

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

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

Análisis del cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador: la transición del paradigma de rehabilitación al paradigma de la inclusión (2007-2017)

Nicolás Ricardo Zapata Sánchez

Asesora: María Belén Albornoz Barriga

Lectores: Henry David Chávez Ordóñez e Isarelis Pérez Ones

Quito, marzo de 2024

## Índice de contenido

Resumen .....	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. Identificación del problema .....	14
1.2.    Ontologías para el análisis de políticas públicas .....	17
1.2.1.    El enfoque neoinstitucional en el análisis de las políticas públicas ...	22
1.2.2.    Cambio de las políticas públicas .....	25
1.2.3.    Análisis socio-técnico: comprender el rol de las tecnologías y el impacto en la formulación de políticas públicas y la inclusión social.....	29
1.2.4.    El enfoque de redes de política.....	31
1.2.5.    El modelo dialéctico .....	34
1.2.6.    El modelo ideacional .....	34
1.3.    Metodología.....	36
1.3.1.    Estudio de caso .....	37
1.3.2.    Análisis de redes.....	41
Capítulo 2. Contexto de la política de discapacidad.....	48
2.1.    Políticas de discapacidad, un recuento histórico y el cambio de paradigma 50	
2.2.    Paradigmas de la discapacidad: incorporación de ideas en un contexto social, político y científico .....	55
2.3.    Las políticas de discapacidad en América Latina.....	60
2.4.    Las discapacidades en el Ecuador: una breve aproximación histórica hacia la integración de paradigmas en un contexto social y político.....	64
2.4.1.    Ideas programáticas .....	69
2.4.2.    La incorporación de paradigmas en el escenario político: influencia del paradigma de la rehabilitación y el paradigma de la inclusión en la implementación de políticas públicas en discapacidades (años 1980 al 2000) ...	71
2.4.3.    Actantes que promovieron el cambio de paradigma en las políticas de discapacidad.....	73
2.4.4.    Análisis de las redes de política y de las ideas programáticas del contexto 1980-2000 .....	77
2.5.    Conclusiones preliminares.....	83
Capítulo 3. El cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador .....	86
3.1.    Incorporación de la agenda de la política de discapacidad a partir del año 2007 .....	88
3.2.    Actantes que participaron en el <i>framing</i> de la política e ideas programáticas .....	100

3.2.1.    Estadística de la red de política .....	114
3.3.    Instrumentos de política relación estructura-agencia .....	118
3.4.    Conclusiones preliminares.....	125
Capítulo 4. Red y resultado .....	127
4.1.    El cambio de la política pública de discapacidad .....	127
4.2.    Efectos del cambio.....	133
4.2.1.    Policy difussion .....	139
4.3.    Relación dialéctica: red y resultado.....	140
Conclusiones.....	143
Referencias .....	147
Anexos .....	156

## Índice de tablas, figuras y gráficos

### Tablas

<b>Tabla 1.1.</b> Métodos y técnicas a implementar para la verificación de variables .....	38
<b>Tabla 2.1.</b> Instrumentos internacionales creados para promover planes y programas de atención a personas con discapacidad .....	53
<b>Tabla 2.2.</b> Principales características de los paradigmas tradicionales que han dado una explicación sobre las discapacidades .....	58
<b>Tabla 2.3.</b> Conceptos aplicados en las Constituciones de la República del Ecuador (CRE) y acciones del Estado sobre la población discapacitada (1830-1979) .....	67
<b>Tabla 2.4.</b> Organizaciones civiles y privadas creadas entre 1970 a principios del 2000 para la atención de la discapacidad física .....	75
<b>Tabla 3.1.</b> Población con discapacidad identificada según su sexo en el primer estudio de la MSME .....	97
<b>Tabla 3.2.</b> Índice de accesibilidad por Unidad de Observación .....	113
<b>Tabla 4.1.</b> Aplicación de K-core para mostrar los resultados del cálculo de intermediación y grado de entrada de la red de contexto (1980-2000) .....	133
<b>Tabla 4.2.</b> Aplicación de K-core para mostrar los resultados del cálculo de intermediación y grado de entrada de la red de política (2007-2017) .....	135

### Figuras

<b>Figura 1.1.</b> Relación dialéctica entre redes de política y resultado de política en una aproximación ideacional.....	35
<b>Figura 1.2.</b> Representación de una red, con la aplicación del ARS.....	45
<b>Figura 3.1.</b> Relación pobreza y discapacidad .....	91
<b>Figura 3.2.</b> Estructura política y programática del programa “Ecuador Sin barreras” .	94

### Gráficos

<b>Gráfico 2.1.</b> Población por condición de discapacidad entre los años 2000 al 2012 en América Latina .....	61
<b>Gráfico 2.2.</b> Población por condición de discapacidad por sexo entre los años 2000 al 2012 .....	62
<b>Gráfico 2.3.</b> Red de contexto de la política de discapacidad (1980-2000).....	78
<b>Gráfico 3.1.</b> Tasa estimada de la prevalencia de personas con discapacidad obtenida en el primer estudio de la MSME (2009-2010) según el tipo de discapacidad.....	96

