

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN  
CONVOCATORIA 2007 - 2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON  
MENCION EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL  
TRANSPORTE PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO

**ARTURO ANDRES MORENO ANDRADE**

MARZO 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN  
CONVOCATORIA 2007 - 2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON  
MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL  
TRANSPORTE PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO

**ARTURO ANDRES MORENO ANDRADE**

**ASESOR DE TESIS: MSC. SUSANA BALAREZO**

**LECTORES/AS: DR. RAMIRO CAZAR**

**DR. JULIO HINOJOSA**

MARZO 2011

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios por ser quien me da la fuerza y la vida, a mis padres, hermanos y amigos por ser mi apoyo y dirección y a mi país por darme las oportunidades de estudiar y trabajar.

## ÍNDICE

Resumen.....	1
<b>CAPÍTULO I - EL PROBLEMA</b>	
1.1.- Planteamiento del problema y justificación.....	3
1.2.- Objetivos.....	5
1.3.- Hipótesis.....	5
1.4.- Identificación y definición del Marco Conceptual.....	6
1.5.- Herramientas.....	6
<b>CAPÍTULO II - MARCO TEORICO</b>	
2.1.- La evolución histórica de las concepciones sobre discapacidad.....	9
2.2.- Definiciones sobre discapacidad.....	13
2.3.- Tipología de la discapacidad.....	17
2.4.- La persona con discapacidad como sujeto de derechos.....	22
2.5.- El derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.....	34
2.6.- Las tres condiciones del desarrollo de la accesibilidad.....	39
<b>CAPÍTULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>	
3.1.- Las Políticas Públicas.....	41
3.2.- Las Políticas Públicas para las personas con discapacidad.....	43
3.3.- Evolución histórica de las acciones Estatales en función de las Personas con Discapacidad y el Transporte en Ecuador .....	45
3.4.- Condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad.....	61
3.5.- Condiciones de Accesibilidad al transporte en Quito.....	62
IV CONCLUSIONES.....	72
V. BIBLIOGRAFÍA.....	79

## Resumen

La presente tesis tiene como objetivo último, la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, mediante el análisis crítico de la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar los servicios, de manera especial los de accesibilidad al transporte. La hipótesis que guía esta investigación es que la formulación de políticas públicas para el cumplimiento de los derechos y responsabilidades de las personas con discapacidad es resultado de situaciones coyunturales, en su mayoría lideradas por organizaciones no gubernamentales y sin involucramiento de las mismas. Esto ha permitido un desconocimiento e incumplimiento de sus derechos y responsabilidades como el de la accesibilidad al transporte.

Por tanto, en el primer y segundo capítulo se aborda la problemática de la discapacidad en relación a la evolución histórica de las concepciones de la misma, las definiciones y tipologías, teniendo como referencia el término “persona con discapacidad” como el más adecuado y aceptado en este momento. También se evidencia la importancia de los derechos humanos con énfasis en la discapacidad y cómo de estos se deriva o se construye el derecho a la accesibilidad. También se desarrolla el concepto de accesibilidad junto con sus dimensiones y elementos fundamentales, la relación de la discapacidad en este tema y la particularidad con el transporte.

En el capítulo tercero se presenta el marco metodológico que guiará el desarrollo de la tesis, este consta de tres fases: 1) la fase exploratoria, donde se determina la fiabilidad de trabajar el tema de la discapacidad y la relación con la accesibilidad y el transporte, 2) la fase de la elaboración de fundamentos teóricos, que identifica las corrientes actuales que conceptualizan el ámbito de la discapacidad, este marco teórico permite diseñar una propuesta que corresponda al contexto actual y 3) la fase de diseño y elaboración de la propuesta, con la metodología y herramientas que se ejecuta la investigación.

En el capítulo cuarto se hace una recopilación bibliográfica de la formulación de las políticas públicas, tomando en cuenta entre otros autores a Fernando Fantova y Salazar, los cuales desarrollan la relación de esta temática con la discapacidad. Posterior a esto se describe la evolución histórica de las concepciones sobre discapacidad, en décadas, desde 1950, hasta la presente, además se analiza la intervención del Estado en las diversas dimensiones del desarrollo relacionadas con la temática de la discapacidad, esta investigación se basó en una descripción similar realizada en el libro “Derechos y Discapacidad – de las palabras a los Hechos” por Ramiro Cazar, ex Director Ejecutivo del CONADIS, anexando la conformación institucional de la regulación del transporte.

Finalmente se presenta una descripción de la situación del transporte y la discapacidad en el Distrito Metropolitano de Quito, haciendo énfasis en la calidad y cantidad del servicio, tanto en taxi, bus y transporte propio, como la relación de las tarifas preferenciales y gasto semanal.

# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA

### 1.1.- Planteamiento del problema y justificación

Es importante empezar reconociendo que la discapacidad es tan antigua como la especie humana, desde que existen guerras, enfermedades, desastres naturales, condiciones de explotación humana, entre otros. Y ésta se ha entendido de distinta forma con el pasar del tiempo, esto es gracias a que la humanidad ha sufrido un sin número de cambios de concepciones o paradigmas conceptuales, es así que por ejemplo hasta antes de las década de los 40, la discapacidad era comprendida de acuerdo al “Paradigma Tradicional”, como un problema individual inherente de la persona, que además no eran considerados como sujetos con derecho a reproducirse y que si lo hacían serían una carga o un problema para las siguientes generaciones. Por lo tanto, la terminología utilizada se relacionaba con el “*ser*” por ejemplo: impedido, inválido, minusválido, enfermo, entre otros que llegan incluso a ser peyorativos.

Es después de la segunda guerra mundial, cuando las Naciones Unidas establecen los Derechos Humanos, que las personas con discapacidad junto con otras personas en situaciones distintas como los afrodescendientes, los indígenas, entre otros, encuentran igualdad como especie humana ante las demás personas. Es entonces también que el desarrollo de la medicina influye en las concepciones en general en la sociedad mundial, estructurando un “Paradigma de la rehabilitación”, que concibe que las personas tienen una limitación en sus capacidades, por consecuencia son sujetos que dependen de un proceso médico de rehabilitación y dirección de su vida. Esta visión se centra en el “*tener*”, en la que el médico, sin menospreciar la importancia del avance de la medicina, decidía las funciones, actividades, expectativas e incluso esperanza de vida de las personas, es así que en los años 70, un grupo de personas con discapacidad de Estados Unidos crean el grupo “Vida independiente”, en rechazo ante esta forma de ser tratados, sumado al hecho que los

Estados muy difícilmente habían generado políticas para el cumplimiento de sus derechos; es así entonces que se da inicio o fuerza al “Paradigma de la Independencia”, que concibe, en función de la visión social de la discapacidad, el “**vivir en situación de discapacidad**”.

Bajo esta nueva visión la persona con discapacidad ya no es un problema o ya no tiene un problema, es la sociedad, el entorno el que no puede incluirle y por lo tanto es este el que tiene el problema. Esta nueva concepción permite que las personas con discapacidad sean primero comprendidas como **personas**, con los mismos derechos y obligaciones que los demás y que las Instituciones públicas y privadas, los diversos actores del entorno y la ciudadanía en general, son los que deben adaptarse o reconstruirse para poder atender, servir o en definitiva, incluir a las personas con discapacidad.

Por lo tanto cuando hablamos de cambio del entorno, de la creación de mecanismos para el cumplimiento de los Derechos Humanos, entonces fundamentalmente estamos hablando de la formulación y ejecución de Políticas Públicas. No obstante, en relación a la discapacidad y de otras temáticas, durante las últimas décadas, los procesos de inserción han planteado soluciones coyunturales para necesidades inmediatas.

Pero para generar un cambio sostenido es esencial realizar procesos con una mayor visión global, que aborden la integración social de personas con discapacidad como una orientación de políticas activas, en las que el objetivo no sea la modificación física del espacio, capacitación temporal y específica o señalización, sino que se asuma la inclusión social como un fin integral.

## **1.2.- Objetivos**

### **1.2.1.- Objetivo general**

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, mediante la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar los servicios, de manera especial los de accesibilidad al transporte.

### **1.2.2.- Objetivos Específicos**

1. Identificar a los diferentes actores que están involucrados con la formulación de políticas públicas para las personas con discapacidad en el Ecuador.
2. Conocer y valorar la intervención del Estado en el ámbito de la discapacidad durante las últimas décadas.
3. Analizar las características de la accesibilidad al transporte para personas con discapacidad.
4. Conocer los derechos y mandatos sobre accesibilidad al transporte para las personas con discapacidad en el Distrito Metropolitano de Quito.

## **1.3.- Hipótesis**

La formulación de políticas públicas para el cumplimiento de derechos y responsabilidades de las personas con discapacidad en el DMQ son resultado de situaciones coyunturales, en su mayoría lideradas por organizaciones no gubernamentales y sin involucramiento de las mismas. Esto ha permitido un desconocimiento e incumplimiento de sus derechos y responsabilidades como el de la accesibilidad al transporte.

**Variable 1.-** Los actores que participan en la formulación de Políticas Públicas para el cumplimiento de derechos y responsabilidades de las personas con discapacidad

**Variable 2.-** Incidencia de las personas con discapacidad en la formulación de políticas

**Variable 3.-** Conocimiento de las personas con discapacidad de sus derechos y responsabilidades en torno a la accesibilidad al transporte.

## **1.4.- Metodología**

### **1.4.1.- Identificación y definición del Marco Conceptual**

Mediante la investigación bibliográfica, se visitó bibliotecas, como la de la FLACSO, Corporación Gestión Ecuador, centros de documentación y documentos electrónicos y personales, además, se realizó entrevistas a actores importantes del área de atención a las personas con discapacidad y transporte como el Vicepresidente del CONADIS, ex Director Ejecutivo del CONADIS, Director del Área de Discapacidad del MIES, Director de Planificación del MTOP y Dirección Nacional de Tránsito, los cuales además de aportar para la recopilación los fundamentos teóricos que sustentan y orientan el tema, también ponen en manifiesto las dinámicas de la institución a la que representan en relación a la discapacidad.

### **1.4.2.- Herramientas**

#### **a) Entrevista**

Perfil del informante: ocupar o haber ocupado un cargo de planificación o dirección en el DMQ, COMEDIS, CONADIS, Ministerios, Consejos, fundaciones, entre otros

- **Indicadores**

- ✓ Concepción e involucramiento de las personas con discapacidad en la Institución.
- ✓ Continuidad de actividades de administraciones anteriores.

- ✓ Políticas, planes, programas o proyectos en relación al acceso al transporte para las personas con discapacidad.
- ✓ Políticas, planes, programas o proyectos implementados para facilitar el acceso a ayudas técnicas.
- ✓ Difusión de derechos de las personas con discapacidad.

b) **Encuesta.-** la persona a encuestar debe tener algún tipo de discapacidad.

- **Población Muestra**

Para definir la cantidad de la población a la cual se va a encuestar se ha utilizado siguiente fórmula:

**Fórmula utilizada:** 
$$\frac{PT}{((PT-1) (e)2+1)}$$

Error: 0.8%

Luego de definir un número de muestra se caracteriza la misma en función de: tipo de discapacidad y sector de vivienda. La muestra resultante se resume en el siguiente cuadro:

	<b>Física</b>	<b>Visual</b>	<b>Intelectual</b>	<b>Auditiva</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Norte</b>	36	7	21	11	75
<b>Sur</b>	31	6	18	9	64
<b>Centro</b>	5	1	3	1	10
<b>Valle de los Chillos</b>	3	1	2	1	7
<b>Valle de Cumbayá</b>	0,4	0,1	0,2	0,1	0,9
<b>TOTAL (muestra)</b>					<b>156</b>

- **Indicadores**

- ✓ Género
- ✓ Sector de vivienda
- ✓ Trabajo

- ✓ Sector de movilización
- ✓ Tipo de transporte que usa (bus, taxi, privado, no usa)
- ✓ Gasto en el uso de transporte
- ✓ Conocimiento de los descuentos en el transporte
- ✓ Cobro del 50% en el bus o taxi

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEORICO**

#### **2.1.- La evolución histórica de las concepciones sobre discapacidad**

Al hacer una recopilación histórica de la evolución de las concepciones y mentalidades sobre la discapacidad a continuación se plantea un análisis crítico de las ideas, actitudes y concepciones sobre las personas con discapacidad, como individuos proyectados en la sociedad, para lo cual algunos autores han diferenciando tres etapas: el modelo tradicional, el paradigma de la rehabilitación y el paradigma de la autonomía personal.

##### **2.1.1.- Modelo Tradicional**

Este modelo hace referencia a la manera tradicional en que la sociedad asigna un papel de marginación funcional y social a las personas con discapacidad, porque las ubica en un sitio específico, en un puesto asignado, asignándoles una plaza permanente entre los atípicos y los pobres, con el denominador común de la dependencia y el sometimiento. Se les ha considerado "seres anormales...que despiertan actitudes opuestas, pero en realidad ligadas por raíces comunes de valoración-des valoración: el rechazo y la protección".<sup>1</sup>

Las personas con discapacidad fueron entendidas como manifestación de lo sagrado o como expresión del mal, dada la interpretación errónea de la misma como castigo divino, en el caso de una discapacidad adquirida y en el caso de discapacidad heredada se entendía como consecuencia de actos pecaminosos de parte de los progenitores. A partir del siglo XV y XVI las personas con discapacidad se consideran "sujeto de asistencia", más tarde en el

---

<sup>1</sup> Villalva, Luis, Consejo Nacional de Discapacidades – Ecuador derechos y discapacidad, de las Palabras a los hechos.(2003)

siglo XIX como "objeto de estudio psico-médico-pedagógico", y posteriormente como "sujetos de protección o tutela" y de "previsión socio-sanitaria".<sup>2</sup>

### **2.1.2.- Paradigma de la rehabilitación**

El paradigma de la rehabilitación es una expresión de avance de la sociedad en relación a la estigmatización de las particularidades o fenómenos sociales; pasa de ser una interrogante hacia un sujeto con la necesidad de atención, pero como consecuencia centra el problema en el individuo, en sus deficiencias y dificultades. Por ello, se pone énfasis en la rehabilitación (física, psíquica o sensorial) mediante la intervención profesional de diferentes especialistas que mantienen el control del proceso de rehabilitación. Los resultados de este proceso se miden por el grado de destrezas funcionales logradas o recuperadas y por la ubicación en un empleo remunerado.

El paradigma de rehabilitación es en el que, mayoritariamente están inmersos los profesionales y la sociedad occidental, a pesar de que coexisten todavía muchas actitudes identificadas con el modelo tradicional. La rehabilitación supone la superación del modelo tradicional basado en las actitudes de rechazo y protección, pero continua arrojando algunos problemas relativos al peso omnipotente que tiene el profesional, quién controla el proceso de rehabilitación y relega a la persona con discapacidad a un rol de cliente o paciente, algunos autores también relacionan este tiempo o forma de concepción de la discapacidad con el modelo Médico. Esta situación de marginalidad y dependencia del sujeto respecto a su proceso de rehabilitación ha sido contestada directamente por grupos de personas con discapacidad física, dando lugar al movimiento denominado "independent living", es decir "vida independiente" o "autonomía personal".

---

<sup>2</sup> Villalva, Luis, Consejo Nacional de Discapacidades – Ecuador derechos y discapacidad, de las Palabras a los hechos.(2003)

### **2.1.3. Paradigma de la Autonomía Personal**

La evolución de las concepciones sociales de las personas con discapacidad ha mejorado en cuanto a su adaptación y, sobre todo, a su percepción. Desde principios de la década de los 80 se desarrollan modelos sociales de discapacidad que añaden nuevas concepciones. Por ejemplo, se distingue entre un discapacitado (cuya habilidad es objetivamente menor que la de la media) y una persona con discapacidad (reconociéndola como sujeto de derechos y responsabilidades) que, aunque ello solo no representa ninguna ventaja o inconveniente, a menudo es considerado un problema debido a la actitud de la sociedad o el hecho de que los estándares están basados en las características medias o normales.

Este cambio de actitud ha posibilitado modificaciones en la comprensión de determinadas características físicas que antes eran consideradas como discapacidades. Hasta la década de los 60, por ejemplo, los zurdos eran vistos como personas con anomalías; en el sistema educativo, los niños zurdos eran obligados a escribir con la mano derecha y eran reprendidos si no lo hacían. Más tarde, en los años 80, se aceptó que estas cualidades diferentes simplemente sean consideradas como diferencias, como característica física. Si determinadas herramientas como tijeras o sacacorchos son creadas sólo para diestros, una persona zurda se sentirá como una persona con discapacidad: será incapaz de realizar ciertas acciones y deberá ser ayudado por otras personas, perdiendo su autonomía.

Es así que, el Paradigma de la Autonomía Personal aparece paralelamente con la defensa de los derechos civiles de grupos sociales minoritarios o marginales en Norteamérica, promoviendo fundamentalmente la autodeterminación de las personas para decidir su propio proceso de rehabilitación, y persigue como meta prioritaria la supresión de las barreras físicas y sociales del entorno.

