de Discapacidades. Quito, 10.
- Yin, Robert. 2003. Study Research. Design and Methods. Oaks: Sage Publications.

Anexos

Anexo 1. Variables de análisis y Fuentes de observación de datos

Atributo General	Variables (o relaciones) a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Instrumento de análisis e interpretación
Fines	Propósitos generales de la política (Goals)	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Constitución de la República del Ecuador. ❖ Ley Orgánica de Discapacidades. ❖ Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades. ❖ Plan Nacional de Desarrollo (2007 en adelante). ❖ Documentos que señalen la construcción de la política. 	Coincidencia de patrones
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Presidencia de la República. ❖ Vicepresidencia de la República. ❖ Ministerio de Trabajo. 	
	Objetivos operacionalizables de la política (Objectives)	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Agendas Nacionales de Discapacidades. ❖ Planes y programas del Ministerio de Trabajo en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad. ❖ Documentos de la Vicepresidencia referentes a inclusión laboral de personas con discapacidad. ❖ Documentos directrices del CONADIS sobre inclusión laboral. 	
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mishel Álvarez (Analista de Observancia, Seguimiento y Evaluación del CONADIS). ❖ Alexandra Jaramillo (Ex Directora de Fundación General Ecuatoriana). 	

			<ul style="list-style-type: none"> ❖ María Elena Yépez (Ex técnico de Trabajo del CONADIS). ❖ Amparo León (Ex Directora de FUNDESI). ❖ Ramiro Cazar (Ex vicepresidente del CONADIS). ❖ Magno Novillo (Funcionario del Departamento de Grupos de Atención Prioritaria del Ministerio de Trabajo). ❖ Reserva de Fuente (Fundación El Triángulo) ❖ Reserva de Fuente (CONADIS). ❖ Funcionarios del CONADIS. ❖ Funcionarios del Ministerio de Trabajo. ❖ Funcionarios de la Vicepresidencia. ❖ Persona con Discapacidad ❖ Responsable de Talento Humano 	
	Metas operacionalizables (<i>Settings</i>)	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Agendas Nacionales de Discapacidades. ❖ Planes y programas del Ministerio de Trabajo en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad. ❖ Documentos directrices del CONADIS sobre inclusión laboral. ❖ Leyes. ❖ Decretos Presidenciales. ❖ Acuerdos ministeriales. 	
Medios	Preferencias generales de implementación (<i>Instrument Logic</i>)	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Constitución de la República del Ecuador. ❖ Ley Orgánica de Discapacidades. ❖ Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades. ❖ Plan Nacional de Desarrollo (2007 en adelante). 	Coincidencia de Patrones

			<ul style="list-style-type: none"> ❖ Documentos que señalen la construcción de la política. ❖ Discursos de Autoridades de presidencia y vicepresidencia. ❖ Discursos de miembros del Ministerio de Trabajo. ❖ Discursos de miembros del CONADIS. ❖ Artículos académicos o tesis que analicen la política de Inclusión Laboral de personas con discapacidad y el modo de gobernanza del Estado ecuatoriano. 	
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mishel Álvarez (Analista de Observancia, Seguimiento y Evaluación del CONADIS). ❖ Alexandra Jaramillo (Ex Directora de Fundación General Ecuatoriana). ❖ María Elena Yépez (Ex técnico de Trabajo del CONADIS). ❖ Amparo León (Ex Directora de FUNDESI). ❖ Ramiro Cazar (Ex vicepresidente del CONADIS). ❖ Magno Novillo (Funcionario del Departamento de Grupos de Atención Prioritaria del Ministerio de Trabajo). ❖ Reserva de Fuente (Fundación El Triángulo) ❖ Reserva de Fuente (CONADIS). 	
	Herramientas operacionalizables = instrumentos	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Agendas Nacionales de Discapacidades. ❖ Planes y programas del Ministerio de Trabajo en materia de inclusión 	

	<i>(Program Mechanisms)</i>		<p>laboral de personas con discapacidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Documentos de la Vicepresidencia referentes a inclusión laboral de personas con discapacidad. ❖ Documentos directrices del CONADIS sobre inclusión laboral. 	
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Funcionarios del CONADIS. ❖ Funcionarios del Ministerio de Trabajo. ❖ Funcionarios del Ministerio de Finanzas. ❖ Personas con Discapacidad que se encuentran laborando. 	
	Calibraciones específicas de las herramientas <i>(Tool Calibrations)</i>	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Planes y programas del Ministerio de Trabajo en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad. ❖ Documentos del CONADIS sobre inclusión laboral. ❖ Acuerdos ministeriales. 	
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mishel Álvarez (Analista de Observancia, Seguimiento y Evaluación del CONADIS). ❖ Magno Novillo (Funcionario del Departamento de Grupos de Atención Prioritaria del Ministerio de Trabajo). 	
Resultados	Resultados de la Política	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Observaciones Finales sobre el informe inicial del Ecuador referente al incumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. ❖ Informe nacional sobre prácticas de derechos humanos para 2016, realizado por la Oficina 	Coincidencia de Patrones

			<p>de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento del Estado de los Estados Unidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Índices de inclusión que constan en el Ministerio de Trabajo. ❖ Índices de inclusión del CONADIS. ❖ Índices de inclusión del SIL - FENEDIF 	
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Alexandra Jaramillo (Ex Directora de Fundación General Ecuatoriana). ❖ María Elena Yépez (Ex técnico de Trabajo del CONADIS). ❖ Amparo León (Ex Directora de FUNDESI). ❖ Ramiro Cazar (Ex vicepresidente del CONADIS). ❖ Reserva de Fuente (Fundación El Triángulo) ❖ Personas con Discapacidad que se encuentran laborando actualmente. 	

Entrevistas

Alexandra Jaramillo, 2018, Ex Directora de Fundación General Ecuatoriana, Quito.

Diego Cabrera, 2019, persona con discapacidad visual, Loja.

Entrevista anónima, 2018, Analista de Talento Humano Empresa Pública, Quito.

Entrevista Anónima, 2018, Funcionario del CONADIS, Loja.

Entrevista Anónima, 2018, Departamento de Estadística del CONADIS, Quito.

Entrevista Anónima, 2018, Funcionario del CONADIS, Quito.

Entrevista anónima, 2018, Ex colaboradora Fundación El Triángulo, Quito.

Entrevista anónima, 2018, Jefe de Talento Humano de una empresa, Loja.

Magno Novillo, 2018, Funcionario del Departamento de Grupos de Atención Prioritaria del Ministerio de Trabajo, Quito.

María Elena Yépez, 2018, ex técnico de trabajo del CONADIS, Quito.

Mishel Álvarez, 2018, Analista de Observancia, Seguimiento y Evaluación del CONADIS, Quito.

Ramiro Cazar, 2018, ex vicepresidente del CONADIS, Quito.