<b>Gráfico 3.2.</b> Presupuestos otorgados a la Vicepresidencia de la República del Ecuador para la ejecución de proyectos en discapacidades .....	99
<b>Gráfico 3.3.</b> Red de actantes de la política pública de discapacidad (2007-2017) ...	105
<b>Gráfico 3.4.</b> Intermediación de actores.....	115
<b>Gráfico 3.5.</b> Diámetro de la red de intermediación en relación a los valores de centralidad .....	116
<b>Gráfico 3.6.</b> Cohesión de la red. Aplicación de tipología K-core.....	117
<b>Gráfico 3.7.</b> Diagrama de la alianza socio-técnica sobre el cambio de la política de discapacidad 2009-2013 .....	120
<b>Gráfico 4.1.</b> Nivel de prevalencia de la discapacidad (1997-2017).....	137
<b>Gráfico 4.2.</b> Comparación entre la red de contexto (1980-2000) y la red de política (2007-2017) .....	141

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Nicolás Ricardo Zapata Sánchez, autor de la tesis titulada “Análisis del cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador: la transición del paradigma de rehabilitación al paradigma de la inclusión (2007-2017)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2024.



---

Firma

Nicolás Zapata Sánchez

## **Resumen**

Las personas con discapacidad han sido históricamente parte de los grupos excluidos en Ecuador. Durante el proceso de consolidación de la república, las instituciones filarmónicas y las juntas de beneficencia brindaron apoyo a este colectivo en un contexto en el cual el Estado no prestaba atención a sus necesidades. Durante la segunda mitad del siglo XX, los organismos estatales comenzaron a considerar la discapacidad como un problema social que debía incluirse en la agenda pública. Esto impulsó la proposición de políticas públicas orientadas a su beneficio.

Bajo esta premisa, la política de discapacidad adquirió una mayor relevancia a partir de la década de 1970, coincidiendo con la aparición de organismos especializados destinados a fortalecer la atención en materia de salud y educación para las personas con discapacidad. A medida que se producían avances y aprendizajes a nivel internacional, se comenzó a comprender la discapacidad como una condición que, además de generar limitaciones físicas, tenía un impacto en los procesos de integración e inclusión social. En consecuencia, se llevaron a cabo modificaciones en los instrumentos internacionales, las cuales representaron una valiosa contribución para los Estados.

El propósito de esta investigación es analizar la evolución de la política pública de discapacidad en Ecuador durante el período 2007-2017 mediante la aplicación del enfoque de redes de política. Esto permitirá identificar estructuras en el contexto político y la agencia acto-red. Además, se examinará la influencia de agentes exógenos que participaron en este cambio, como actores internacionales y grupos de presión locales.

## **Introducción**

La discapacidad ha sido el objeto de estudio que ha recibido una atención particular en la escena académica y política desde la segunda mitad del siglo XX. Los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales se han especializado en la formulación de políticas, programas y proyectos que permitan la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad, eliminando conceptos y prácticas socialmente arraigadas que han limitado el acceso a servicios, recursos y la vigencia de sus derechos.

Las personas con discapacidad han sido un grupo marginado históricamente en el ámbito social. Términos como “anormalidad”, “incapacidad” o “minusvalía” eran utilizados cotidianamente y de manera peyorativa. Con el tiempo, la creciente preocupación por establecer condiciones que garanticen los derechos de este colectivo motivó una transformación del concepto por el de discapacidad.

En la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos de Europa, Estados Unidos y América Latina promovieron acciones que resultaron en la promoción de políticas que planteaban la colaboración entre gobiernos y organismos para atender a la población con discapacidad.

Durante ese mismo periodo de tiempo, organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, motivaron a promover una agenda pública que contribuya con el diseño de políticas públicas. Estas políticas buscaban la creación de instrumentos técnicos para identificar las necesidades de las personas con discapacidad y fomentar prácticas que propiciaran un cambio de paradigma en la concepción de este fenómeno.

De acuerdo a Stang (2011, 30) y Meléndez (2019), los gobiernos de América Latina han creado políticas en los últimos treinta años centradas en un principio en la rehabilitación fisiológica de este colectivo y posteriormente orientadas a la promoción de la inclusión social de las personas con discapacidad. Este proceso gradual se enfrentó a prácticas sostenidas en el tiempo que concebían la discapacidad como un “problema” a abordar desde una perspectiva filantrópica o caritativa, o desde una visión centrada en la rehabilitación médica, relacionando esta condición simplemente como una enfermedad.



En el año 2006, la Organización de Naciones Unidas redactó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento marcó un hito importante al resumir un clamor universal: fomentar la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas con discapacidad. Esta necesidad de promover estos principios respondió a un contexto internacional y sociocultural en el que millones de personas han sido excluidas por prácticas segregacionistas.

Este cambio fue un punto de inflexión en el que se pasó de entender a la discapacidad como una serie de limitaciones físicas o psíquicas que requieren rehabilitación física y el apoyo filantrópico de las organizaciones de la sociedad civil, a una problematización y reflexión de su contexto social, con el fin de reflexionar sobre la afectación de sus derechos. Esta perspectiva más amplia aborda las limitaciones en términos de mejorar sus condiciones de vida, el acceso a servicios y su participación como ciudadanos activos en la sociedad. Este enfoque reconoce la discapacidad no sólo como un problema de salud, sino como un fenómeno social que exige una respuesta integral y respetuosa de los derechos humanos.