Desde la perspectiva de la autonomía personal o vida independiente el núcleo del problema ya no reside en el individuo sino en el entorno, "no es la deficiencia y la falta de destreza" (la discapacidad del sujeto) el núcleo del problema, ni el objetivo final que hay que atacar, sino la situación de dependencia ante los demás. Y ese problema se localiza en el entorno, incluyendo en el concepto de entorno al propio proceso de rehabilitación, pues es ahí donde a menudo se genera o se consolida la dependencia.

#### **2.1.4. Paradigma de la Inclusión y Derechos Humanos**

Este nuevo paradigma que aparece a inicios de la década de los 90, implica la concepción de la discapacidad como parte de la diversidad de una sociedad y no como un grupo aislado que debe ser incluido, que por lo tanto ya en la acción, esto se ha realizado a través de acciones "exclusivas" y no "inclusivas", se considera que detrás de ésta concepción se encuentra una visión holística del mundo, donde se entiende a este como un sistema interrelacionado y sus partes como un todo, cada una de ellas necesaria y con la misma importancia que la otras, tomando en cuenta que debe ser entendida también como unidad independiente.

Es así que está basado en el respeto y la aceptación de la diferencias, capacidades y necesidades como: motivaciones, ritmos de aprendizaje y trabajo, estilos de interrelación, entre otros. Implica entonces la garantía del acceso igualitario, normatizado y participativo, eliminando así toda barrera de exclusión y discriminación; implica también combinar enfoques de homogeneización introducidos en la globalización con modelos de aceptación de la diversidad. Es por tanto, ya en lo práctico, que un país bajo este modelo debe implementar leyes, políticas, servicios y productos que sean dirigidos a garantizar el libre, pleno e independiente desarrollo, en función toda la población y sin ser paralelos o aislados para grupos en particular. Por lo tanto, esta forma de accionar en una sociedad dan origen a las políticas de equiparación donde como resultado se generan acciones afirmativas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Derechos y discapacidad, Cazar Ramiro, Quito, 2004

## 2.2.- Definiciones sobre discapacidad

Desde una óptica “semántico formal” (Rosa Luna, 2008, pág. 63) los recursos de acuñación de la terminología de discapacidad, están integradas por derivación con el prefijo negativo “dis” y “capacidad” como referencia a las capacidades de los seres humanos.

Para Gutiérrez y Restrepo (2003) la frecuencia de uso de la denominación “discapacidad” se explica por su condición de comodín aceptado por todo Iberoamérica y no así “minusvalía” (hándicap en inglés e italiano respectivamente). Adicionalmente la aceptación de esta categoría por muchos profesionales se atribuye al hecho de que permite objetivar las deficiencias a causa de su carácter genérico e impreciso a medida que engloba todas las discapacidades. El empleo generalizado de este término se debe a que nos da la posibilidad de recurrir a él siempre que no podemos o no queremos ser más precisos.<sup>4</sup>

En el siglo pasado a excepción de las últimas tres décadas una de las características más relevantes fue el censurable descuido de todo lo referente a discapacidad, por lo tanto la terminología de la misma no presentó ningún avance, impactando fuertemente en la participación de las personas con discapacidad de los beneficios del desarrollo social de esos momentos. Es así que, hace aproximadamente 20 años, es cuando la terminología "discapacidad", fue aceptada por la Real Academia de la Lengua Española, existiendo otros términos inadecuados no reconocidos por esta institución y quizás más comunes como “discapacitado” (adjetivación de la persona) "incapacidad", "minusválido", "inválido", dando a entender que las personas con discapacidad son personas "sin habilidad", "de menor valor" o "sin valor".

Otros términos encontrados en la actualidad, que tienen la intención eliminar la palabra “discapacidad”, por su prefijo “DIS”, e identificar a las personas con discapacidad por sus necesidades o habilidades son: “capacidades diferentes”, “habilidades diferentes” o

---

<sup>4</sup> Rosa Luna, PERÚterm, la terminología de discapacidad: entre la resemantización y la re-etiquetación 2008

“necesidades especiales”. Esto ha sido resultado del debate de la definición de la terminología de la “discapacidad intelectual” que antes se denominaba “retraso mental” (RM). Sin menospreciar la intención proactiva de estos términos, de no enfocar la discapacidad desde lo que provoca una deficiencia, o sea una discapacidad, estos terminan quitándole la identidad, debido a que las capacidades diferentes no existen, todos los seres humanos tenemos las mismas capacidades pero con distintos límites de acción, por ejemplo: dos personas pueden correr, (la misma capacidad) pero a diferente velocidad (distintos límites de desarrollo de la capacidad), en otro ejemplo, la lectura “braille” no es innata de las personas con discapacidad visual, es una habilidad que esta persona ha desarrollado debido a la pérdida de la vista; si cualquier otro ser humano sin discapacidad visual se propone a aprender braille también lo podría hacer.

Al respecto, el miembro del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU por Ecuador, menciona que:

“los términos de capacidades especiales, capacidades diferentes no debe existir pues no se basa ni se fundamenta ni en lo técnico ni en la lógica, pues todos tenemos una capacidad diferente o especial para ejercer una actividad.

El termino de “personas con discapacidad” es realmente el digno y propio pues se basa desde el fundamento de los derechos de los seres humanos en su defensa y no que vaya en contra de su integridad, hay que tomar en cuenta que una persona con discapacidad ante el hecho de sus limitaciones lo que ha logrado es potencializar sus otros sentidos, lo cual está bien, pero eso tampoco significa que sea especial”<sup>5</sup>.

Estas definiciones y concepciones consideran a las personas con discapacidad como objetos pasivos de intervención, tratamiento y rehabilitación o supra normales, generando

---

<sup>5</sup> XAVIER TORRES C. Vicepresidente del COADIS Ecuador, miembro del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU, Asesor parlamentario con nombramiento y experto en el tema de discapacidad 14 años. Entrevista electrónica febrero 2010.

consecuencias opresivas para las personas al reducir la discapacidad a un estado estático y poco participativo o pérdida de identidad.

“La discapacidad no es algo que se tiene ni algo que se es, sino que se entiende como un “estado de funcionamiento”, que describe el “ajuste” entre las “capacidades del individuo, la estructura y expectativas de su entorno personal y social”.<sup>6</sup>

Por tanto, la terminología relativa a la discapacidad ha evidenciado considerables cambios en las últimas décadas producto de la interpretación de la misma desde nuevos o diferentes paradigmas teóricos como el antes mencionado de Inclusión y de Derechos Humanos, empleados por diferentes colectivos profesionales como terapeutas, médicos, psicólogos, entre otros y de organismos internacionales, medios de comunicación empresas y gobiernos. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas, no define específicamente la palabra “discapacidad” pero, por un lado, en su preámbulo inicia reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras, debido a la actitud y el entorno y por otro lado en el artículo 1, en relación al propósito en el segundo párrafo estipula: “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad,.....”.

En relación a las consecuencias de la discapacidad, estas dependen de cómo el medio conciba la misma y como las mismas personas con discapacidad interpreten y participen en el entorno, sin duda la cultura, religión, tecnología, el mercado, las políticas locales, nacionales, las relaciones familiares y entre otros, son factores influyentes. La discapacidad puede ser definitiva o temporal, en relación al tiempo, leve, moderada, severa o muy severa, en relación cuantitativa con la disminución o alteración funcional, de acuerdo a su

---

<sup>6</sup> GAVIARIA Patricia, Una mirada a la persona con discapacidad desde la perspectiva ecológica. Mayo 2000, en el Registro para Localización y caracterización de las personas con discapacidad, Colombia 2004.

evolutive: progresiva, estacionaria o regresiva y también si es congénita o adquirida, puesto que las consecuencias en uno u otro caso han de ser diferentes, como lo serán también las reacciones psicológicas del individuo y su entorno familiar.

Es importante considerar entonces, que el debate de la discapacidad debe abordarse desde un campo interdisciplinario ya que la misma traspasa y se involucra en los distintos ámbitos no solo de la ciencia sino también de la cultura y la economía. Al ser de esta manera implica una diversidad de términos que además pasan por un riguroso análisis idiomático y contextual. De todas maneras esto no implica que sea más complicado sino que al contrario es aun más enriquecedor, evidentemente porque siempre los elementos de estudio de las ciencias sociales están y estarán en constante cambio.

De todas maneras los términos para referirse a la discapacidad para ocupar dentro de un país, necesitan gozar de institucionalidad para ser validados o incluso para tener un sustento legal. Es por esto que la terminología oficial en el Ecuador es la establecida en la Constitución “Persona con discapacidad” y su definición la encontramos en el Reglamento General a la Ley de Discapacidades que argumenta:

“Art. 3.- PERSONA CON DISCAPACIDAD: para efectos del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y el reglamento, se considera persona con discapacidad a toda persona que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales y o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente se ve restringida en al menos un treinta por ciento de su capacidad para realizar una actividad dentro del margen que se considera normal, en el desempeño de sus funciones o actividades habituales ”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ley y Reglamento sobre discapacidades, Registro oficial N° 27 del 21 de febrero del 2003.

### **2.3.- Tipología de la discapacidad.**

La clasificación las dimensiones relacionadas con la salud y la discapacidad se han visto modificadas y actualizadas de acuerdo al paradigma predominante. Como antecedente, la *Clasificación de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías* (CIDDM) anteriormente vigente, fue publicada por la OMS por primera vez en 1980, pero el proceso de revisión de dicha clasificación ha tenido modificaciones trascendentes dando como resultado en la actualidad la *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud* (CIF). Esta clasificación ha sido ya aceptada en la Asamblea Mundial de la Salud, tras la Resolución WHA54.21 del 22 de mayo de 2001 por 191 países, tras replantear el modelo anterior y acordar un nuevo modelo internacional de descripción y medición de la salud y la discapacidad.

#### **2.3.1. La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.**

La Clasificación del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud pertenece a la «familia» de clasificaciones internacionales desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que pueden ser aplicadas a varios aspectos de salud. Esta familia proporciona el marco conceptual para clasificar un amplio rango de información relacionada con la salud y emplea un lenguaje estandarizado y unificado, que posibilita la comunicación sobre la salud y la atención entre diferentes disciplinas y ciencias en todo el mundo.

Esta clasificación permite la sustitución de la perspectiva negativa de las deficiencias, discapacidades y minusvalías, por una más neutral de la estructura y de la función, considerando las perspectivas positivas de las actividades y de la participación. Además incluye una sección de factores ambientales, como reconocimiento a su importancia, ya que

interactuando con el estado de salud pueden llegar a generar una discapacidad o, en el otro extremo, a restablecer el funcionamiento<sup>8</sup>

En este sentido la CIF tiene dos componentes: 1) Funcionamiento y Discapacidad y 2) Factores Contextuales. La parte 1 se subdivide en: a) Funciones y Estructuras Corporales y b) Actividades y Participación. A su vez la parte 2 se subdivide en: a) Factores Ambientales y b) Factores Personales.

**Tabla 1**  
**Visión de conjunto de la CIF**

	<i>Parte 1: Funcionamiento y Discapacidad</i>		<i>Parte 2: Factores Contextuales</i>	
<b>Componentes</b>	<b>Funciones y Estructuras Corporales</b>	<b>Actividades y Participación</b>	<b>Factores Ambientales</b>	<b>Factores Personales</b>
<b>Dominios</b>	Funciones Corporales Estructuras Corporales	Áreas vitales (tareas, acciones)	Influencias externas sobre el funcionamiento y la discapacidad	Influencias internas sobre el funcionamiento y la discapacidad
<b>Constructos</b>	Cambios en las funciones corporales (fisiológicos)  Cambios en las Estructuras del cuerpo (anatómicos)	Capacidad Realización de tareas en un entorno uniforme  Desempeño/realización Realización de tareas en el entorno real	El efecto facilitador o de barrera de las características del mundo físico, social y actitudinal	El efecto de los atributos de la persona
<b>Aspectos positivos</b>	Integridad funcional y estructural	Actividades Participación	Facilitadores	no aplicable
	Funcionamiento			
<b>Aspectos negativos</b>	Deficiencia	Limitación en la Actividad Restricción en la Participación	Barreras/obstáculos	no aplicable
	Discapacidad			

La salud y los estados “relacionados con la salud” de una persona pueden registrarse seleccionando el código o códigos de la categoría apropiada y añadiendo los calificadores (tabla 2) que son códigos numéricos que determinan la extensión o magnitud del

<sup>8</sup> Revista. Española de Salud Pública, jul.-ago. 2002, vol.76, no.4, p.271-279. ISSN 1135-5727.

funcionamiento o la discapacidad en esa categoría, o la extensión por la que un factor contextual es un elemento facilitador o inhibidor.

**Tabla 2**  
**Actividades y Participación: matriz de información**

	<i>Dominios</i>	<i>Calificadores</i>	
		<i>Desempeño/ Realización</i>	<i>Capacidad</i>
D1	Aprendizaje y aplicación		
D2	Tareas y demandas generales		
D3	Comunicación		
D4	Movilidad		
D5	Autocuidado		
D6	Vida doméstica		
D7	Interacciones y relaciones interpersonales		
D8	Áreas principales de la vida		
D9	Vida comunitaria, cívica y social		

Las funciones y estructuras corporales se clasifican en dos secciones diferentes. Las funciones corporales son las funciones fisiológicas de los sistemas corporales, que incluye las funciones psicológicas. Las estructuras corporales son las partes anatómicas del cuerpo: órganos, extremidades y componentes. Las deficiencias constituyen problemas en las funciones o estructuras corporales (por ejemplo: una pérdida).

Los factores contextuales incluyen los factores ambientales y los factores personales. Los factores ambientales constituyen el entorno inmediato y social. Los factores personales incluyen las características de la persona y estilos de vida.<sup>9</sup>

De acuerdo a la OMS, las discapacidades más frecuentes incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales a largo plazo:

<sup>9</sup> Revista. Española de Salud Pública, jul.-ago. 2002, vol.76, no.4, p.271-279.

### **2.3.2.- Personas con discapacidad física**

La discapacidad física más común es la que se relaciona a la movilidad reducida. Surge de alteraciones morfológicas en el esqueleto, en los miembros, articulaciones, ligamentos, tejidos, la musculatura y del sistema nervioso que limita la capacidad de movimiento. La discapacidad es persistente o irreversible o permanente, dependiendo del origen y del nivel de gravedad.

### **2.3.3.- Personas con discapacidad intelectual y psicológica**

La deficiencia mental ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad, pero la comprensión de su naturaleza y diagnóstico se ha desarrollado muy lentamente. El campo de la deficiencia mental ha estado en transición a lo largo de las dos últimas décadas, de acuerdo a la emergencia de los derechos de las personas con retraso mental. En la actualidad son comunes las referencias a la normalización, ambiente menos restrictivo, integración, y conceptos similares. Estas palabras son indicativas del actual enfoque más positivo y esperanzador para estas personas, más humano, y también más técnico.

Retraso Mental, hace referencia a limitaciones sustanciales en el funcionamiento actual. El retraso mental se define como una dificultad esencial para el aprendizaje y ejecución de algunas habilidades de la vida diaria. Las capacidades personales donde deben existir limitaciones sustanciales son la inteligencia conceptual, práctica, y la inteligencia social. Estas tres áreas están específicamente afectadas en el retraso mental, mientras que otras áreas de capacidades personales (salud y temperamento) pueden no estarlo.

Se caracteriza por un funcionamiento intelectual significativamente inferior a la media. Que se define como una puntuación típica de CI de aproximadamente 70-75 o menor, basada en una evaluación que comprenda: la administración de uno o más test de inteligencia aplicados individualmente y específicamente diseñados para evaluar el funcionamiento

intelectual. Estos datos deben ser revisados por un equipo multidisciplinario y validados con las puntuaciones obtenidas en otros test o con otro tipo de información evaluativa.

Además existen enfermedades relacionadas a esta discapacidad como: el autismo, la esquizofrenia, el trastorno bipolar, la adicción; entre otras que imposibilitan de alguna manera el normal desenvolvimiento del ser humano, por lo cual es necesario se lo tome en cuenta.

#### **2.3.4.- Personas con Discapacidad Auditiva o Sensorial**

Las deficiencias auditivas pueden sobrevenir a cualquier edad y pueden estar relacionadas con factores hereditarios o de naturaleza congénita (malformación alteraciones morfológicas) o debido a enfermedades durante la infancia o vida adulta.

La consecuencia más grave de la deficiencia auditiva, desarrollada en la primera infancia, es el retraso causado por el desarrollo del habla y del lenguaje. Muchas de las personas con dificultades auditivas pueden tener dificultades para comunicarse.

En algunos casos las personas con deficiencias auditivas pueden aprender a leer los labios, lo que les permite entender el lenguaje hablado a través de los movimientos de los labios de otras personas. Dependiendo del tipo de deficiencia, pueden usar prótesis auditivas u otro tipo de ayudas técnicas o con señales luminosas para relacionarse con el entorno.