La apuesta por impulsar un cambio en la concepción de la discapacidad aborda una retórica que busca una transformación paradigmática. Para fines de esta investigación, es de interés analizar el cambio producido en el campo de lo político, porque se propone identificar el cambio que las políticas públicas tuvieron en el Ecuador para conceptualizar a la discapacidad en una dimensión social, política, cultural, más allá del campo de la medicina y la rehabilitación física, para establecer instrumentos de política que brinden soluciones a sus necesidades sociales.

En el Ecuador, la discapacidad ha sido abordada por el Estado de dos formas diferentes. Durante el primer siglo de la historia republicana del país y la primera mitad del siglo XX, la discapacidad fue entendida como un problema relacionado con las condiciones físicas y psíquicas de las personas, cuya atención recaía en organismos de beneficencia y hospicios. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el Estado promovió la creación de instrumentos destinados a fortalecer programas de atención en salud, la promoción de la "educación especial" y la inserción laboral.

Autores como Verdugo (2003) Seelman (2004) y Munn (1997) señalan que estas acciones estaban orientadas a rehabilitar a las personas discapacitadas, desde un enfoque bio-psíquico. A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, los instrumentos de política buscaron incorporar un enfoque social de la discapacidad, con el objetivo de

que el Estado garantice condiciones óptimas para establecer la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad en el país desde una visión social. Por lo tanto, esto requiere una revisión de la política pública de discapacidad y los impulsores que propiciaron el cambio en dicha política.

Con base en lo expuesto, la presente investigación tiene como objetivo explicar el cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador entre los años 2007 al 2017. Para ello, se partirá desde la teoría de redes de política y la aplicación del análisis socio técnico para identificar los mecanismos técnicos, conocimientos y condiciones que contribuyeron al cambio. A lo largo del análisis, se mostrará los mecanismos causales, a través del contexto social, político, económico y cultural de la política que fueron importantes para determinar la selección de instrumentos, la integración de redes de actores y el rol de las ideas como motores del cambio.

En este sentido, la investigación tiene cuatro capítulos. En el primer capítulo se abarca la metodología aplicada, junto con el abordaje teórico. El segundo capítulo analiza el contexto de la política, junto con una reflexión histórica de los procesos que permitieron el establecimiento de paradigmas sobre la discapacidad y la red de actores. El tercer capítulo muestra la consolidación de una red de política que buscó la generación de cambios radicales. El cuarto capítulo analiza los efectos del cambio de la política desde un planteamiento epistemológico y teórico; y en relación a la red de contexto.

### **Justificación**

Existen investigaciones que demuestran que la discapacidad es un objeto de estudio complejo que se aborda desde diversos enfoques. Las fuentes de investigación secundaria, principalmente papers, funcionan como punto de partida para analizar la coyuntura político-social en la que se comprende la discapacidad. Además, se exploran las bases epistemológicas y paradigmáticas que examinan los conceptos jurídicos, científicos y filosóficos con el fin de definir la discapacidad como una condición social. Este análisis debe ser abordado desde una perspectiva bio-psico-social.

Las investigaciones en materia de discapacidad a nivel de América Latina han mostrado un enfoque multidimensional que destaca la importancia de la inclusión social de las personas discapacitadas. El aporte desde el campo de las políticas públicas permite identificar los principales instrumentos de política que se han incorporado en el ámbito público. Stang (2011), Seelman (2004) y Meléndez (2019) permiten estudiar el contexto

político y las tendencias de las políticas para promover acciones en favor de programas y proyectos vinculados a la rehabilitación física y la inclusión social.

En el contexto específico de Ecuador, las investigaciones sobre discapacidad evidencian las transformaciones y cambios significativos en la comprensión del paradigma de inclusión social desde un enfoque bio-psico-social.

Las tesis realizadas por estudiantes de diferentes instituciones académicas, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Moreno, 2011), la Universidad Central del Ecuador (Rodríguez y Yépez, 2014), la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Bahamonde, 2011) y la Universidad Técnica Particular de Loja (Pérez Larrea, 2013), cuyos análisis exploran el alcance que ha tenido Ecuador en la atención a las personas con discapacidad desde la década de 1980 hasta aproximadamente el año 2014.

El aporte de estos autores permite identificar los cambios realizados en ámbitos como la accesibilidad a servicios públicos, atención médica, cambios en la legislación ecuatoriana. Esto permite analizar los aciertos y problemas que se han producido a favor de las personas con discapacidad tanto en el contexto social, como en el ámbito político. Asimismo, la problematización que realizan permite entender un problema epistémico: la concepción de la discapacidad y su redefinición a partir de los avances científicos desde la medicina, hasta los aportes de las humanidades.

La literatura disponible pone en evidencia que la discapacidad ha sido un objeto de estudio debido a que las condiciones sociales y las políticas de Estado sostuvieron por siglos prácticas de segregación desde una visión del “cuerpo normal”. Esta idea de normalidad que parte desde una visión occidental, desde la semiótica y la estética, los entiende como esa otredad al no cumplir, según el *stablishment*, una funcionalidad para la sociedad y los procesos productivos.

Por tanto, el presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador. Para ello, resulta pertinente entender el contexto de la política que evidencie los objetivos que se plantearon en torno a una base ideacional, la consolidación de estructuras institucionales que permitan la ejecución de acciones, los instrumentos que se han aplicado y que se modificaron con el tiempo, según la necesidad de la coyuntura y la influencia de los actores.