Tipología de las personas con discapacidad auditiva: Dependiendo del grado o intensidad de la pérdida.

#### **2.3.5.- Personas con discapacidad visual o Sensorial**

La discapacidad visual puede ocurrir a cualquier edad y puede ser congénita o adquirida. La gravedad de la deficiencia visual está determinada generalmente en términos de reducción de agudeza visual. Una serie de enfermedades oculares causan limitación del campo visual, resultando en una visión de "túnel" o "telescópica".

Las personas con discapacidad visual se encuentra con tres dificultades principales: movilidad, orientación y comunicación. Generalmente aprenden Braille y necesitan de programas educativos para el uso eficiente de su baja visión y para la mejora de su movilidad y orientación.

#### Definiciones de Ceguera y Baja visión

Conforme a estos parámetros y a efectos de estudios epidemiológicos, investigaciones, comparaciones entre países, etc., se ha llegado a un consenso internacional, reflejado en la Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud, 10ª revisión, [ICD-10], acerca de las siguientes definiciones de Ceguera y Baja Visión:

**Ceguera:** es definida como una agudeza visual menor que 3/60 (20/400; 0.05) en el mejor ojo y con la mejor corrección posible, o un campo visual en cada ojo menor a 10°.

**Baja visión:** es definida como una agudeza visual menor de 6/18 (20/60; 0.3) pero igual o mejor que 3/60 en el mejor ojo y con la mejor corrección posible.

#### **2.4.- La persona con discapacidad como sujeto de derechos**

Los Derechos Humanos son aquellos valores, principios, normas de carácter jurídico y moral que les corresponden a las personas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se aprobó en 1948 como consecuencia de la conformación de las Naciones Unidas, esto en protección de la integridad física y psicológica de las personas en todo el mundo, favoreciendo el desarrollo social de la humanidad y protegiendo a la misma del abuso del poder.

Los derechos no son, ni se dan, porque están escritos y alguien los concede, al contrario, toda persona los tienen por ser parte de la especie humana. En realidad, si hacemos un análisis del porque fue necesario el llevar los derechos a normas y valores 1949, siendo que

estos son tan antiguos como la misma humanidad, es porque existe el abuso del poder. El mal uso del poder de los que lo han podido obtener y conservar, lo cual ha llevado a cometer grandes genocidios, violaciones y acciones indignas.

En el caso de la declaración de los derechos humanos de 1949 el hecho fundamental de abuso de poder que motivó a la emisión y socialización de los mismos fue la segunda guerra mundial, pero sobre todo con la intención de parar la propuesta genocida de los alemanes de ese entonces.

En este marco de abuso de poder también se involucró la temática de la discapacidad, ya que las personas que nacían o adquirirían algún tipo de discapacidad eran consideradas imperfectas y que no eran sujetos merecedores de reproducirse ya que el error genético no debía ser aceptado y por lo tanto debía ser eliminado. Esta es en realidad una de las formas de ver la discapacidad que influenció el modelo tradicional, el cual no implica la muerte de las personas con discapacidad pero implica la misericordia o la conmiseración de las mismas, dando paso a una forma de proceder filantrópica, paternalista y asistencialista.

Los Derechos Humanos se han clasificado por distinta índole sin involucrar una jerarquización de los mismos; esta ha sido en función del titular de los derechos, de índole política, histórica, de la colectividad a la que pertenece, situaciones sociales o hechos de excepción.

Es así que las Naciones Unidas han aprobado con posterioridad declaraciones de derechos para colectivos o agrupaciones específicas (por ejemplo de personas con discapacidad, derechos de los niños, niñas y adolescentes, de los migrantes, entre otros), pero al hacer referencia específica de estas agrupaciones, evidencia de una manea reiterativa, que los colectivos en cuestión también tienen todos los derechos humanos.

Es importante manifestar de alguna manera que la vinculación de la discapacidad con el tema de los derechos humanos no es algo obvio y generalmente asumido. Posiblemente ha sido el movimiento de vida independiente y el modelo social de la discapacidad, algunos de los actores y visiones que más han contribuido a centrar la perspectiva de los derechos. Quizá el aspecto más importante de la filosofía del movimiento internacional relacionado con la discapacidad es el concepto de no discriminación e igualdad. Inspirados por otros movimientos de derechos civiles de los 60s y los 70s, los activistas con discapacidad empezaron a ver el tema en el mismo contexto político en el que las personas negras vieron su raza y las mujeres su género.

Hoy en día entonces al concebir a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y responsabilidades tras el nuevo paradigma de la Inclusión y Derechos Humanos, es necesaria la inclusión de la temática en todo el actuar público y privado, por consecuencia debemos entender la política social y la intervención social desde una perspectiva de derechos (y de deberes) humanos, donde todas las personas son beneficiarias de las políticas sociales puesto que éstas propenden a la equiparación de oportunidades y a la existencia de servicios y prestaciones en función de las necesidades. A esto nos referimos cuando hablamos de universalidad.

#### **2.4.1.- Marco Universal de la Discapacidad**

En definitiva los Derechos Humanos pretenden garantizar que las personas con discapacidad, en su calidad de miembros de sus respectivas comunidades, tengan los mismos derechos y obligaciones que los demás. A tal fin se establecen los requisitos de la igualdad y participación cristalizados en una mayor toma de conciencia de los estados, de la sociedad, la atención médica, rehabilitación y servicios de apoyo. También recogen el acceso a la educación, empleo, mantenimiento de ingresos, vida en familia, cultura, deporte y ocio, impulsándose, además, medidas de información e investigación, de planificación legislación, política económica.

Es por esto que se han creado mecanismos de operativización de los Derechos Humanos a través del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC**, aceptado por la ONU, abierto a la firma de los Estados el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigencia en 1976. El Ecuador fue uno de los países que primero ratifica dicho pacto en 1969. Este pacto tiene el propósito de garantizar los derechos llamados de segunda generación: Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC.

En la actualidad hay más de 28 declaraciones y convenios que sirven como instrumentos internacionales de exigibilidad de los Derechos de las personas con discapacidad, de los cuales entre los más relevantes en relación al tema encontramos los siguientes:

#### **2.4.2.- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, es uno de los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos. Por un lado, el Pacto es universal por el alcance geográfico que tiene, y por otro lado, cabe interpretar sin lugar a dudas que la afirmación contenida en el preámbulo del Pacto de que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”, incluye a las personas con discapacidad. Si bien es cierto que el Pacto no menciona explícitamente las personas con discapacidad, queda claro que la discapacidad está incluida en la expresión “cualquier otra condición social”<sup>10</sup> expresada en los artículos 21 y 26 referidos a las cláusulas de no discriminación del tratado.

---

<sup>10</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966.

### **2.4.3.- Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad**

Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo octavo período de sesiones, mediante resolución 48/96, del 20 de diciembre de 1993. Donde se decreta una cantidad de artículos, priorizando el respeto de los derechos y beneficios que tienen las personas con discapacidad y a su vez el compromiso de los Estados de aplicarlos. Como ejemplo para esta investigación tomamos el artículo 5:

#### **“Artículo 5. Posibilidades de acceso**

Los Estados deben reconocer la importancia global de las posibilidades de acceso dentro del proceso de lograr la igualdad de oportunidades en todas las esferas de la sociedad. Para las personas con discapacidades de cualquier índole, los Estados deben a) establecer programas de acción para que el entorno físico sea accesible; y b) adoptar medidas para garantizar el acceso a la información y la comunicación.”<sup>11</sup>

Los Estados deben velar por que los diversos actores públicos o privados que participen en el diseño y la construcción del entorno físico puedan obtener información adecuada sobre la política en materia de discapacidad para que sean incluidas desde el principio en el diseño y la construcción y las medidas encaminadas a asegurar el acceso; o a su vez proveerles de equipos técnicos que apoyen su trabajo en materia de mejorar el entorno físico para personas con discapacidad

### **2.4.4.- Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de las personas con discapacidad**

En el año 2007 el Estado ecuatoriano, a la par de otros, suscriben en la sede de las Naciones Unidas la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre

---

<sup>11</sup> <http://www.discapitados.org.ar/body/normas.html>. Normas Uniformes.

los derechos de las personas con discapacidad, cuya finalidad es garantizar los derechos de las mismas, pero sobre todo, el establecimiento de un mecanismo de aplicación.

A través de la firma de compromiso de esta Convención el Estado deberá llevar a cabo una modificación verdadera de la legislación y la formulación de políticas públicas pertinentes en función de los diversos artículos de la misma. Sin embargo esta será progresiva y no exige a los gobiernos con dificultades presupuestarias a que asuman costos que no pueden financiarse.

Entre otros aspectos en esta convención la accesibilidad es uno de los temas adoptados a través del Art. 9 de la misma, el cual implica la identificación y eliminación de barreras, asegurando y promocionando el libre acceso al entorno, transporte, instalaciones públicas y privadas, tecnología e información.

En relación a la Accesibilidad esta Convención estipula la toma de medidas pertinentes por parte del Estado para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que los demás, al entorno físico, al transporte, a la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones públicas, eliminando obstáculos y barreras de acceso.

#### **2.4.5.- Marco Normativo en Latinoamérica**

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, define como la discapacidad a “toda deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad Adoptada el 7 de junio de 1999 y entro en vigencia el 14 de septiembre del 2001.

Se toma en cuenta que la discapacidad puede dar origen a situaciones de discriminación, por lo que resulta necesario propiciar el desarrollo de acciones y medidas que permitan mejorar sustancialmente la situación de las personas con discapacidad en el Hemisferio; recordando así que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que los derechos y libertades deben ser respetados sin distinción alguna, particularmente el Protocolo y Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), "Protocolo de San Salvador" reconoce que "toda persona afectada por una disminución en sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad". Entre las convenciones establecidas en nuestro país se encuentra la declaración de Quito sobre la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe

#### **2.4.6.- Marco legal en Ecuador**

- Constitución de la República del Ecuador - 2008

Sin duda un avance fundamental sobre la concepción, condiciones y participación de las personas con discapacidad en el Ecuador ha sido la Constitución de la República del Ecuador de 1998 y posterior a esta la del 2008.

En la actual Constitución (2008) las personas con discapacidad, junto con otros grupos como adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con enfermedades catastróficas, entre otras, son reconocidas como grupos de "Atención prioritaria" que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Pero, según esta Constitución, además se prestará especial protección a las personas que se encuentren en condición de doble vulnerabilidad, en efecto las

características anteriores son una condición de vulnerabilidad pero se le agregaría las relacionadas con la interacción con los distintos niveles de las agrupaciones humanas como: la violencia intrafamiliar, infantil y sexual y desastres naturales o antropogénicos.

Junto con la priorización de la atención a personas con discapacidad el Estado también se obliga a generar las condiciones para la protección de sus habitantes, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, priorizando una vez más, entre otros grupos, a las personas con discapacidad.

Además se establece un artículo donde se especifica las garantías y obligaciones del Estado en función de las personas con Discapacidad:

**“Art. 47.-** El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.”<sup>13</sup>

Este Artículo está comprendido por 11 numerales, que para efectos de esta tesis tomamos como referencia solo los relacionados a la accesibilidad.

“Se reconoce a las personas con discapacidad los derechos a:

2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente que incluirán las respectivas ayudas técnicas.
3. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
4. El acceso de maneja adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.
5. El acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 47

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 47, numeral 2, 3, 10 y 11.

- **Ley de Discapacidad y su relación con la accesibilidad al transporte**

La Ley de Discapacidad que en relación a accesibilidad estipula el reconocimiento y garantía a las personas con discapacidad la accesibilidad y utilización de bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo barreras en toda obra pública y privada, prevee accesos, medios de circulación, información e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad. Además establece que los municipios, con asesoría del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS y del Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), dictarán las ordenanzas respectivas que permitan el cumplimiento de este derecho; las que establecerán sanciones y multas por la inobservancia de estas normas.

En relación a la Accesibilidad en el transporte esta Ley menciona que las personas con discapacidad tienen derecho a la utilización normal del transporte, para lo cual las compañías, empresas o cooperativas de transporte progresivamente implementarán unidades libres de barreras y obstáculos que garanticen el fácil acceso y circulación en su interior de personas con movilidad reducida y deberán contar en todas sus unidades, con dos asientos identificados con el símbolo internacional de discapacidad e incluso e establecen multas y sanciones. Además como elemento de análisis muy importante esta Ley establece un artículo de tarifas preferenciales y otro de aplicación de normativas:

**“Art. 20.- Tarifas Preferenciales.-** Las personas con discapacidades que cuenten con carné o registro del Consejo Nacional de Discapacidades pagarán una tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre (urbano, parroquial o interprovincial; público o privado), así como servicios aéreos en rutas nacionales, fluvial, marítimo y ferroviario, los cuales serán prestados en las mismas condiciones que los demás pasajeros que pagan la tarifa completa. En el caso del transporte aéreo en rutas internacionales, la tarifa será conforme a lo establecido en los convenios internacionales respectivos, ratificados por el Ecuador.

Las personas con discapacidades tendrán una exoneración del 50% en las tarifas de los espectáculos públicos.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> LEY SOBRE DISCAPACIDADES (Registro Oficial N.- 301 de viernes 6 de abril de 2001)

**“Art. 79.-** Las entidades del Estado reguladoras y de control, garantizará que las empresas operadoras, los diferentes tipos de transporte (terrestre, aéreo, férreo, marítimo o fluvial) público, estatal, municipal y privado cumplan con lo establecido en las normas INEN sobre accesibilidad, esto es:

- a) Permitir el acceso de las personas con discapacidad y movilidad reducida y su ubicación física exclusiva dentro del mismo;
- b) Disponer de un área exclusiva para las personas con discapacidad y movilidad reducida en la proporción mínima de dos asientos por cada cuarenta pasajeros, los cuales deben estar ubicados junto a las puertas de acceso y/o salida de los mismos y contar con la correspondiente señalización horizontal y vertical que permita a estas guiarse con facilidad y sin ayuda de otras personas; y,
- c) Cumplir con las normas técnicas establecidas para el diseño de los espacios físicos de accesibilidad y su adecuada señalización para informar al público que lo señalado es accesible, franqueable y utilizable por personas con discapacidad, con la finalidad de que estas personas logren integrarse de manera efectiva.”<sup>16</sup>

Con el fin de promover una vida independiente y un acceso digno de las personas con discapacidad al transporte, en esta Ley también se establece la exoneración de impuestos, aranceles, con excepción de tasas portuarias y almacenaje a las importaciones de aparatos médicos. Esto por lo general facilita la importación de vehículos ortopédicos y no ortopédicos que responde a una previa autorización del Consejo Nacional de Discapacidades.

El Consejo Nacional de Discapacidades, es un organismo de carácter público, creado en agosto de 1992, a través de la Ley 180 sobre Discapacidades, este además de ejercer sus atribuciones a nivel nacional, dictar políticas, coordinar acciones y ejecutar e impulsar investigaciones sobre el área de las discapacidades, es ahora, de acuerdo a la nueva Constitución del 2008, “Consejo Consultivo”, el cual tiene la responsabilidad de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. También ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

---

<sup>16</sup> LEY SOBRE DISCAPACIDADES (Registro Oficial N.- 301 de viernes 6 de abril de 2001)

- **Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su relación con la discapacidad**

Esta Ley, en su título1 (de la naturaleza y objeto) en el artículo 48, establece la atención preferente de las personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años de edad, mujeres embarazadas, niños y adolescentes. Además, en el “Reglamento General” para su la aplicación, estipula un sistema de tarifas especiales en la transportación en el artículo 42, que menciona:

**“Art. 42.-** Tendrán derecho a las tarifas preferenciales:

I. Las personas con capacidades especiales que cuenten con el carné o registro del Consejo Nacional de Discapacidades, según el Art. 20 de la Ley sobre Discapacidades, pagarán una tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre, y el servicio prestado será en las mismas condiciones que los demás pasajeros que pagan tarifa completa.”<sup>17</sup>

Entre los actores más importantes para el trabajo en el ámbito de la discapacidad encontramos como ámbito privado: Organismos no gubernamentales de Atención a personas con discapacidad, Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad y público como: Delegaciones o Departamentos del Ministerio de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Trabajo, Instituciones de Seguridad Social, Gobiernos locales, seccionales, INNFA entre otros.

- **Normas INEN y la relación con la accesibilidad y transporte para personas con discapacidad**

En diciembre de 1998, el CONADIS y el INEN convocaron a un grupo de profesionales del país, integrándoles en una comisión de trabajo interdisciplinario que elaboró veintidós normas técnicas de accesibilidad al medio físico, entregándose este

---

<sup>17</sup> Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

compendio en agosto del 2000, para su publicación, realizada por el Consejo Nacional de Discapacidades.

La aplicación obligatoria de estas normas, no hace otra cosa que ejercitar la equidad que todos los seres humanos tienen a acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos y privados que brinda el entorno urbano; a poder caminar y trasladarse sin obstáculos, a circular en el medio físico, a poder comunicarse, a recibir y transmitir información.

La publicación de las normas fue el primer paso, luego el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incorporó las Normas INEN como Ley Metropolitana de Accesibilidad al Medio Físico en la Ordenanza 051 sobre Discapacidades, el 7 de Junio del año 2001; importante acción emulada por la mayoría de Municipios del país. Posterior a esto se socializó y exigió su cumplimiento a través de los Códigos de Arquitectura, Ordenanzas sobre Construcciones en los Municipios, Reformas en el pènsum Universitario en la formación de profesionales, circunstancias que permitan su efectiva aplicación, así como la sanción a los entes públicos y privados infractores de esta norma fundamental de convivencia ciudadana armónica.

No obstante en el gobierno de Lucio Gutiérrez, tras el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y al sujeción de los organismos del gobierno central y sus demás miembros al Comité de Obstáculos técnicos al Comercio, las normas INEN dejan de ser obligatorias.

Pero es en el Registro oficial N° 69 del 18 de noviembre del 2009, cuando se resuelve que el Reglamento Técnico Ecuatoriano “Accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico” entre en vigencia con el carácter OBLIGATORIO, el objetivo de este es establecer los requisitos que deben cumplir los espacios públicos y

privados para definir las condiciones de accesibilidad segura y prevenir los riesgos para la salud y la vida.<sup>18</sup>

Los campos de aplicación del presente Reglamento son aplicables a todos los espacios de uso público y privado, así como a las respectivas instalaciones de servicios y mobiliario urbano en todo el país, estas están en relación a: señalización, símbolos gráficos, vías de circulación peatonal, Edificios – agarraderas, bordillos, pasamanos y rampas fijas, corredores, escaleras, Cruces peatonales a nivel y desnivel, Estacionamientos, Tránsito y señalización, Transporte, Área higiénico sanitaria, Ascensores, Dormitorios, Pavimentos, espacio de acceso, puertas, Elementos de cierre de ventanas, Cocina, Mobiliario urbano y Terminología.<sup>19</sup>

## **2.5.- El derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.**

La Accesibilidad como tal en realidad no es un derecho estipulado o clasificado por la Convención Internacional de los Derechos Humanos, sino que es una expresión de varios derechos civiles como el de igualdad, el de prohibición de la discriminación y de varios derechos económicos, sociales y culturales.

Es entonces la Normativa Jurídica la que le da esta condición a la accesibilidad cuando por ejemplo en la Constitución del Ecuador menciona:

Art 47.-“(...) se reconoce a las personas con discapacidad los siguientes DERECHOS:  
(.....)

10.- el ACCESO de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminaran las barreras arquitectónicas

11.- El ACCESO a mecanismos, medios y formas de comunicación (.....)”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Consejo Nacional de Discapacidades, Ciudades Accesibles, diciembre 2009.

<sup>19</sup> Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, Reglamento Técnico Ecuatoriano “Accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico”, Registro oficial N° 69, 2009

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador, Cap. Tercero, Sección sexta, Art. 47.

Así también como se menciona con anterioridad la Ley de Discapacidades en el Título V, DE LOS DERECHOS Y BENEFICIOS, Art. 19.- también le da a la accesibilidad la condición de Derecho:

“Sin perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución, en las leyes y en convenios internacionales, el Estado reconocerá y garantizará a las personas con discapacidad los siguientes:

**Accesibilidad.-** Se garantiza a las personas con discapacidad la accesibilidad y utilización de bienes y servicios de la sociedad, (.....)”<sup>21</sup>.

Es por lo tanto que partiendo desde este análisis se aborda para esta tesis la accesibilidad de las personas con discapacidad.

### **2.6.1.- Definición de accesibilidad**

El término “accesibilidad” proviene de acceso, acción de llegar y acercarse, o bien entrada o paso. Aplicando el uso del espacio o de objetos y tecnologías, a partir de la interacción con el entorno o con otras personas.

“La palabra accesibilidad puede entenderse en relación con tres formas de actividad humana: movilidad, comunicación y comprensión. Todos podemos tropezarnos con barreras en nuestra capacidad de movimiento, en nuestras comunicaciones o fuente de información y en nuestro alcance de comprensión de mensajes, instrucciones, instrumentos o sistemas, los efectos de dichas barreras pueden llegar incluso a la exclusión social, a la discapacitación, a la estigmatización y a agravios psicológicos para las personas afectadas. La incapacidad de la sociedad para eliminar barreras de movilidad, de comunicación y de comprensión es sintomática de la atención desigual que merecen las personas con discapacidad. A la inversa, cada barrera al acceso que cae nos acerca un poco más a la consecución de una sociedad justa “.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> LEY SOBRE DISCAPACIDADES (Registro Oficial N.- 301 de viernes 6 de abril de 2001)

<sup>22</sup> Equipo expertos Heltos. *Social Integration Annual Report*, Bruselas, (1995).

Las esferas de la participación social que conforman un entorno se encuentran a disposición de todos los ciudadanos, incluyendo a las personas con discapacidad. Este concepto por lo tanto propicia la inclusión de las personas en todos los ámbitos de la sociedad y les garantiza el ejercicio de sus derechos.

Otra definición que es incluyente para las personas con discapacidad y que busca apoyar y equiparar oportunidades es la planteada por Mujica:

“Accesibilidad: Cualidad que tienen el conjunto de edificaciones, espacios, públicos y servicios de todo tipo utilizados por las personas en general, para que cualquiera de ellas, incluso aquellas que tienen discapacidad, puedan acceder y hacer uso de todos los lugares y edificios que deseen, sin la necesidad de realizar sobreesfuerzos, o de necesitar ayuda para lograrlo; acceder a todos los establecimientos en los que ofrecen servicios y poder hacer uso de ellos; hacer uso de las instalaciones, información, transporte, y servicios que prestan a la población en general, con comodidad y seguridad; o, en caso de emergencia, poder ser evacuados de un edificio o lugar público en condiciones de seguridad”<sup>23</sup>

## **2.6.2.- Definición de las dimensiones de accesibilidad:**

- **Actitudinal**

Esta dimensión incluye todas las acciones que promueven la utilización de conceptos, promoción y realización de prácticas inclusivas, congruentes con el modelo social de la discapacidad y los Derechos Humanos. Estas acciones facilitan la eliminación de actitudes que tienen como efecto la discriminación hacia las personas con discapacidad, y a la vez propician la participación plena de esta población y la equiparación de oportunidades.

---

<sup>23</sup> MUJICA Javier, Paredes Lisbeth, *Herramientas Jurídicas para la defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, página 22, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), Lima – Perú, septiembre 2005.

- **Servicios de apoyo**

Se define como “Ayudas técnicas, equipo, recursos auxiliares, asistencia personal y servicios de educación especial requeridos por las personas con discapacidad para aumentar su grado de autonomía y garantizar oportunidades equiparables de acceso al desarrollo”. Son acciones, recursos, medidas compensatorias que permiten revertir las limitaciones funcionales producidas por una deficiencia.

- **Ayudas técnicas**

Objeto, producto, equipo o parte de este que es usado para aumentar, mantener o mejorar las habilidades de las personas con discapacidad. Promueven la independencia en todas las áreas de la vida diaria, la integración y participación de la persona.

- **Información y comunicación**

Son todas las acciones que facilitan el intercambio de información a nivel interpersonal, el acceso de las personas a la producción y uso de los mensajes (visuales, audibles, táctiles, entre otros), así como el manejo de una imagen real y positiva de la persona.

- **Políticas, normas y procedimientos institucionales**

Son todas aquellas orientaciones y lineamientos dirigidos a hacer efectivo la incorporación y el cumplimiento de la legislación relacionada con discapacidad y accesibilidad, en la competencia institucional. Engloba todas las iniciativas que se pueden implementar a fin de incorporar en la normativa institucional las disposiciones establecidas por la legislación nacional o internacional en materia de discapacidad.

- **Administrativa**

Pretende incorporar en todas las fases del proceso administrativo (planificación, presupuestos, organización, coordinación, ejecución y evaluación, así como los trámites que los usuarios requieren realizar para utilizar un servicio público) la perspectiva sobre discapacidad, considerando las necesidades de este colectivo y lo estipulado en la normativa nacional e internacional en discapacidad.

- **Espacio físico**

Es la condición que cumple un edificio, ambiente, objeto o instrumento de ser utilizable por todas las personas, e implica que las personas lleguen, ingresen, y lo utilicen en condiciones de seguridad, comodidad y autonomía, sin necesidad de adaptaciones o de proyectos especializados. Depende directamente del diseño, la ejecución y el control de las obras urbanas, de edificios y de los componentes físicos de los servicios y espacios relacionados con las actividades vitales del ser humano.

- **Transporte**

Son las acciones que la entidad realiza para que el transporte funcione en forma accesible y oportuna a las personas con discapacidad.

Para lograr la meta de acceso y participación igualitarios, se requiere que los recursos se canalicen de forma tal que se aumente la capacidad de las personas con discapacidad y sus posibilidades para la vida independiente. Estos servicios deben ser de calidad basados en las necesidades de las personas con discapacidad y deben estar integrados a la sociedad y no ser causa de segregación.

## 2.6.- Las tres condiciones del desarrollo de la accesibilidad

Como lo hemos visto anteriormente, la necesidad de tomar en cuenta las dimensiones sociales y culturales en el desarrollo del acceso universal no es nueva. En este espíritu, los trabajos alrededor de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (SMSI) consideraron las necesidades particulares, tales como la educación y el acceso a recursos comunitarios. La ONU ha elaborado trabajos interesantes en ese sentido por vía de su programa de acción mundial. Plantea la noción “de accesibilidad al entorno”, que incluye la planificación y la introducción de medidas con el fin de promover la integración así como la plena y efectiva participación de todos sobre una base igualitaria.

Esta accesibilidad debe concretarse por medio de una acción inclusiva, participativa y normalizada

- **Inclusiva** en una óptica de tomar en cuenta las necesidades de todos en la concepción, implantación y evaluación de estrategias, políticas, programas y proyectos;
- **Participativa** en una óptica de inclusión de todos en la toma de decisiones que tienen un impacto sobre la vida de los individuos y de las comunidades;
- **Normalizada** en una óptica de desarrollo y de adopción de conceptos, procedimientos y estándares que tomen en cuenta las diferencias sociales, económicas, culturales, lingüísticas, físicas y geográficas de todos.

Por lo tanto, este esquema teórico que empieza por la definición de las terminologías en relación a la discapacidad y sus distintas clasificaciones permite, ya en la ejecución de la investigación, conocer la visión de la discapacidad de parte de los representantes de los organismos que se relacionan con este tema y el transporte. Además ubica a la accesibilidad como tal y al transporte dentro de un marco normativo y legal, permite establecer estos temas como parte de los Derechos de las personas con discapacidad y ya no

solo como un servicio. También guía la delimitación cronológica de las distintas acciones del Estado como: políticas públicas, proyectos, programas, acuerdos convenciones, generación de instituciones y Leyes. Permite además estructurar las conclusiones en función de los conceptos recopilados sobre accesibilidad al transporte, sus dimensiones y particularidades.

## **CAPÍTULO III**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

#### **3.1.- Las Políticas Públicas**

Los seres humanos han vivido en sociedad desde que se tiene registro histórico, los, los grupos sociales han ido creciendo desde el ámbito simple de la tribu familiar hasta la complejidad organizativa del Estado moderno. La existencia del Estado depende de los individuos y los grupos sociales que deben ceder competencias en esferas fundamentales de su forma de organizarse a instituciones públicas, para que éstas puedan gestionar eficazmente los asuntos que afectan a la colectividad.

Durante la historia han existido Estados de todo tipo, tamaño y carácter, según las diferentes combinaciones de elementos y características del territorio y del momento social, tales como: 1) el legado cultural, 2) las oportunidades comerciales, 3) la disposición del poder y 4) las condiciones medioambientales.

A pesar de esta diversidad en sus orígenes, funciones y enfoques, los Estados han ido adquiriendo con el tiempo una serie de rasgos comunes como: un territorio consolidado, una población estable y el ejercicio de una autoridad en las tres funciones de Gobierno: judiciales, legislativas y ejecutivas. Hoy en día, nadie discute la importancia que constituye el gobierno en la vida de las personas, sobre todo en su calidad de ciudadanos.

Es así que la acción de gobierno exige una visión de conjunto o mejor llamado, visión de Estado, además de la capacidad analítica y la habilidad en el manejo de los recursos, esto como condición para orientar los procesos deliberativos que definen las prioridades y para catalizar el trabajo conjunto de los individuos e instituciones en el manejo de situaciones o el desarrollo de políticas y proyectos. Es a través de este ejercicio donde se concreta la unión entre la función pública y la política.

El desarrollo, la democracia y los procesos de transformación del Estado, de la Administración pública y de la política en general, han colocado a las políticas públicas como un eslabón estratégico para advertir y comprender los procesos de toma de decisiones en las que toman partido los regímenes, los gobiernos y la ciudadanía. A partir de la década de los 50s, las tradiciones angloamericanas y continentales aparecieron en ámbitos académicos e institucionales, este enfoque como uno de los procesos de toma de decisión sobre los intereses y necesidades de las comunidades pertenecientes a un territorio.

En los últimos veinte años en América Latina particularmente, la dinámica de toma de decisiones institucionales han ido evolucionando y permitiendo niveles de participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y evaluación de políticas que tienen impacto sobre las unidades territoriales de los Estados de la región.

Dados los procesos de modernización, democratización y actualización de los procesos de la gestión pública y sus implicaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación, los Estados, las universidades y las organizaciones no gubernamentales, en su conjunto, han entrado en este ámbito como actores esenciales a la hora de prescribir, formalizar y demandar respuestas a las situaciones consideradas como problemáticas en el seno de las comunidades.

Al realizar un recorrido por el panorama de los conceptos y fenómenos claves de las políticas públicas, hay que aludir a éstas por su carácter estratégico en los escenarios de decisión colectiva. Una especie de irrupción del término y de interés por la temática se evidencia en los últimos y en general desde las ciencias sociales y políticas. Existe una terminología amplia y diversa, acorde con la polisemia de los conceptos de política y de lo público por separado. No obstante, existe una noción predominante que define las políticas públicas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas. (Salazar, 1999, p. 41).

Esa esfera pública de la que hablamos no es un territorio delimitado por fronteras claras. Las políticas públicas no afectan únicamente a lo que hará el Estado, sino que interesan y afectan a otros agentes como pueden ser las empresas, las organizaciones del tercer sector o las familias y comunidades, en esa *nueva esfera pública*. No es casual que la cuestión se plantee cada vez más en términos de *gobernanza* (Mayntz, 2001) aludiendo a la necesidad de reconceptualizar la gestión pública y la planificación social en situaciones de creciente complejidad, interconexión y multipolaridad.<sup>24</sup>

### **3.2.- Las Políticas Públicas para las personas con discapacidad**

Para analizar el tema de la política pública y la discapacidad, se debe empezar por decir que no siempre resulta positivo el ser objeto específico de algún tipo de política pública. En ocasiones, ser considerado como tal no aporta beneficios y, puede contribuir a la estigmatización del grupo. Sin embargo, en general, las personas se agrupan en colectivos, en función de alguna situación o interés, e intentan ser visibles, entrar en la agenda política y social. Esto también ha ocurrido y sigue ocurriendo en relación con las personas con discapacidad.

Por todo ello, para Fantova surgen los debates entre: la objetivización de las políticas de un campo o persona, la transversalidad sin llegar a políticas concretas como por ejemplo la temática de Género.

Estos debates se plantean en relación con las políticas denominadas de acción afirmativa o discriminación positiva, en las que se establecen unas determinadas medidas ventajosas para las personas de un determinado grupo o que presentan una determinada condición de exclusión en el quehacer público. Nos estamos refiriendo al debate entre el: *mainstreining* y

---

<sup>24</sup> Fernando Fantova, Discapacidad, calidad de vida y políticas públicas (artículo publicado en FEPAPDEM, núm. 8, noviembre 2007, pp. 10-11)

*targeting*, en el primer caso (*mainstreaming*) aborda la intervención con los miembros de ese grupo en el marco de la corriente general de intervención con el conjunto de una población y en el segundo *implica la toma* de un grupo como objeto de la política

En muchos de los actuales procesos y contenidos de las políticas públicas pueden observarse elementos coherentes con las perspectivas y modelos de calidad de vida (Schalock y Verdugo, 2003). Una de las claves coherentes con los principios de calidad de vida que observamos en muchas políticas públicas es el carácter crecientemente participativo de sus procesos de elaboración y gestión. Se observan, en estas experiencias, diferentes tipos, grados o niveles de participación: información, consulta, concertación, codecisión y cogestión.