Para identificar por qué se habla del cambio de la política de discapacidad, es necesario entender cómo se ha concebido el problema y cómo se desarrollaron las estrategias que

conlleven a acciones entre instituciones, gobierno y sector privado. De esta manera, el framing es un elemento de análisis que permite entender cómo la puesta de la agenda obliga a enmarcar los problemas de una manera determinada y seleccionar instrumentos de política pública (Peters 2015, 76). Así, las ideas son fundamentales para la estabilización de un paradigma.

A partir de esta investigación se busca reconocer los componentes que en el área de política han permitido la introducción de ideas programáticas para producir cambios en los objetivos y metas planteados sobre este problema público. Principalmente, se analizará el proceso en el que se ha producido una transición entre dos paradigmas sobre los cuales se ha entendido a las discapacidades en los últimos 30 años aproximadamente: a) el paradigma de la rehabilitación médica, que buscaba dar atención en salud a las personas “minusválidas”; y b) el paradigma de la inclusión, dando paso a la incorporación de programas que permitan la integración de personas “discapacitadas” en el ámbito social, convirtiendo los programas de atención médica en una parte adyacente de objetivos macro de la política.

Para tal efecto, en esta investigación se intenta reconocer los principales actores internos y externos que han intervenido para generar agencia y procesos a nivel institucional, para incorporar acciones que permitan un cambio en las políticas de discapacidad.

### **Pregunta de investigación e hipótesis**

A través de esta investigación, se busca responder la siguiente pregunta, ¿Por qué se produjo el cambio en la política pública de discapacidad en el Ecuador, pasando de un paradigma de la rehabilitación a un paradigma de la inclusión social?

La hipótesis que se plantea es que el cambio de la política pública de discapacidad responde a un *policy diffusion* en el que la intervención de actores políticos vinculó programas nacionales con agendas de trabajo internacional; con el fin de incorporar ideas programáticas en el *framing* de la política, fomentando un marco de acción institucional en torno a la rehabilitación médica y la inclusión social de las personas discapacitadas en el Ecuador.

### **Objetivo general**

Explicar el cambio de la política de discapacidad en el Ecuador a través del *framing* de la política y las ideas que generan el cambio del paradigma de la rehabilitación al paradigma de la inclusión social.

### **Objetivos específicos**

1. Explicar el contexto sobre el cual se ha diseñado la política pública de discapacidad en el Ecuador, junto con los principales hechos que permitieron entender el *policy-making process* en un marco temporal previo al año 2007.
2. Analizar el *framing* de la política y el nuevo paradigma que se adopta desde el año 2007 hasta el año 2017.
3. Explicar el resultado del cambio de paradigma de la política que permitió el *policy diffusion* en las políticas de discapacidad y su capacidad de influencia.

## **Capítulo 1. Identificación del problema**

El análisis de las políticas públicas requiere de un proceso de investigación que explique los procesos que se desarrollan sobre un contexto sociopolítico. Como toda ciencia, requiere de una metodología de investigación, junto con un marco teórico y los métodos pertinentes que al triangularlos permita identificar variables que contribuyan a una explicación más exhaustiva de los datos, la interpretación de los mismos y el análisis de los componentes sociales para corroborar la hipótesis y llegar a conclusiones sobre el objeto de estudio.

En este primer capítulo, se explicará la metodología de investigación, el marco teórico utilizado, los métodos a aplicar, junto con el planteamiento del problema que se desea resolver. Para ello, es necesario profundizar en los enfoques teóricos y analíticos que se utilizan en el análisis de políticas públicas, con base en las posiciones ontológicas sobre las cuales sustentan la base explicativa e interpretativa de las mismas.

Resulta importante señalar el posicionamiento ontológico desde el cual parte esta investigación: el realismo crítico. De igual manera, se aborda desde los enfoques del neoinstitucional histórico y sociológico para explicar los procesos que se han sucedido sobre un ámbito de política y que fueron influyentes para el cambio de la política en un marco temporal.

Por medio de esta interpretación, se puede identificar los procesos internos de las instituciones, las prácticas y acuerdos que involucran una serie de actores políticos, sus intereses y las ideas que influyen en el ámbito de política. Por último, la investigación utilizará conceptos clave desde el análisis socio-técnico y el enfoque de redes de política.

Con base en esta explicación, en este capítulo se presenta una primera parte que revisa el recorrido histórico del surgimiento de las políticas públicas como campo científico y disciplinario, al igual de los enfoques teóricos planteados a lo largo del tiempo. La segunda parte se presentará con detalle el marco teórico, las metodologías, métodos y técnicas a utilizar, junto con los enfoques que permitirán el desarrollo de la investigación.

### **1.1. Análisis de políticas públicas**

El origen del análisis de las políticas públicas se remonta hacia la segunda mitad del siglo XX. Harold Laswell, fue el precursor de los estudios de las políticas hacia la

década de 1950 en cuyos primeros análisis condujo a dar un carácter científico al estudio de estas, en lo que se denominó como el *policy science*. A palabras de Nelson (2001, 812-813) esto inició un proceso de consolidación científica y una propuesta para el estudio de las políticas, a través de una metodología de trabajo que busque la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad.