Poco a poco, encontramos procesos de construcción y gestión de políticas cuya estructura es congruente con la estructura que tiene la red de agentes relacionados con el tema en cuestión. Todavía es insuficiente el acceso directo a los procesos de formulación de políticas por parte de las personas destinatarias últimas de las políticas y, especialmente el de las personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables.

De hecho, todo proceso participativo es, de alguna manera un proceso de construcción grupal, un proceso de tejido de una red de agentes que, poco a poco, se van sintiendo más protagonistas y más propietarios del proceso y del producto que se va fabricando. Y ahí hay que tomar en cuenta la heterogeneidad y diversidad presente en los agentes. Y preservar y defender la dignidad y derechos de todos los agentes participantes es objeto de las políticas públicas.

Una construcción de red participativa e inclusiva, donde todos los agentes interesados o afectados puedan incorporarse y aportar, parece un buen sistema para construir políticas activas e integradoras como se supone que han de ser, hoy en día, las políticas públicas para las personas con discapacidad.

Es importante recalcar que los procesos participativos de construcción de políticas, además de servir para delinear trayectorias, son generadores de capital social, entendido como conjunto o entramado de normas y relaciones de reciprocidad y confianza presentes en el cuerpo social<sup>25</sup>.

### **3.3.- Evolución histórica de las acciones Estatales en función de las Personas con Discapacidad y el Transporte en Ecuador**

#### **3.3.1.- Inicios del Trabajo en atención a personas con discapacidad - Década 50 y 60,**

A inicios de la década de los 50 el Ecuador estaba recuperándose económica y moralmente de una guerra en la cual, en 1941, el Perú invade Ecuador teniendo como consecuencia la pérdida de casi la mitad de su territorio en la región oriental. En esta época surge el banano como nuevo producto de exportación (40 y 50's) hecho que dinamiza la economía y permite generar ingresos al Estado. Como nuevo polo de desarrollo y generación de recursos, el litoral del país se torna como un nuevo destino de migración laboral interna.

Es en este periodo que la atención a las personas con discapacidades se inicia por iniciativa de padres de familia y organizaciones privadas, bajo criterios de caridad y beneficencia, a través de incipientes organizaciones de familiares de personas con discapacidad visual y auditiva, quienes logran progresivamente organizarse y atender a sus asociados<sup>26</sup>.

En relación al transporte el Presidente Dr. Carlos Julio Arosemena crea la Comisión de Tránsito del Guayas y quince años después, el 30 de Octubre de 1963, la Junta Militar de Gobierno dictó la primera Ley General de Tránsito. Ésta permite la creación de la Junta General de Tránsito, adscrita al Ministerio de Gobierno y Policía y también se crean la

---

<sup>25</sup> Fernando Fantova, Discapacidad, calidad de vida y políticas públicas (publicado en FEPAPDEM, núm. 8, noviembre 2007, pp. 10-11)

<sup>26</sup> Villalva, Luis, Consejo Nacional de Discapacidades – Ecuador derechos y discapacidad, de las Palabras a los hechos.(2003)

Dirección General de Tránsito (ente recaudador de los fondos del transporte) y sus distintas Comisiones provinciales, así como los distintos Juzgados de Tránsito.

El panorama internacional muestra cambios positivos con la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas y la adhesión de Europa occidental a la misma en 1950. En América la unión a esta Declaración fue a través de la OEA como un Pacto Regional en 1969.

Para 1952, Velasco Ibarra fue elegido Presidente de la República, con la más alta puntuación electoral en toda la vida republicana del país, hasta ese momento. Durante su gobierno existieron varias manifestaciones populares de inconformidad, sin embargo, estas fueron poco a poco debilitándose gracias a la construcción de nuevas escuelas y establecimientos educativos, lo cual fue un buen inicio del proceso de inserción de personas con discapacidad a la educación a través de la creación de escuelas de educación especial del Ministerio de Educación. Aun así la concepción de la discapacidad se enmarca en el “Paradigma tradicional”, reflejando el problema de la discapacidad en su condición orgánico funcional y por lo tanto su participación es entendida como una necesidad para ellos y aún así, en niveles no muy importantes del desarrollo y no como una necesidad de la sociedad de aprender nuevos criterios y nuevas realidades y vivir en la diversidad.

En 1956, el Ecuador tuvo un nuevo presidente, Camilo Ponce, destacado conservador, tuvo que afrontar la caída de la exportación bananera, además de revueltas populares al finalizar esta etapa, siendo la más grande en Guayaquil (nuevo polo de generación de ingresos y migración laboral interna), la misma que fue duramente reprimida por el gobierno.

Un hecho fundamental en esta década que obligó la intervención del Estado fue el conjunto de consecuencias por el brote de poliomielitis, no obstante su intervención de manera sistematizada y técnica surge mucho más tarde.

La dirección del desarrollo del Estado en esta época fue influenciada grandemente por el organismo regional de Naciones Unidas CEPAL - Comisión Económica para América Latina en 1952, Bajo esta orientación se desarrolló el mercado interno, para lo cual, se impulsó un agresivo programa de construcción de carreteras, siendo la mayoría de ellas enfocadas en dos tradicionales polos; Quito y Guayaquil y sus zonas de influencia.

Con esto, de alguna manera, se amplió significativamente el espacio nacional y se consolidó un Estado bicentralista, que impidió el desarrollo más equilibrado de todo el territorio nacional.

Sin embargo, la modernización de fines de los cincuenta, también fue producto de las políticas continentales de seguridad impulsadas por Estados Unidos, como respuesta a la ola revolucionaria levantada en toda Latinoamérica.

En los años sesenta al reducirse el flujo de dinero proveniente del banano, bajaron los recursos para financiar el aparato estatal que dinamizaba el proyecto industrializador. Tempranamente, el modelo ecuatoriano de sustitución de importaciones además comenzó a mostrar sus debilidades. (Cit. Luna Tamayo, Milton, en: Ecuador: las raíces del presente, pp. 153-156)

La crisis de los exportadores de banano y la crisis del Estado se la trasladó, como siempre, a través de medidas tributarias y monetarias, a los hombres y mujeres del pueblo; como aún las personas con discapacidad no eran tratadas en lo cotidiano como sujetos de derechos, este sector no recibió muchos recursos ni la importancia necesaria.

En la presidencia interina del Dr. Clemente Yeroivi, 1966, fue cuando se reformó la Ley de Tránsito y se cambia la denominación de la Junta General de Tránsito por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

### **3.3.2.- Ampliación de la cobertura - Década del 70**

Entre el año 1972 y 1979 se dio una dictadura presidida por el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) que proclamó una filosofía y plan de acción progresista. Además, inauguró una política petrolera basada en los conceptos de recursos estratégicos, soberanía, nacionalismo y autoridad militar."

En relación al Transporte, de acuerdo al mandato supremo #114 del presidente Dr. José María Velazco Ibarra el presupuesto del Consejo Nacional de Tránsito se suprime y se le destina a la Policía Nacional de Tránsito como Presupuesto especial de Transporte.

Gracias a las favorables condiciones económicas (boom petrolero), el sector público a diferencia de la década anterior, desarrolla acciones fundamentales para la atención de las personas con discapacidad en los campos de: educación, salud y bienestar social. En esta época, se amplía la cobertura a través de la creación de varios servicios y se dan pasos importantes en la organización del Estado para atender la discapacidad.

Una de las primeras acciones del Estado fue el crear el Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional – CONAREP, (1973). Encargado de la formación ocupacional e inserción laboral de las personas con discapacidad. En educación, 1977, se expide la Ley General de Educación que señala a la educación especial como una responsabilidad del Estado. Otro paso importante en la educación de personas con discapacidad fue la creación de la Unidad de Educación Especial, en abril de 1979.

En 1979 Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado asumen el poder constitucional; dando inicio a una nueva etapa en la que retornaba la democracia.

### **3.3.3.- Primeros intentos de institucionalidad sostenida de la discapacidad - Década de 1980**

El gobierno de Roldós y Hurtado gobernó con un marco progresista y pretendía un cambio interno que se reflejara al exterior. Entre las actividades en relación a la discapacidad durante los inicios del gobierno de Roldós y Hurtado, 18 de julio de 1980, se crea la División Nacional de Rehabilitación en el Ministerio de Salud, responsable de la organización e implementación de la rehabilitación funcional. Desde 1981 a 1984 se amplía la cobertura asistencial con el Departamento de servicios de Medicina Física del Ministerio en casi todas las provincias, que se suman a las unidades de rehabilitación de la Seguridad Social.

En lo económico y social durante la presidencia de Hurtado, "hacia 1982 las exportaciones del país bajaron mientras se elevaba el gasto público, estaba claro que el auge petrolero se había terminado dando paso a una nueva recesión, agudizada por varios desastres naturales"<sup>27</sup>.

El 5 de agosto de 1982 se expide la Ley de Protección del Minusválido, que crea la - Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido – DINARIM, y se le asigna al Ministerio de Bienestar Social la rectoría y la coordinación con las demás instituciones en todo lo relacionado con esta actividad. Esta Ley contiene varias disposiciones relacionadas con la prevención y atención de las personas con discapacidad, y una específica que determina la desaparición del CONAREP. Para atención a las personas con discapacidad se crean varias unidades operativas dependientes del Ministerio de Bienestar Social.

Después del gobierno de Hurtado le sucede el Ingeniero León Febres Cordero del partido Social Cristiano, desde 1984 a 1988, quien gobernó con políticas neoliberales.

---

<sup>27</sup> Ayala Mora, en: Ecuador: las raíces del presente, p.111, 112

La administración del mandatario Febres Cordero, "desde su inicio, (...) enfrentó a las demás funciones del Estado y a la oposición que denunció sistemáticamente numerosos hechos de corrupción gubernamental y violaciones a los derechos humanos."<sup>28</sup>

En 1988 el candidato Rodrigo Borja de la Izquierda Democrática, es elegido Presidente, durante su gobierno, Borja planteó la reconstrucción de la democracia en el país, mediante la superación del neoliberalismo y proponiendo una mejora en la economía del Ecuador.

La ampliación de la atención a personas con discapacidad en ese período también provino de acciones del sector privado. Una de las instituciones de mayor incidencia fue el Instituto Nacional del Niño y la Familia – INNFA, con la creación de varios centros de rehabilitación y escuelas de educación especial, así como de otras ONGs. Las acciones y servicios de atención a la discapacidad se desarrollaron en forma desordenada, lo que originó duplicidad de acciones, dispersión de recursos y una total descoordinación y desarticulación de las acciones. Este proceso de crecimiento termina en los años 80 como consecuencia de la profunda crisis económica y social del país<sup>29</sup>.

Al finalizar esta década, los programas de atención a personas con discapacidad corren la misma suerte que todos los programas sociales. Se produce un estancamiento y se desmantelan los servicios públicos, como consecuencia de las privatizaciones y mecanismos de las políticas neoliberales lo que determinan graves problemas en la atención a personas con discapacidad en el Ecuador.

Un evento fundamental al finalizar la década, fue que en el Instituto Nacional del Niño y la Familia en una sesión realizada en 1989, con presencia de la presidenta de la entidad y esposa del presidente de la república del momento, Ministros de Bienestar Social, Educación, Salud y Trabajo, se resolvió crear la Comisión Interinstitucional de Análisis de

---

<sup>28</sup> Ayala Mora, p.112

<sup>29</sup> Villalva, Luis, Consejo Nacional de Discapacidades – Ecuador derechos y discapacidad, de las Palabras a los hechos.(2003)

la Situación de las Discapacidades en el Ecuador (CIASDE), con el objeto de elaborar el primer Plan Nacional de Discapacidades y la Ley de Discapacidades.

### **3.3.4.- Los Programas de discapacidad como política pública - Década de 1990**

Uno de los primeros cambios ocurridos en esta década en el ámbito de la discapacidad es el ordenamiento y racionalización de la atención a las personas con discapacidad, que se produce como resultado de la aplicación de la Ley 180 de Discapacidades y la aparición del Consejo Nacional de Discapacidad - CONADIS en 1993. Esta Ley dispone la creación de un Sistema Nacional de Prevención de Discapacidades y de Atención e Integración de las Personas con Discapacidad, el cual tiene la facultad de dictar políticas, coordinar acciones del sector público y privado e impulsar investigaciones.

Los 5 primeros años de trabajo del CONADIS, desde 1993, fueron de posicionamiento de la temática en la sociedad, en la escena política, en los diversos ministerios y en el sector privado, con la conformación de cuatro grandes Federaciones nacionales y la creación de la Red de ONG. Otro evento importante fue la socialización de la terminología en todas las instancias públicas y privadas, adoptada por la OMS sobre discapacidad, minusvalía y deficiencia, mismos que a pesar de estar sujetos aún al paradigma médico de concepción de la discapacidad, fue eliminando poco a poco los términos peyorativos de “impedido”, “minusválido” o “invalido”.<sup>30</sup>

Entre los hechos más relevantes de la elaboración del Plan Nacional de Discapacidades, la Ley y el Reglamento, es la determinación de responsabilidades y atribuciones que tienen las distintas instituciones del sector público y privado en la prevención y atención; así como la obligatoriedad de coordinar y participar en el fortalecimiento de organizaciones de personas con discapacidad. Estas se organizaron en cuatro grandes Federaciones nacionales, además

---

<sup>30</sup> Ramiro Cazar ex director ejecutivo 1993 – 2008.

se crea la Red de ONG, y el establecimiento de mecanismos para coordinar acciones en el sector público.

Con las elecciones de 1995 se eligió presidente a Sixto Durán Ballén; en su gobierno se sentaron las bases para un modelo empresarial; que en conjunto con políticos de viejos partidos, promovieron la modernización del Estado mediante las privatizaciones del sector público, por lo que retornaron los conflictos de los grupos sociales. La aplicación de este modelo significó un retiro del estado de los servicios de atención a la discapacidad con un grave deterioro de calidad de vida de estas personas.

Los primeros datos formales sobre la situación de la discapacidad en el Ecuador fueron en 1996, como producto de una investigación realizada por la Universidad Central del Ecuador, CONADIS, INNFA e INMERSO de España, el cual señala para esa época, que en el país existían un 48,9% de personas con alguna deficiencia, 13,2% con discapacidad y 4,4 con alguna minusvalía. Estos datos evidencian un aproximado de un millón seiscientas mil personas con discapacidad y 3,2% sobre la media mundial (OMS).<sup>31</sup>

En el Congreso de 1998 se expide una nueva Constitución que cambió a la de 1979, la cual dio gran avance al ámbito de la discapacidad reconociendo, explícitamente a las personas con discapacidad como sujetos iguales ante la ley y libres de discriminación. Además se consolidó el cumplimiento de los derechos de los mismos, tanto en educación, trabajo y salud; este proceso encaminó a un nuevo cambio de gobierno.

En este último período las acciones están encuadradas en la elaboración y actualización del marco normativo, expedición de políticas, coordinación de actividades, mejoramiento de la calidad de atención y la paulatina incorporación del tema de la discapacidad en los ámbitos de salud, trabajo, educación, bienestar social, accesibilidad, entre otros. Para Ramiro Cazar ex director ejecutivo del CONADIS (1993 – 2008), debido a la insuficiencia de recursos

---

<sup>31</sup> Cazar Ramiro, “Derechos y discapacidad, de las palabras a los hechos” 2003, pág. 67. Entrevista 2010.

estatales, la insuficiente capacidad técnica en relación a discapacidad de los profesionales de departamentos de los distintos ministerios, muy poco interés político de los gobiernos y diputados y la participación desordenada de las organizaciones del sector privado, que como consecuencia tenían esfuerzos dispersos, obligó al CONADIS a asumir acciones ejecutivas, preparando a su personal para diseñar programas y proyectos e incluso buscar financiamiento y ejecutarlos.

A nivel internacional, al finalizar la década, el 8 de junio de 1999, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, documento que el Ecuador es suscriptor. Esta convención tiene diez artículos y como objeto principal persigue la “prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación contra los discapacitados y propiciar su plena integración a la sociedad”, mandando a los Estados adopten políticas de protección especial tendientes a su aplicabilidad. Producto de ello es la reforma a la Ley sobre Discapacidades publicada en el Registro Oficial No. 301 del viernes 6 de Abril del 2001, que dentro de sus principales objetivos persigue el “Reconocimiento pleno de los derechos que corresponden a las personas con discapacidad”, “Eliminar toda forma de discriminación por razones de discapacidad y sancionar a quienes incurrieren en esta prohibición”, además “Crear mecanismos para la atención e integración social de las personas con discapacidad atendiendo las necesidades particulares de cada sexo”, garantizando “la igualdad de oportunidades para desempeñar un rol equivalente al que ejercen las demás personas”.

### **3.3.5.- Proyecciones importantes y grandes avances - Década de 2000**

En consecuencia de la inestabilidad política del país, que caracterizó de igual manera a las décadas anteriores, esta tenía consigo no solo un nuevo vicepresidente que asumía el liderazgo del Estado sino un modelo económico diferente y una moneda distinta establecida como nacional “el dólar”.

De acuerdo al encargado de la Dirección de discapacidades del MIES<sup>32</sup>, esto no representó del todo un impacto negativo en el sector, debido a que el presupuesto con la dolarización aproximadamente se “quintuplicó” poniendo como ejemplo las subvenciones a Organizaciones de personas con discapacidad que eran de 400 mil sucres que en dolarización significaba 25 dólares, se reestructuró a 1000 dólares.

El Plan Nacional de Discapacidades desde la década pasada se enfocó en tres ejes temáticos: 1) la prevención, 2) la atención y 3) la integración social de las personas con discapacidad. A pesar de estos esfuerzos emprendidos, el cambio fue representativo pero no suficiente, continuó siendo la misma realidad algunos casos como por ejemplo en el sector rural.

De todas maneras en comparación con los demás países de América Latina lo realizado hasta la fecha demuestra un gran avance en el ámbito de la discapacidad, por lo cual en el año 2002 el Ecuador es merecedor del Premio Internacional Franklin Delano Roosevelt, otorgado por el Comité Mundial de las Discapacidades entregado al Presidente de la República en el seno de las Naciones Unidas

Tres años más tarde, en noviembre del 2004, el CONADIS con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, a través del Sistema Integrado de Encuestas a Hogares SIEH realizan la Primera Encuesta Nacional de Discapacidades.

A finales de la primera década del siglo XX, inicia la administración del Eco. Rafael Correa, en este período el Estado se estructura en función de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, además de la emisión de una nueva Constitución en 2008 que permite un mayor nivel de participación social y defensa y promoción de los Derechos Humanos.

---

<sup>32</sup> Dirección de discapacidades del MIES, Dr. Carlos Palacios, entrevista junio 2010.

Durante este gobierno el tema de la discapacidad toma mayor reconocimiento gracias a que en la posición de Vicepresidente se encuentra una persona que vive en situación de discapacidad física. Esto permite también la declaración de la Discapacidad como Política de Estado en el 2007, decretando:

**“Art 1.-** Declárese y establézcase como política de Estado la prevención de discapacidades, y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad.

**Art. 2.-** Dispónese la aplicación y ejecución, en forma prioritaria y presente, del Programa “Ecuador sin Barreras”, el mismo que será coordinado por la Vicepresidencia de la República y contará 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”.<sup>33</sup>

En relación al Transporte se crea el Ministerio de Transporte y luego se fusiona con el de Obras Públicas, con la intención de darle ejecución a una política de Movilidad. De acuerdo al Director del Departamento de Planificación de este ministerio, en esta política se involucra la discapacidad como uno de los grupos de atención prioritarios, que en períodos anteriores no fueron tomados en cuenta, es de hecho en el plan del 2010 donde se los incluye por primera vez.

La participación de las personas con discapacidad en las políticas planes y programas de los diversos ministerios está sintetizada en las estipulaciones y recomendaciones del CONADIS y las Federaciones Nacionales de y para la discapacidad, estas últimas siempre y cuando tomen iniciativa. Según el Departamento de discapacidad del MIES,<sup>34</sup> las personas con discapacidad desde hace un par de años han mostrado una actitud más

---

<sup>33</sup> Decreto 338, Presidente de la República del Ecuador, Eco. Rafael Correa, Quito 23 mayo 2007.

<sup>34</sup> Director del Departamento de discapacidad del MIES, Dr. Carlos Palacios, 2010.

propositiva a diferencia de la década pasada, debido al incumplimiento de los derechos estas solo mantenían una actitud reactiva y de reclamo.

Un elemento importante que impulsó la participación de las personas con discapacidad fue la Ley de Inclusión Laboral donde se estipulaba que las empresas que tengan más de 100 empleados en su nómina, deberán contemplar un 4% de la misma con personas viviendo alguna situación de discapacidad.

El hecho más importante de esta época a nivel internacional sucedió el 13 de diciembre del 2006, debido a que en la ciudad de Nueva York, se adoptó la “Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo” .

El Ecuador se adhirió a la misma el 30 de marzo del 2007 y fue ratificada por la Asamblea Nacional Constituyente en abril del 2008. Este importante instrumento jurídico tiene el carácter de vinculante, es ley de la República a partir de su publicación en el Registro Oficial Nro. 329 del lunes 5 de Mayo del 2008, la Convención se compone de 50 artículos. El Protocolo Facultativo, también se constituye en un instrumento internacional y se compone de 18 artículos, a través del cual se le da viabilidad a los contenidos de la Convención.

La intervención estatal, de mayor trascendencia en esta década, de parte de la Vicepresidencia de la República, sin duda es la Implementación de la Campaña “Manuela Espejo” que tiene el objetivo de identificar a todas las personas con discapacidad en el Ecuador, ya sea en el sector rural o urbano, especificando el tipo y grado de discapacidad y las necesidades prioritarias de la persona con discapacidad y su familia, como base para implementar el programa “Joaquín Gallegos Lara” el que consiste en beneficiar de una manera integral a las personas con discapacidad. Entre los beneficios se encuentra un bono de \$240 a los familiares que atiendan permanentemente a las personas con discapacidad, entrega de medicina, controles médicos, inserción laboral, entre otros, lo cual implica un

sinnúmero de compromisos de la familia como: capacitación para realizar rehabilitaciones, formas adecuadas de atención de acuerdo al tipo de discapacidad y visitas continuas de monitoreo.

El Consejo Nacional de Discapacidades, por competencia legal, descrita en el Art. 156 de la Constitución vigente, ha coordinado la construcción de la Agenda de Igualdad en Discapacidades 2010 – 2013, con la activa participación de las diferentes instituciones públicas, privadas y de la organización civil. El presente instrumento es coherente con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Constitución vigente y el Plan Nacional para el Buen Vivir, constituye la orientación política del Gobierno, que integra las demandas comunes de las personas con discapacidad y estrategias amplias e integrales para atender a corto y mediano plazo las necesidades de este importante sector poblacional. La señalada agenda contiene las políticas públicas, programas y proyectos a fin de contribuir a la construcción de una sociedad inclusiva; promover, proteger y asegurar el goce pleno de los derechos de las personas con discapacidad para eliminar la discriminación debido a las barreras actitudinales y del entorno y prevenir la discapacidad.<sup>35</sup>

### **3.3.6.- Transporte y discapacidad en DMQ**

Al realizar un análisis histórico de la institucionalidad del transporte en el DMQ puede mencionar que desde la década los 50 se ha evolucionado en función de la demanda y la necesidad de planificar e influenciar los diversos fenómenos que implica todo el proceso de movilidad.

De acuerdo a lo mencionado por los técnicos del EMMOP<sup>36</sup>, la Municipalidad durante la década de los 70, conformó la Empresa Municipal de Transporte, que en definitiva gerenciaba un servicio diferenciado, como referencia, los ya no muy recordados, “Buses de

---

<sup>35</sup> CONADIS, Agenda de Igualdad en Discapacidades 2010 - 2013

<sup>36</sup> EMOOP - Arquitecto Marcelo Navas, entrevista junio 2010

dos pisos y Articulados”. Este sistema de transporte y en general el Plan municipal aun no consideraba ningún lineamiento concreto o claro sobre atención a personas con discapacidad, siendo recién en 1990 que se empieza a involucrar la temática de manera formal.

A finales de la década de los 80 se crea una unidad para realizar un estudio para la estructuración y delineamiento del transporte en la ciudad, esta fue la Unidad de Estudios del Tránsito – UET. Esta unidad permitió la planificación de lo que hoy es EL TROLE BUS, que después de haber sido ejecutado, toda esta estructura se convierte en la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte – UPGT. 1996.

Es importante mencionar que el DMQ, por la ejecución de este proyecto fue un referente en transporte durante los años 98 y 99 en América Latina, gracias a que en realidad este sistema de transporte permite una movilidad más ágil y económica. De acuerdo al ex Director Ejecutivo del CONADIS (1993 - 2003) <sup>37</sup>, fue esa institución la que realizó los alcances en función al acceso de las personas con discapacidad, provocando incluso una demora en la construcción ya que a inicio de la planificación del sistema TROLE BUS, no contemplaba las rampas de acceso, esquinas bajas, semáforos temporizados para personas con discapacidad visual, entre otros. Pero no solo es gracias la intervención del CONADIS, sino también, menciona el Arq. Navas, a la actitud de los actores del Tránsito y el Transporte, ya que dejaron la posición de reclamo, paralización y cierre de vías, por la de la NEGOCIACIÓN.

Es por el Alcalde, General Paco Moncayo, que por motivos de gerencia particular del transporte de su administración, esta unidad se convierte en la Empresa Metropolitana de Servicio y Administración del Transporte – EMSAT, junto con un órgano regulador que fue la Dirección Metropolitana del Transporte. La concepción fue muy novedosa, pero en la

---

<sup>37</sup> Ramiro Cazar, Ex Director Ejecutivo del CONADIS 1993 – 2003, entrevista junio 2010

práctica el hecho de que los Concejales se involucraron mayormente con la EMSAT y no con la Dirección, no permitió generar políticas sostenidas.

Un hecho relevante en este período para el ámbito de la discapacidad fue la creación del Consejo Municipal de la Discapacidad – COMEDIS, a través de la Ordenanza Municipal 051, en la que se estipula un conjunto de artículos que fortalecen el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Este Consejo tiene la función de Sugerir políticas locales sobre discapacidad en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales dictadas por el CONADIS, que serían aprobadas por el Consejo Metropolitano de Quito e implementadas a través de las Empresas Municipales, Administraciones Zonales y Juntas Parroquiales. En esta Ordenanza se establece, el pago de tarifas reducidas de transporte para personas con discapacidad, previa presentación del carné del CONADIS

Esta administración en el 2002 cambia el Plan de Transporte Público al Plan Maestro de Transporte. Otro suceso importante es que al final de período de la Alcaldía de Moncayo se decide unificar la Empresa Municipal de Servicio y Administración del Transporte EMSAT junto con, la que en ese entonces era la Empresa Municipal de Obras Públicas – EMOP, dando como resultado la Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas – EMMOP. Esta EMMOP se mantiene hasta hoy, pero con la actual administración del Dr. Augusto Barrera se está generando otra vez, de acuerdo a la visión del alcalde anterior, la Secretaría de la Movilidad, organización que se encargue la rectoría del transporte. Es importante mencionar que se está realizando la misma fusión de las instituciones a nivel nacional ya que en 2009 el gobierno también fusiona el Ministerio de Transporte con el de Obras Públicas para formar el Actual Ministerio de Transporte y Obras Públicas – MTOP, cabe recalcar que el Alcalde y el Gobierno Actual son del mismo partido político (Alianza País).

De acuerdo al Arquitecto Navas, funcionario del Municipio desde 1995, en relación a la Planificación del Transporte no han tenido grandes complicaciones, a pesar del cambio de

Administraciones, en vez de modificarse se han ampliado, menciona, y de alguna manera se ha coincidido en los criterios de gestionar la movilidad, eso sí, cada uno de estos tenía su énfasis en proyectos particulares. En la Actualidad el Plan Maestro de Transporte es reestructurado para convertirse en el Plan de Movilidad.

En relación al sector privado, entre las iniciativas de transporte y discapacidad más importantes se encuentra a la Corporación Gestión Ecuador que desde el año 2005 en conjunto con la Universidad Católica del Ecuador, sede Quito y en alianza con la Dirección Nacional de Tránsito, impulsada desde el Departamento de Ingeniería de Tránsito, por las Federaciones Nacionales de y para la discapacidad, la EMSAT, y la Unión y Asociación de transporte en Taxis de Pichincha, generan un proyecto denominado TAXI SOLIDARIO, que tiene la intención de promocionar el cumplimiento de las tarifas preferenciales del 50% para personas con discapacidad, como se establece en la Ley de Discapacidades en el Artículo 20. De acuerdo a las investigaciones de Gestión Ecuador, el servicio de taxi y el cobro de la tarifa no eran respetados, y por lo tanto varias personas no podían acceder a sus procesos de rehabilitación, entre otros. Luego de estos años se ha sensibilizado y capacitado a los 9000 profesionales del volante de Quito, en dos ocasiones. Además de 800 policías para el apoyo a las personas con discapacidad en la vía pública, y más de 50 organizaciones informadas sobre este beneficio. Como estrategia de difusión se realizaron 8 campañas en procesos electorales para movilizar a personas con discapacidad gratuitamente, entre otras actividades importantes.

Con la intención de abordar no solo una modalidad de transporte, el proyecto *Taxi Solidario* en el 2010 se convierte en *Transporte Solidario*, que es una iniciativa más amplia que permite incluir diversos tipos de transporte al proyecto y se amplía a nivel nacional.

También es importante mencionar que la Dirección Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial inició un proceso de sensibilización a través de una campaña denominada “Corazones Azules” con la intención de concientizar a las personas a través de

conciertos, con artistas reconocidos sobre el manejo prudente y la prevención de accidentes. Esto poco a poco va incluyendo la temática de la discapacidad en toda la población y según el director del Departamento de Ingeniería de la Dirección Nacional de Tránsito,<sup>38</sup> esta temática es un “compromiso” que la institución a la que representa ha tomado, para el cual se realizan otros proyectos relacionados a la discapacidad y se capacitan a nivel nacional a los policías de tránsito.

### **3.4.- Condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad.**

#### **3.4.1.- Datos generales**

Según el Consejo Nacional de Discapacidades – CONADIS, en el Ecuador hay 1.608.334 personas con alguna discapacidad, que representa el 13,2% de la población total, el 6% de los hogares ecuatorianos tiene al menos un miembro con discapacidad. El 8% de los hogares rurales tienen alguna persona con discapacidad, frente al 5% de hogares urbanos. Si analizamos la dinámica regional encontramos que el 8% de las familias de la Sierra tiene al menos un miembro con discapacidad. Este porcentaje es superior a los porcentajes encontrados en la Región Costa (4%) y Amazónica (6%).

El porcentaje de discapacidad no es homogéneo en el territorio ecuatoriano, hay diferencias importantes entre las provincias. Las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay presentan porcentajes significativamente superiores al promedio nacional, mientras que Napo, Pastaza, Sucumbíos y Orellana presentan porcentajes sensiblemente inferiores a la media nacional. Pero en relación al número de personas con discapacidad por hogar las provincias más afectadas por la discapacidad son las de: Loja, Cañar, Bolívar y Cotopaxi, cuyos porcentajes de hogares con al menos una persona con discapacidad sobrepasan al porcentaje nacional en más de 4 puntos.

---

<sup>38</sup> Mayor Juan Zapata, director del Departamento de Ingeniería de la Dirección Nacional de Tránsito, entrevista junio 2010.

Del total de personas con discapacidad en Ecuador, el género femenino representa cerca de 830.000 (51,6%), mientras que el número de hombres con discapacidad es 778594 (48,4%). Esta distribución no es igual a la distribución de la población nacional por sexo que es: mujeres 50.3% y hombres 49.7%, demostrando que existe mayor discapacidad en las mujeres.

En relación a la movilización aproximadamente 366 mil personas registran tener dificultad moderada para caminar, correr, subir gradas o transportarse y 101700 presentan dificultad para coger cosas o sostenerse.<sup>39</sup>

### **3.5.- Condiciones de Accesibilidad al transporte en Quito**

Una de las dificultades de las personas con discapacidad que viven en Quito y el Ecuador en general es el limitado y alto costo de acceso a la movilización a los diversos espacios donde se desenvuelven. Entre sus causas encontramos que el transporte público y privado aun no ha generalizado el cobro del 50% de las tarifas a las personas con discapacidad, a pesar de que el artículo 20 de la Ley de discapacidades del Ecuador así lo estipula “Las personas con discapacidades que cuenten con carnet o registro del CONADIS pagarán una tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre (urbano, parroquial o interprovincial; público o privado), así como servicios aéreos, en rutas nacionales, fluvial, marítimo y ferroviario, los cuales serán prestados en las mismas condiciones que los demás pasajeros que pagan la tarifa completa.”<sup>40</sup> Además como la ley señala, el descuento es para las personas que cuenten con el carnet o registro del CONADIS, teniendo en cuenta que aproximadamente el 15% se encuentran registrados en el mismo, serían estos los beneficiarios de la Ley, evidenciando la necesidad de generar programas de carnetización masivos.

---

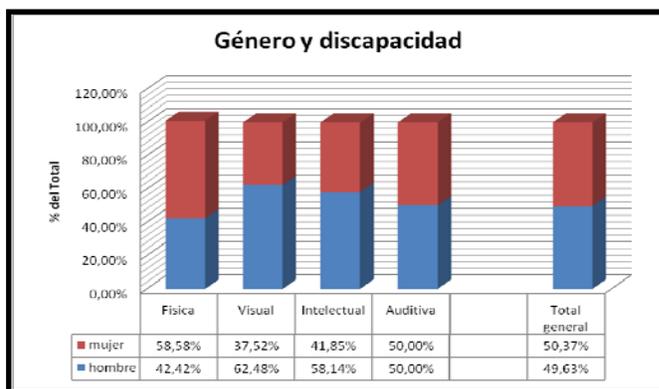
<sup>39</sup> Ecuador: La discapacidad en cifras, “Análisis y Resultados de la Encuesta Nacional de Discapacidades” 2005

<sup>40</sup> Artículo 20 de la Ley de Discapacidades del Ecuador, 2010.