De esta manera, el estudio científico de las políticas públicas; permitió identificar diversos procesos en la formulación de políticas a través de las acciones y la toma de decisiones que tenían los actores, argumentando que existía un carácter racional y la motivación de los intereses de los grupos al seleccionar y crear instrumentos de política.

Posteriormente, con el establecimiento del *policy science* se crearon nuevas estrategias para fomentar la investigación y la formulación de las políticas. Los aportes de académicos como Herbert Simon y Charles Lindblom permitieron ahondar más en el carácter científico de las políticas públicas. Sobre este punto, Roth (2014) señala precisiones a este proceso con dos tipos de conocimiento consolidados: el conocimiento en *-knowledge in-* como un primer momento de análisis, con un modelo de estudio prescriptivo de los instrumentos y los procesos de implementación de la política con la adopción de teorías que provenían de las ciencias naturales y las ciencias sociales. Por otro lado, el conocimiento de *-knowledge of-* para identificar los procedimientos técnicos y empíricos que se requieren para implementar las políticas, a través del reconocimiento de la influencia de los actores y la toma de decisiones.

Roth (2014, 70-77) señala que paulatinamente se establecieron líneas de investigación al modificar esta visión de las “ciencia de las políticas” a un “análisis de las políticas”. De esta manera, los estudios posteriores que datan a la década de 1970 en adelante, permitieron introducir nuevos enfoques para el estudio de las políticas, tales como el análisis positivista –que brinda un carácter objetivo-experimental de las políticas–; los estudios desde la teoría crítica y el constructivismo, que introdujeron el análisis de las motivaciones e intereses de los individuos, junto con la carga ideológica de sus acciones para la toma de decisiones, y el carácter dialéctico y hermenéutico de las políticas; lo cual permitió entender los procesos que conllevan a pensar de una manera particular a un problema social –puesta en agenda– y, por ende, a la formulación de la política pública.

De esta forma, las políticas públicas poseen características particulares de acuerdo a los planteamientos que se han establecido sobre las mismas. Roth (2014) también

puntualiza que el análisis de las políticas públicas tiene una gran influencia por parte de los aportes provenientes de la historia, la economía y la sociología, reconociendo la importancia de estas ciencias que analizan la sociedad bajo metodologías propias y brindan a los analistas de políticas herramientas para identificar el rol de las instituciones, los patrones culturales que conducen a formas de comportamiento y las dinámicas de relacionamiento social entre actores, para la implementación de las políticas.

Con base en esta información, resulta pertinente precisar lo que se entiende por política pública. Se la puede definir como la capacidad de articular el conjunto de decisiones y acciones en un ámbito político, por parte de un grupo de individuos que lideran esferas de poder público y privado, para reconocer la existencia de un problema social y dar solución al mismo. La identificación de una problemática se basa en diversos factores tales como procesos de elección racional de los actores políticos que tienen capacidad de influir en una esfera pública, motivados por intereses y el acceso a recursos para ejecutar acciones y generar resultados. Otro factor importante a considerar es el contexto –social, económico, cultural, etc.- sobre el cual se entiende la complejidad de la problemática, para darle el tratamiento respectivo, con base en la información que se tenga sobre dicho problema.

Un elemento presente de la sociedad puede ser considerado como un problema en el momento que afecta las condiciones de vida de un sector social en términos económicos, sociales, el acceso a recursos, bienes y servicios, entre otros, con repercusiones mínimas; hasta indeseables. Subirats et al. (2008, 125) indican que estos problemas, al ser identificados de manera objetiva por grupos de interés pasan a considerarse un problema público, con el fin de desarrollar políticas que permitan brindar una solución o una oportunidad para cambiar las condiciones que sostienen al problema, a través de la articulación de acciones entre el sector público, como también grupos de interés –sector privado o sociedad civil–.

De esta manera, se establecen políticas públicas por medio de objetivos, la implementación y ejecución de acciones, a través de instrumentos de política que generan acciones encaminadas a resolver el problema propuesto (Howlett, Ramesh y Perl 2009). A su vez, Mireia Grau (2002, 36-37) señala a esto como el *policy process*; que conlleva a entender la necesidad por establecer estrategias metodológicas para reconocer diversos elementos para producir una política: el diagnóstico del problema



para la toma de decisiones; establecer una puesta en agenda; implementar la política y seleccionar instrumentos pertinentes. Finalmente, la producción de resultados o posibles soluciones.

Asimismo, Parsons (2007) expone que la efectividad de las políticas depende de varios factores: por un lado, la capacidad de agencia de los grupos involucrados que tienen interés por dar solución al problema público; y la interpretación que se tiene sobre el problema en sí, el mismo que conduce a la generación de acciones, a través de un margen operativo que permita implementar las políticas.

Bajo esta óptica, la formulación de una política conlleva una serie de procesos a partir de datos técnicos y empíricos para su consecución y una intencionalidad por parte de los actores involucrados. Parsons (2007,111-113), indica que el establecimiento de una política pública se desarrolla a través de procesos en un ciclo de acciones establecidas como las mencionadas con anterioridad; siendo importante la identificación del problema social –que pasa a convertirse en un problema público-, la generación de respuestas, la implementación de la política y la evaluación de procesos.

Expuesto esta aproximación sobre el concepto de las políticas públicas, se aborda a continuación la base ontológica y metodológica sobre la cual partirá el proyecto de investigación.

## **1.2. Ontologías para el análisis de políticas públicas**

Analizado el recorrido histórico que surgió para el análisis de las políticas públicas, es importante resaltar las precisiones ontológicas, epistemológicas y metodológicas que brindan al analista de políticas los lineamientos para desarrollar estrategias de investigación, con el fin de proponer hipótesis plausibles y la generación de conclusiones. Para empezar, es necesario reconocer la postura desde la que se ve y analiza el mundo.

Las ontologías mantienen consisten en esta preocupación de entender el *ser* y lo que existe en el mundo y cómo se estructura. En este sentido, implican comprender qué tipos de entidades y relaciones existen en el mundo y cómo interactúan entre sí. Se reconocen los rasgos más generales de la naturaleza, el campo social y el campo científico.

Según la ontología, la epistemología y las metodologías que se empleen, el investigador puede definir cómo va a llevar a cabo su estudio, con base en su visión sobre el mundo -

sea como un analista que se ve dentro de la sociedad, o como un espectador de los hechos que ocurren a su alrededor– y las corrientes de pensamiento que más se acercan a su propio proceso de interpretación de la realidad.

Es importante considerar las categorías ontológicas sobre las cuales se ubica un investigador, para reconocer diversos fenómenos que ocurren en el campo social y científico. De acuerdo a Jackson (2016), las ontologías, se las puede definir como aquellos conceptos generales sobre los cuales se aborda lo que se conoce del mundo, se dividen en dos grandes categorías:

- a) Las ontologías científicas, las mismas que remiten a la construcción de teorías y modelos. Los investigadores deben desarrollar teorías que sean coherentes con para explicar y predecir hechos empíricos. Estas se subdividen en: ontología científica fenomenalista, que dan una explicación a través de las cosas que son directamente observables y sostiene que solo puede conocer aquello que es directamente perceptible a través de nuestros sentidos. La realidad se limita a las experiencias y fenómenos observables y medibles; y la ontología científica transfactual, que busca explicar el mundo a partir de los fenómenos que no son observables, pero son detectables sobre un contexto social. Es decir, el investigador que adopta esta posición ontológica debe considerar no solo lo que sucedió en el campo material, sino los procesos subyacentes sobre un hecho que se analiza, lo cual, permite una comprensión más profunda de las dinámicas y las decisiones políticas.
- b) Las ontologías filosóficas, se basan en la representación que tenemos sobre el mundo que vivimos. De igual manera, se subdividen en: el monismo que sostiene que todo se reduce a una única sustancia o principio, ya sea material o mental y no considera que existe una separación entre la mente y el conocimiento del mundo. También se encuentra el dualismo, que propone una separación entre la mente y el mundo para analizar la sociedad. Este afirma que existen dos distintos tipos de sustancias, en este caso, la materia y la mente/conciencia.

Al tener conocimiento sobre las ontologías planteadas por Jackson (2016), la investigación parte desde una entrada dualista-transfactual, posibilitando el reconocimiento de objetos y fenómenos observables en un contexto social, como también la influencia de objetos no observables que influyen y determinan procesos

sociales. Al analizar bajo estas entradas, el investigador reconoce que se debe ir más allá de la observación, para entender una serie de procesos que ocurren a nivel social; en especial, las relaciones causales que surgen entre diversos actores y la influencia para determinar la agencia y la estructura. A partir de una aproximación transaccional se puede inferir que las acciones de la realidad son dinámicas y se puede reconocer la vinculación de lo observable de manera empírica y lo no observable, que requiere de herramientas y una metodología para poder identificarlos.

De igual manera, una visión dualista permite reconocer que en el mundo existen siempre dos principios antagónicos, en este caso, se considera la relación entre los hechos que ocurren en el mundo y el conocimiento del mundo. Así, a través de la conjunción de estas dos ontologías, se puede establecer una serie de procesos para delimitar el estudio de fenómenos y hechos sociales que afectan las estructuras identificadas en un contexto.

En el ámbito de las políticas públicas, se puede identificar la influencia de fenómenos como las motivaciones que conducen a la toma de decisiones por parte de los actores de política; las relaciones causales que permiten la formulación de una política pública; los procesos para la implementación, la generación de resultados, entre otros.

Roth (2014) explica que en el análisis de las políticas públicas al igual que en cualquier otra ciencia social, se estudia a partir de una serie de paradigmas como son: el positivismo, el neopositivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Estos ayudan a entender el desarrollo de procesos políticos y sociales, los relacionamientos y la causalidad. De acuerdo a la experticia del analista, se posiciona también sobre alguno de estos paradigmas para brindar un análisis detallado del objeto de estudio.

Roth (2014, 72-74) señala que el positivismo se consolidó como el primer paradigma que acentuó las bases para proveer de un método científico a las ciencias sociales. Además de fundamentar el desarrollo de ciencias como la sociología para el siglo XIX, buscó estudiar la sociedad a partir de métodos que provienen de las ciencias exactas. Su planteamiento consistía en que los hechos son objetivos, la realidad se determina por leyes de causalidad y la explicación de los hechos se da a través de fórmulas y experimentación.