En general, los problemas principales que impiden el buen transporte en taxis de las PCD son sus recursos limitados para acceder frecuentemente a un servicio de transporte, el desconocimiento de sus derechos como personas con discapacidad y la falta de registro del CONADIS. También existe desconocimiento por parte de los operadores del transporte de taxis, sobre el cumplimiento del Art. 20 de la Ley de Discapacidades; además que el transporte de las personas con discapacidad implica una disminución al menos 50% en los ingresos o es concebido aun como pérdida y no como aporte a la sociedad o una obligación. Sumado a esto los transportistas mencionan los policías de tránsito los multan, por ejemplo cuando generan dificultad a otros vehículos para circular durante el ingreso o salida de las personas con discapacidad.

En la provincia de Pichincha viven 314.556 personas con discapacidad de las cuales en la ciudad de Quito encuentran alrededor de 170.000. Según la investigación realizada por Gestión Ecuador y la PUCE en el 2005, aproximadamente el 50% de las personas con discapacidad utilizan el transporte de taxis 2 veces promedio a la semana y el gasto fluctúa entre tres y seis dólares por carrera, además, los transportistas del servicio de taxi manifestaron que sus ingresos diarios no dependen de un alto valor que marque el taxímetro, que por lo general fluctúa entre uno y dos dólares, sino de la cantidad de carreras realizadas, debido a que a mayor cantidad de carreras, ya sea de menos valor, mayor es el ingreso en función del menor gasto en mantenimiento del vehículo y consumo de gasolina.

### 3.5.1.- Género y discapacidad



A nivel general, en Quito el número de mujeres con discapacidad (50,37%) es levemente mayor al de los hombres (49,63%), pero si se analiza la distribución en función de cada tipo de discapacidad, se

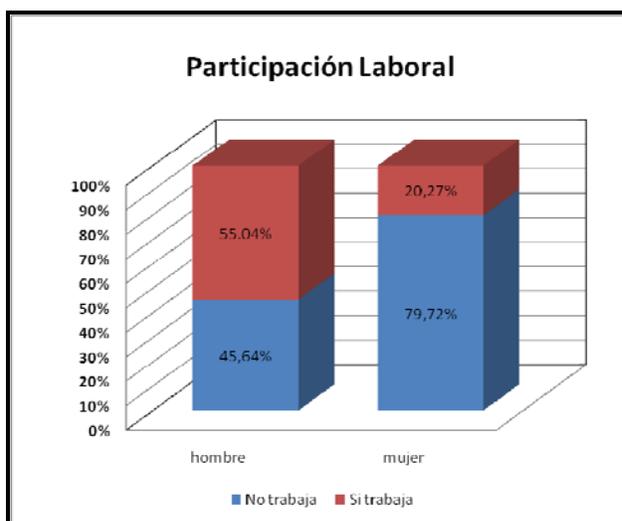
encuentra que en dos de los cuatro tipos de discapacidad como la intelectual y visual, el porcentaje de hombres es mayor, en tanto que, en la discapacidad auditiva la relación de género es homogénea.

Esto se debe a que en la discapacidad física, que representa un 43,45% del total de las personas con discapacidad, tienen un porcentaje mayor las mujeres, lo cual influye en el análisis general.

En relación al uso de transporte, más del 90% de las personas con discapacidad mencionaron que usan taxi o bus, de los cuales casi la mitad (43.9%) usan única y exclusivamente el taxi, evidenciando posiblemente la necesidad de un servicio personalizado, seguro y con destino programable, de estas una ligera mayoría son mujeres (56.4%), en relación a los hombres (44%). Pero el caso de uso exclusivo de bus, que representa un 25% de las personas con discapacidad, la relación de género es diferente ya que de estas casi el 60% son hombres y 40% son mujeres.

### 3.5.2.- Participación laboral

En cuanto a la relación laboral de las personas con discapacidad las que manifestaron que se encuentran empleadas son un 36,13%, del total, siendo en su mayoría o casi las dos terceras partes de sexo masculino.



Sin duda esto evidencia una condición de doble discriminación a las personas con discapacidad de género femenino, siendo que solo entre estas, el 20% se encuentra trabajando. El otro 79% por lo general cumplen con actividades del hogar lo cual es un aporte importante en la economía familiar, pero aún así también evidencia el machismo en nuestra sociedad.

Alrededor de un 5% de las personas con discapacidad desarrollan cargos o funciones dirigenciales, administrativas o gerenciales (negocio propio), siendo la mayoría restante (65%), ocupantes de cargos de limpieza, mensajería, atención al cliente, entre otros.

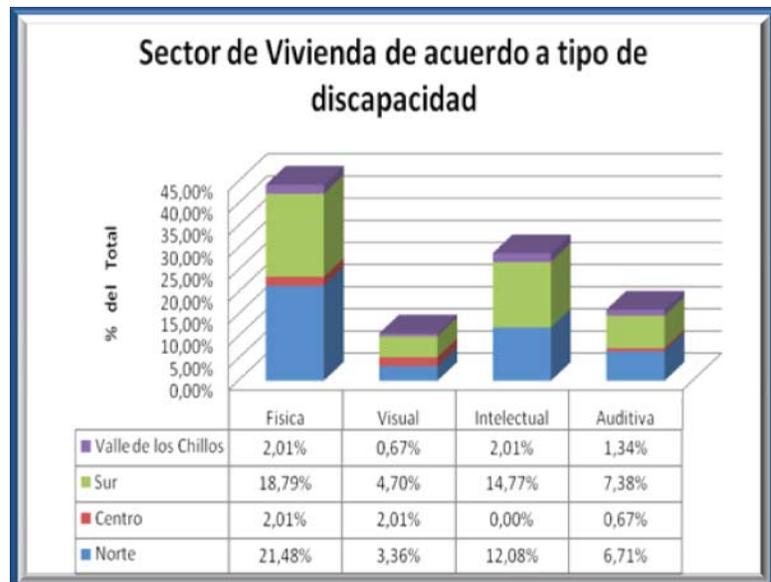
Un dato importante es que casi el 20% de las personas con discapacidad se encuentran estudiando pero aún la relación por sexo no es equitativa debido a que las mujeres representan un 26% de estos.

En relación al uso del taxi, el 13.4% de las personas con discapacidad lo usa para asistir al trabajo, tomando en cuenta que en su mayoría son hombres (58%), aún así este porcentaje es menor al de uso por salud, que representa un poco más de la tercera parte (36.8%), pero muestra una dinámica de género diferente ya que de este número en su mayoría son mujeres (66%).

### 3.5.3.- Ubicación de la vivienda

Cuando se habla de transporte es importante tener en cuenta la ubicación de la vivienda de las personas con discapacidad, debido a que por procesos inequitativos de desarrollo, en algunos lugares de una misma ciudad el acceso a transporte no es el mismo.

En el caso de Quito, es desde los primeros años de la década de los 90 que el transporte inicia un proceso de ordenamiento. Un mayor desarrollo se observa en la zona centro norte que en el sur, así como también en obras públicas para la accesibilidad al medio físico, las mismas que tienen un mayor énfasis en



los sectores urbanos que en los periféricos de la ciudad. En la actualidad, el servicio organizado esta expandiéndose y mejorando. Al respecto las personas con discapacidad se desenvuelven con dificultad, porque la mayoría de la personas con discapacidad, 45,64% viven al menos desde el 2005 en el sector Sur, la siguiente concentración es en Norte, con un 42,63% y el restante se distribuyen en el Centro y Valles.

### 3.5.4.- Uso del transporte de acuerdo al tipo de discapacidad

Para realizar un análisis más acertado de los medios por los cuales una persona con discapacidad se moviliza, es importante abordarlos de acuerdo a cada tipo de discapacidad, ya que cada una presenta distintas características y dificultades.

- **Personas con discapacidad física.**

Ante la pregunta ¿Qué medio de transporte utiliza para moverse a sus distintos espacios?, las personas con discapacidad física respondieron en un 65% que solo utilizan taxi, seguido de un 27% que alternan entre bus y taxi, lo que implica que la movilización para este grupo, representa un alto impacto para su economía. Además casi la mitad de las



mismas gastan en taxi entre 1 y 5 dólares semanales, un 30% gasta de entre 5 y 10 dólares semanales, siendo distinto en el transporte en bus, que el 25.5% gasta de 1 a 3 dólares a la semana.

Esto demuestra la insuficiente infraestructura y falta de modificación física de los buses, es así que, si se

realizarían las adaptaciones antes mencionadas sería de gran impacto a su economía. Es importante mencionar también que el 3% no usa bus ni taxi y que por lo general estas personas disponen de vehículo propio, ya sea adaptado o tiene un familiar que lo traslada, traduciendo así todavía, un nivel muy bajo de independencia de movilidad en esta discapacidad.

- **Discapacidad Auditiva**

Por lo general este grupo no presenta una movilidad reducida, debido a que esta discapacidad implica únicamente una limitación en el oído y el habla, por lo tanto pueden



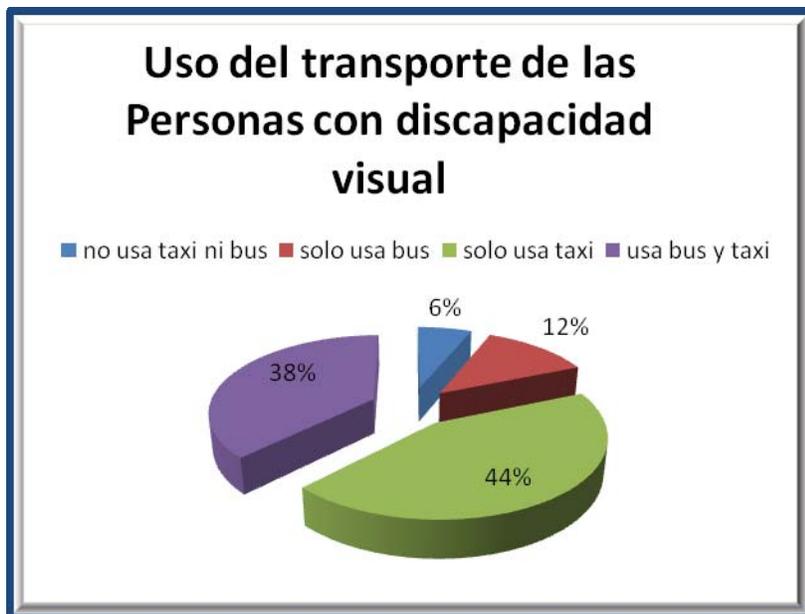
movilizarse de mejor manera. En el gráfico se puede observar que, más de las dos terceras partes de este grupo sólo utiliza bus para moverse y únicamente un 4% utiliza taxi. Esto representa para el 50% de las personas con discapacidad auditiva un gasto promedio aproximado de 1 a 3 dólares por semana; el siguiente 30% gasta de 3 a

6 dólares. Es por eso que el transporte para las personas con este tipo de discapacidad el costo de movilización no es tan representativo como para las otras discapacidades. Entre los problemas más importantes en el acceso al transporte para este grupo de personas con discapacidad se encuentra la anticipación de las paradas, la señalización de las paradas en la calle, entre otras.

- **Discapacidad Visual**

A pesar de que este tipo de discapacidad no presenta un problema de acceso físico representativo, lo que les permitiría el acceso cotidiano a servicios de transporte accesibles y económicos como el de bus, casi la mitad de estas personas opta por utilizar solo servicio de taxi, lo cual significa para las personas con esta discapacidad un gasto de entre 1 a 5 dólares semanales.

Esta preferencia del servicio del taxi, a pesar de representar un impacto mayor en la economía de las personas con discapacidad visual, probablemente se debe a que: 1) el bus tiene una línea de recorrido o paradas específicas, sin oportunidad a programarlas como en el caso del taxi, 2) la insuficiente capacitación en atención



al cliente con discapacidad de los choferes de los buses, 3) la incredulidad de parte de choferes, de la discapacidad visual, para hacer el cobro del 50% de la tarifa y 4) la accesibilidad física o condiciones de señalización desde las paradas de los buses hacia su destino final no garantiza la seguridad ni el tránsito este grupo de las personas con discapacidad. Contrario a esto el taxi es servicio puerta a puerta y se pueden programar las paradas, la atención en este servicio es de mejor calidad y por lo general también se puede elegir la hora a la cual se desea trasladar a través de una llamada telefónica, que a diferencia de la discapacidad auditiva, permite la organización del tiempo y desarrollar un mejor ritmo de vida, a pesar de esto alrededor de un tercio de este grupo toma bus y taxi a la vez.

- **Discapacidad Intelectual**

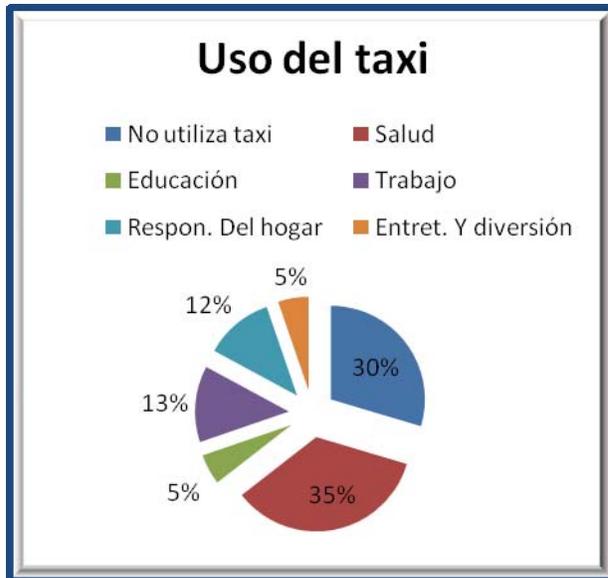
En esta discapacidad la independencia en la movilidad radica en el grado de la misma, es decir el grado de discapacidad de la persona. Por lo general las personas con este tipo de discapacidad viajan o se transportan acompañadas, es por eso que más de un tercio de este grupo sólo utiliza bus. Es importante tomar en cuenta que un alto porcentaje muestra una discapacidad adicional (multidiscapacidad), que por lo general es física es así



que, la otra tercera parte solo utiliza taxi, con un gasto semanal de entre 1 a 10 dólares. En comparación con los otros tipos de discapacidad este grupo muestra un mayor porcentaje de personas que no usa bus ni taxi, pero no es por la independencia en el transporte o tenencia de transporte propio, sino que

al tener una discapacidad intelectual de alto grado implica, de acuerdo al entorno en el que nos encontramos, que no haya variedad de lugares a los cuales esta persona se pueda movilizar o llegar, salvo a los de rehabilitación.

### 3.5.5.- Uso del taxi

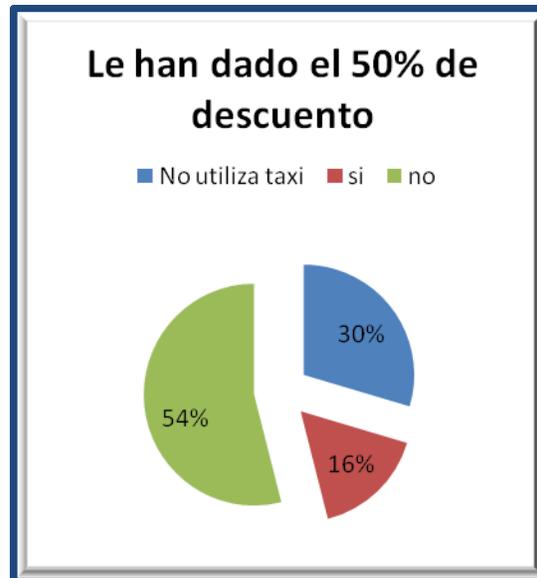


A diferencia de la movilización en bus, el servicio de taxi brinda una mayor facilidad de acceso a los espacios de la ciudad, además, es más cómodo y seguro, es por eso que este medio de transporte es uno de los más utilizados por las personas con discapacidad, con mayor nivel de movilidad reducida. Por ello, más de un tercio de las personas con discapacidad lo utiliza para movilizarse a sus espacios de tratamiento o rehabilitación, debido a que

estas personas al adquirir una discapacidad o heredarla, tienen la necesidad de seguir procesos de rehabilitación durante mucho tiempo o en la mayoría de los casos, durante toda la vida. Entre los destinos más importantes, a los cuales las personas con discapacidad se dirigen a través del servicio de taxi encontramos el de "trabajo y responsabilidades del hogar" representando el 26% del total, esto quiere decir además, que el aporte de las personas con discapacidad es importante para la economía familiar. Solo un 5% de las personas con discapacidad utiliza el taxi para asistir a espacios formales de educación.