Del positivismo surgieron dos corrientes: el neopositivismo que enfatiza la importancia del análisis lógico y la verificabilidad empírica en la construcción del conocimiento.

Para ello, se indaga en el descubrimiento de leyes que se evidencia en varios casos. Es decir, entender la causalidad como regularidad. Posteriormente, los académicos de la Escuela de Viena dieron paso a un análisis más profundo sobre el estudio de los fenómenos y plantearon el paradigma pospositivista, el cual sostiene que los hechos sociales no son fáciles de acceder y no se los entiende en una totalidad, sino que existen percepciones de los investigadores quienes detectan los fenómenos por medio de la observación objetiva al existir relaciones multicausales.

Esta apertura de dar otra concepción de los fenómenos en los que se analizan los fenómenos dio paso a otros enfoques. Roth (2014) señala que, en el pospositivismo se analiza al desarrollo de una política pública como un paradigma; es decir, al aplicar una política, las instituciones, los actores generan estrategias y procedimientos para llevar a cabo la implementación de la misma sobre un marco ideacional que conlleva a efectuar acciones según una serie de ideas que se impregnan sobre un ámbito de política.

Por otro lado, la teoría crítica, proveniente de los aportes de la Escuela de Frankfurt, plantea las bases de una crítica sólida a la idea de objetividad en la investigación en ciencias sociales, porque el proceso de investigación se orienta por valores y dicho efecto pone en duda la objetividad. Por tanto, la teoría crítica busca analizar las relaciones de poder que sustentan creencias y establecen valores en las prácticas y el desarrollo de las políticas públicas.

Por último, el paradigma constructivista cuyo aporte proviene de pensadores como Berger y Luckmann, plantea que es imposible la objetividad en las ciencias sociales y que la realidad es una construcción social. Por tanto, el investigador percibe la realidad sobre un sistema de valores específico que puede diferir de otros analistas. En este caso, es importante rescatar el rol de las ideas para el desarrollo de las políticas públicas (Roth 2014, 76-77).

Una vez establecida esta explicación, es importante señalar que los postulados de Roth y Jackson permiten aterrizar sobre los distintos marcos teóricos ayuda a describir la metodología y el marco teórico que se utiliza en esta investigación, en este caso, el Realismo Crítico. Esta es una metodología de estudio que surge del realismo, y parte de la conjunción entre una visión dualista y transfactual del mundo como se explicó en el ámbito de las ontologías. Jackson (2016, 90-91) señala que esta metodología permite analizar una serie de fenómenos considerados como no observables, que deben

analizarse dada su capacidad de acción sobre un ámbito de política y los resultados de su influencia que generan relaciones de causalidad.

Así, esta diferenciación resulta importante en vista que llama al investigador a cuestionarse acerca de lo que percibe del mundo y de aquellos objetos sobre los cuales la realidad está conformada.

El Realismo Crítico sostiene que hay una realidad independiente de nuestras percepciones, pero siempre están mediadas por lentes teóricos y conceptuales. A diferencia del realismo clásico que afirma la existencia de una realidad objetiva y directamente accesible, el Realismo Crítico reconoce la influencia de nuestras interpretaciones en la construcción del conocimiento.

El realismo crítico es una filosofía de la ciencia que se remonta a los estudios de Roy Bhaskar (2008), quien consideraba que el ser humano percibe el mundo de dos formas: a partir de una base empírica, con la influencia de conocimientos adquiridos previamente; pero reconoce la existencia de estructuras y fuerzas de manera independiente de la mente. Por ello, se coloca en un mismo nivel de análisis a los fenómenos no observables que producen distintos tipos de reacciones en el mundo real y que estos pueden ser percibidos. Por tanto, lo no observable también cuenta como un hecho real que requiere de estrategias de análisis para identificar el peso de las fuerzas causales y denotar que los procesos sociales no son hechos aislados; sino, comportamientos que siguen conductas y procesos sobre un contexto y un bagaje sociocultural.

Autores como Dowding (2015) esbozan con más detalle la importancia del realismo crítico para el análisis de las políticas públicas. Por un lado, se reconoce que el conocimiento del mundo parte de una serie de construcciones sociales que se materializan por medio de formas de interacción y relacionamientos en que los fenómenos no observables tienen un grado de influencia elevado. El realismo crítico permite en esta forma entender la complejidad de la realidad más allá de las percepciones y permiten profundizar en el análisis de los mecanismos causales.

Asimismo, Jackson (2016) argumenta que el realismo permite dar una explicación de los objetos no observables a través de los siguientes procesos: por un lado, el análisis de “referencias instrumentales”, es decir, retomar teorías para dar explicaciones a

fenómenos sociales y proyectar posibles predicciones a partir del levantamiento y el análisis de la información.

Por otro lado, se puede analizar a los objetos no observables como marcadores provisionales, es decir, el uso de técnicas para conceptualizar los fenómenos estudiados. Así, se puede identificar que aquello no observable pueden ser las prácticas sociales, las ideas, técnicas y procesos que suceden sobre un contexto socio-temporal.

Con base en la información adquirida, el realismo crítico permite el estudio de relaciones causales a través de la conceptualización de los objetos no observables, los cuales, se vinculan con objetos empíricamente observables y que producen una serie de acciones en un ámbito social. Por tanto, el realismo es una metodología que pone en discusión la relación de los objetos físicos y no físicos a través de esta visión dualista, al reconocer dos objetos antagónicos que coexisten mutuamente.