### 3.5.6.- Tarifas preferenciales

El acceso al transporte tiene un determinante fundamental que es la capacidad económica, es por eso que en los diversas declaraciones de derechos y responsabilidades de las personas con discapacidad se establece el pago de tarifas con valores menores, llamadas preferenciales. En la Ley de Discapacidad del Ecuador, en el artículo 20, se establece una política de reducción del 50% de la tarifa normal las personas con discapacidad que dispongan del carnet de



registro del CONADIS, el mismo que garantiza que se encuentra viviendo en una situación de discapacidad. El servicio de bus con tarifas preferenciales para las personas con discapacidad, es por lo general respetado, el problema es la calidad del servicio. En el caso del taxi, el cobro del 50% no era respetado mas que solo por un número reducido de estos, a través de concepciones de caridad o lástima, mencionan los transportistas. Desde el año 2005 se inicia la aplicación del cumplimiento de la Ley, de acuerdo a las personas con discapacidad aun no es generalizado el servicio con tarifas preferenciales, solo el 16% de las mismas, ( 27.200 carreras ), ha recibido el descuento en esta ultima semana(Agosto 2010). Según los datos del Monitoreo del Proyecto Taxi solidario de la Corporación Gestión Ecuador, el 70% de los taxis ( 6300 vehiculos ) cobró el 50% y mostró una actitud positiva durante el servicio en la última semana.

## IV CONCLUSIONES

Para muchos autores como Paulo Freire, en su libro “La pedagogía del Oprimido” y libros históricos y filosóficos de contenido espiritual como la Biblia, la boca y la palabra que sale de ella, tiene mucho poder de influencia sobre una situación o sobre una persona. Por lo tanto, la forma de referirse de la sociedad a las personas con discapacidad tendrá mucha carga de influencia en su concepción individual como en su concepción grupal.

Podemos evidenciar esta particularidad durante las cinco últimas décadas, cuando la terminología como inválido, impedido, ha influenciado en las concepciones sobre las personas con discapacidad, lo cual no ha permitido una exigibilidad adecuada para el ejercicio de derechos de las mismas. Por ejemplo de acuerdo a algunos funcionarios del actual Ministerio de Inclusión Económica y Social y el ex Director ejecutivo del CONADIS, manifiestan que la participación de las personas con discapacidad, hasta finales de la década de los 90, fue en base al reclamo y sin ninguna propuesta, además la intervención de las instituciones evidencian también, un sentido caritativo y paternalista (concepción del otro como disminuido).

Pero es en esta última década donde se cosecha los beneficios de los cambios en las concepciones y propuestas sobre la discapacidad adoptada y promocionada, por un lado por el Estado a través del CONADIS e instituciones afines y por otro, por la sociedad civil a través de los movimientos asociativos, universidades y organizaciones no gubernamentales, sumado a la participación política, educativa, artística y económica de las mismas personas con discapacidad.

Por lo tanto el Ecuador se encuentra en un momento histórico crucial en relación a la discapacidad, donde se comienza a consolidar una concepción Social de la misma, desplazando las concepciones caritativas o rehabilitadoras sobre la discapacidad, donde la exclusión generada como consecuencia de una deficiencia, ya sea física, auditiva,

intelectual o visual, es vista como un problema generado por la relación entre la persona y el entorno exclusivo. Esto se ha evidenciado fundamentalmente a través de las acciones públicas, como la declaración de la discapacidad como política pública, la firma de la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad, el cambio Constitucional en beneficio de las personas con discapacidad, que implica reestructuraciones, legales, reglamentarias y normativas, tanto de las instituciones estatales como de los diversos gobiernos seccionales de distinto nivel. Así mismo la Ley de Inserción Laboral, los programas de la Vicepresidencia “Manuela Espejo” y “Joaquín Gallegos Lara”, la reestructuración de CONADIS, la Campaña “Corazones Solidarios” de la Policía Nacional, el exhaustivo e histórico trabajo del Instituto Nacional de la Familia adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el IESS, entre otros de la misma importancia y trascendencia, se inscriben en esta propuesta. Por otra parte las acciones privadas también como la consolidación de un mayor número de movimientos asociativos en las diversas provincias del país y sus respectivos proyectos, en la última década, por parte de las Federaciones Nacionales de y para la discapacidad, la red (entendida pero no institucionalizada) de atención integral de la discapacidad de parte de la Federación de Organizaciones No Gubernamentales de atención a personas con discapacidad, el Programa “Olimpiadas Especiales”, el centro de Inserción laboral SIL, La Campaña “Tienen derecho a Votar”, “Taxi Solidario”, la inclusión de la temática de la discapacidad en la gestión de riesgos de parte de la Cooperación internacional de los Estados Unidos, FIA y USAID en conjunto con la Corporación Gestión Ecuador, también sucesos políticos importantes como la elección del Vicepresidente Lenin Moreno, persona con discapacidad física y el impulso a actos culturales como grupos de danza, canto, deportes y artes en general de personas con discapacidad entre otros, muestran un verdadero cambio de paradigma, que considera a las personas con discapacidad con un rol importante en la sociedad y con iguales oportunidades que las demás personas.

Existe un sinnúmero de normativas internacionales, nacionales y locales que permiten la regulación y ejercicio tanto de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad como de la participación de los beneficios generados por el desarrollo del país. Pero estas normas sin una planificación y ejecución clara y estructurada de intervenciones del Estado, sin la designación de recurso del mismo e incluso de la sociedad civil, entendidas como políticas públicas, quedarían únicamente enunciadas y archivadas en el papel. Es por eso que hay que darle una sustancial importancia a la formulación de políticas públicas en función de: la equiparación de oportunidades, promoción de un ejercicio pleno de ciudadanía, de la auto determinación e independencia en la decisión de las expectativas personales y grupales de las personas con discapacidad, soluciones estructuradas e integrales a las problemáticas ocasionadas por las deficiencias e inclusión como eje transversal en la toma de decisiones en todos los sectores y niveles de la sociedad.

La accesibilidad como tal en realidad no es un derecho estipulado o clasificado por la Convención Internacional de los Derechos Humanos, sino que en realidad es una expresión de varios derechos civiles como el de igualdad, el de prohibición de la discriminación y de varios derechos económicos, sociales y culturales, además está estipulada como responsabilidad del Estado, en el caso ecuatoriano, por la constitución de la República y sus leyes resultantes.

Las esferas de la participación social que conforman el entorno, al estar a disposición de todas las personas de una sociedad, deben incluir a las que presentan una discapacidad. Es importante por lo tanto, propiciar la inclusión de las personas en todos los ámbitos de la sociedad y garantizarles el ejercicio de sus derechos como ciudadanos en el desarrollo del país.

Existen diversas dimensiones a ser tomadas en cuenta cuando se habla de la formulación de las políticas públicas sobre accesibilidad como: 1) la actitudinal, que se refiere al enfoque paradigmático de la realidad; 2) servicios de apoyo, como elementos e instrumentos que

permiten la inclusión a los espacios y servicios; 3) ayudas técnicas, como los objetos e instrumentos que requieren las personas con discapacidad y que ayudan o mejoran las deficiencias; 4) información y comunicación, como el uso y manejo de la información, los mensajes y medios de comunicación; 5) políticas, normas y procedimientos institucionales, como el marco jurídico que regula la participación institucional y social de una nación; 6) la Administrativa, como la capacidad de involucrar la temática en los diversos ámbitos de las instituciones; 7) espacio físico, como la capacidad de la infraestructura y las adaptaciones pertinentes para la promoción de una vida independiente; y 8) el transporte, como el medio para el acceso a los demás espacios de desarrollo. La accesibilidad también debe concretarse por medio de una acción inclusiva, participativa y normalizada

La accesibilidad al transporte en el caso particular de las personas con discapacidad debe ser tomada como un fin y un medio, esto debido a que la movilidad está estipulada como un derecho tanto en las normativas nacionales como internacionales, por una lado y por otro como un medio de acceso a espacios necesarios como salud, educación, trabajo, ocio, entre otros. Es por eso que esta dimensión de la accesibilidad debe ser tomada como objetivo estratégico dentro de las acciones públicas y privadas ya que a través de la accesibilidad se desencadena un sinnúmero de mecanismos y elementos para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Al hablar de transporte no solo hablamos de normas o cosas, también se refiere a un grupo muy importante de la sociedad que son los transportistas como sujetos que operan este sector. Además desde un punto de vista economicista, el transporte puede ser analizado a través de la relación entre la oferta y la demanda. En el caso puntual del Distrito Metropolitano de Quito, aproximadamente existe 170.000 personas con discapacidad de las cuales solo un 50% usa el servicio de taxi por lo menos una vez a la semana, gastando entre 2 y 5 dólares. Cabe mencionar también que el número de carnetizados, requisito fundamental para recibir tarifas preferenciales aun no llega si quiera al 60% de las mismas (demanda).

Por otro lado, existen alrededor de 9 mil taxis con permisos de operación municipal y unos 3 mil sin este documento, que están al servicio de la ciudadanía en general. Por lo tanto estamos hablando de 12 mil taxis para 85 mil personas con discapacidad (de las cuales solo un 60% dispone de tarifas preferenciales) y ciudadanía en general.

Para el ejercicio del derecho de accesibilidad al transporte se deberían tomar en cuenta algunas líneas estratégicas como:

**1.- Inclusión de un componente** de “atención a personas con discapacidad para el acceso al transporte” que permita el manejo adecuado de ayudas técnicas, modo de traslado a una persona con discapacidad dentro y fuera del vehículo, tarifas preferenciales, entre otras particularidades, en la malla curricular de sindicatos de choferes, escuelas de conducción u operación, públicas y privadas de todos los tipos o modalidades de transportes del país.

**2.- Capacitación a los choferes profesionales** en taxi, bus y camionetas de todas las ciudades del país en “atención a personas con discapacidad en el transporte”. Capacitación e información a los demás operadores de los distintos tipos o modalidades de transporte como fluvial, marítimo, aéreo, ferroviario, entre otros.

**3.- Fortalecimiento institucional** de las organizaciones de personas con discapacidad y las que trabajan para las mismas, esto en relación a implementación de técnicas y herramientas para su trabajo interno y externo, información y metodologías actualizadas sobre la atención a los distintos tipos de discapacidad. Escuelas políticas y filosóficas para personas con discapacidad con la intención de formar sujetos críticos de la “discapacidad desde la discapacidad”, donde se puedan repensar las políticas públicas e incluso las terminologías y actitudes sociales hacia estas personas.

**4.- Uso de la terminología** adecuada en todas las Leyes, Reglamentos, Normativas, Ordenanzas, entre otros, así como en campañas de difusión del uso de terminologías

adecuadas para dirigirse a las personas con discapacidad, con la intención de eliminar las inadecuadas como invalido, minusválido, discapacitado, esto es viable si se lo hace como mensajes por internet, mensajes internos de empresas del sector privado y público, facturas de pago de luz, agua o teléfono, convenios con la Asociación de medios de comunicación local y nacional, vallas publicitarias en sectores estratégicos, eventos artísticos espacios en medios de comunicación.

**5.- Capacitación a los Policías de Tránsito** del país en Atención a personas con discapacidad en el transporte y el medio físico en general ley y sanción en el caso de incumplimiento de las leyes.

**6.- Ayudas técnicas:** Programas de financiamiento de Ayudas técnicas de calidad y crédito para empresas que produzcan este tipo de instrumentos y contraten a personas con discapacidad en sus empresas.

**7.- Servicios de apoyo:** Modificación en los servicios de transporte para el fácil acceso físico de las personas con discapacidad, inclusión de dispositivos visuales, auditivos o táctiles tanto dentro de los buses como en las paradas y cruces peatonales. Identificación del transporte público con un pito uniforme para que las personas con discapacidad visual sepan que están cerca.

**8.- Difusión y sensibilización de todas las organizaciones de** personas con discapacidad del país sobre sus derechos y responsabilidades en torno a su movilidad, en especial de las tarifas y las exigencias que se deben dar para un servicio amable.

**9.- Generar un observatorio o un sistema de monitoreo y evaluación** de los diversos aspectos del transporte y la discapacidad que permita generar información oficial y/o datos importantes para la toma de decisiones en función de la temática, en base a cálculos de

población y caracterizaciones de la muestra adecuadas, por sectores de algunas ciudades del País.

**10.- Las Políticas, normas y procedimientos institucionales** en relación a discapacidad y transporte en Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito, aun no son suficientes para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad del mismo. El hecho de que por ejemplo: la percepción de los taxistas de no estar obligados legalmente a cumplir con las tarifas preferenciales de descuento del 50% a las personas con discapacidad, estipulado en la Ley de discapacidad del Ecuador, por considerar que no les corresponde hacerlo, debido a que no son de carácter masivo ni público sino comercial evidencia una falta de control y exigibilidad del cumplimiento de la Ley tanto por parte de las autoridades como de los ciudadanos en general, así también, tan importante como esto es la cantidad insignificante de denuncias de las personas con discapacidad sobre el maltrato, negación del servicio o de la tarifa preferencial en el transporte, el alarmante desconocimiento de los líderes de las organizaciones de discapacidad de los mecanismos e instrumentos de denuncias e incluso un gran desconocimiento de ciertas particularidades para el cumplimiento de Derechos.

Es por eso que es necesario 1) una revisión de las Leyes, Reglamentos, ordenanzas tanto para el cumplimiento como para la sanción, 2) capacitar a encargados del control del tránsito sobre la forma de controlar y establecer infracciones en el momento de la violación de derecho en el transporte y 3) capacitar a las instituciones de personas con discapacidad sobre los elementos e instrumentos de denuncia y reclamo.

## V. BIBLIOGRAFÍA:

Atehortúa Castro Luis Alfredo, s/f, *Las políticas públicas. Claves de la decisión institucional y social. Una breve introducción*. [www.corporaciontecoc.org/ .../ foro \\_ municipal\\_ de\\_ cultura - ponencia\\_politicas\\_ publicas.pdf](http://www.corporaciontecoc.org/.../foro_municipal_de_cultura_ponencia_politicas_publicas.pdf), s/lugar, 20/11/2010

Ayala Mora, Enrique, 2002, *Ecuador: patria de todos, La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad*, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec), Quito, 25/11/2010.

Barrios Armando, Rosa González de Pacheco, 2003, “*En busca de un mejor gobierno: ¿Cómo acercarse al ciudadano?*”, *En Políticas Públicas en América Latina: Teoría y práctica*, Janet Kelly, (Coordinadora) Ediciones IESA, Caracas.

Cazar Ramiro, s/f, “*Derechos y discapacidad, de las palabras a los hechos*”, Editorial PPL impresores, 1era edición, 2003, Quito.

CONADIS, 2005, *Ecuador: La discapacidad en cifras, “Análisis y Resultados de la Encuesta Nacional de Discapacidades”*, Mimeog, Quito

Eroles Carlos, 2002, *La discapacidad una cuestión de derechos humanos*, Espacio Editorial. Buenos Aires

Eslava Rincón Julia Isabel, Carlos Arturo Puente Burgos, 2003, *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociale*, mimeog, Colombia.

Fantova Fernando, 2007, *2Discapacidad, calidad de vida y políticas públicas*”, Artículo publicado en FEPAPDEM, núm. 8, Quito.

editorial PPL impresores

- Gaviria Patricia, 2004, *Una mirada a la persona con discapacidad desde la perspectiva ecológica- en el Registro para Localización y caracterización de las personas con discapacidad*, Mimeog, Colombia.
- Gutiérrez Emmanuelle, 2003, *Aplicación de la Terminología propuesta por la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalia, (CIDDM)*, mimeog, s/lugar.
- Heltos, 1995, *Social Integration Annual Report*, Bruselas,
- Lechner Norbert, 1996, “*La Política ya no es lo que fue*”. Revista Nueva sociedad nro. 144
- Luna Rosa, 2008, “*La terminología de la discapacidad, Entre la resemantización y la reetiquetación*”, PERÚTerm, Lima
- Mayntz R, 2006, “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*”, Revista de Estudios Sociales, Vol. XIV, N° 28, p. 163 – 190, Chile.
- Mujica Javier, Lisbeth Paredes, 2005, “*Herramientas Jurídicas para la defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*”, página 22, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), Lima – Perú.
- Oszlak Oscar, 2003, “*Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*”. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Salazar Vargas Carlos, 1999, “*Las políticas públicas*”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

Shalock Robert, 1999, *Hacia una nueva concepción de la discapacidad*, Universidad de Salamanca, España

Uquillas Carlos Alfredo, 2007, "*Diagnóstico de la discapacidad en la Provincia de Pichincha*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 86, en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Verdugo Miguel, 2002, "*Investigación en discapacidad: una invitación para el futuro*", Universidad de Salamanca, España

Villalva Luis, 2003, *Ecuador derechos y discapacidad, de las Palabras a los hechos*. Consejo Nacional de Discapacidades, Editorial PPL impresores, 1era edición, 2003, Quito.