### **1.2.1. El enfoque neoinstitucional en el análisis de las políticas públicas**

El neoinstitucionalismo es un enfoque de estudio que permite comprender cómo las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos mediante un conjunto de "reglas de juego", tanto formales como informales. Hall y Taylor (1996) sostienen que este enfoque proporciona una visión de las condiciones inherentes presentes en el ámbito político. Estas condiciones están determinadas por un sendero marcado por procesos históricos, patrones culturales que definen las formas de comportamiento dentro de las instituciones, así como por procesos económicos que tienen en cuenta las condiciones del entorno y las posibles opciones que podrían conducir a un cambio a nivel organizacional.

El análisis neoinstitucional permite reconocer las prácticas que subyacen en las instituciones de tipo formal –leyes jurídicas, reglamentaciones orientadas bajo un marco normativo– y las instituciones informales –normas culturales, junto con prácticas de la sociedad y del mercado– que definen comportamientos en diversos espacios de la cotidianidad. Lowndes y Roberts (2013, 3-6) indican que el reconocimiento de las instituciones de tipo formal e informal es necesario, dado que cada una puede establecer formas de organización de las sociedades y producir códigos de conducta según el contexto.

Se debe remarcar que dentro de las instituciones existen actores que intervienen en los procesos internos y producen dinámicas de comportamiento, motivados por intereses

que conducen a acciones, ya sea para adquirir influencia o poder sobre un espacio en particular, o adquirir capital simbólico y político. En este sentido, las relaciones de poder se basan en la capacidad de agencia de los individuos que influyen sobre las instituciones. Al traducir estas relaciones sobre un ámbito de política pública, los actores pueden intervenir para dar una conceptualización de un problema de política que es abordado y la implementación de políticas según las consideraciones que se expongan para desarrollar sus instrumentos.

Skocpol (2007, 175-176) señala que el análisis de las instituciones informales permite reconocer la influencia de actores no estatales en los procesos sociales y en la toma de decisiones. De esta manera, el acercamiento desde un enfoque neoinstitucional permite romper una visión tradicionalista en que se observaba únicamente a los actores involucrados en política y las prácticas normadas por códigos legales para el proceso de la política; y se reconocen prácticas por fuera de estos elementos, para evidenciar la influencia que pueden tener para el resultado y la efectividad de las políticas.

Hall y Taylor (1996) señalan que en los estudios neoinstitucionales existen tres enfoques que permiten explicar los procesos que se desarrollan al interior de estas: el neoinstitucionalismo histórico; el neoinstitucionalismo sociológico o normativo; y el neoinstitucionalismo económico o de la elección racional. Para el proyecto de disertación se dará un mayor énfasis al neoinstitucionalismo sociológico, dado que permite indagar en los procesos internos de las instituciones y las dinámicas propias de las mismas. No obstante, es necesario rescatar algunos puntos necesarios que ofrece el enfoque neoinstitucional histórico para reconocer los procesos de cambio que se producen en las instituciones a lo largo del tiempo.

El institucionalismo sociológico se considera como una entrada importante para analizar las acciones que se producen al interior de las instituciones. Hall y Taylor (1996, 14) argumentan que este enfoque permite reconocer las prácticas culturales, las cuales, producen símbolos y acciones que definen el comportamiento de las instituciones. Así se reconoce que si bien existen los procesos institucionales están guiados por una base racional para tomar decisiones, ejecutar acciones y formular políticas; las prácticas internas motivadas por intereses de los individuos o de gobiernos de turno también tienen un grado de influencia para determinar comportamientos de los actores involucrados en un ámbito de política.

Dimaggio (1998) y March y Olsen (1984) señalan que las prácticas que suceden al interior de las instituciones vienen de procesos de construcción social, siendo indispensable la influencia de actores, que poseen intereses particulares y producen acciones en concreto. De esta manera, existen procesos endógenos que difunden las prácticas institucionales para que los actores participen de manera activa en los procesos que suceden al interior de las mismas. Las lógicas de participación se rigen bajo procesos racionales, pero con la intervención de representaciones y creencias que regulan los comportamientos colectivos.

Por otro lado, existe la influencia de factores exógenos que intervienen en las instituciones (March y Olsen 1984, 740). Estos componentes externos provienen de prácticas que pueden ser introducidas por los actores políticos o sociales que tienen una mayor capacidad de agencia y que pueden modificar las estructuras institucionales. De esta manera, se incorporan ideas o producciones culturales que influyen en los procesos y prácticas de las instituciones. Por tanto, los factores endógenos y exógenos determinan la continuidad de procesos en las instituciones y las transformaciones de las mismas.

Si bien, los aportes del neoinstitucionalismo sociológico permiten reconocer las prácticas institucionales y la capacidad del cambio; existe un factor importante a considerar: la trayectoria histórica de las instituciones, que puede influir en la capacidad de adaptación de las mismas, o bien sostener procesos de larga duración y una reticencia al cambio. Por ello, el neoinstitucionalismo histórico ayudará a contextualizar brevemente ciertos procesos de cambio a lo largo del tiempo

Para analizar su recorrido histórico se debe entender que las instituciones poseen prácticas que se establecen durante largos periodos de tiempo. Su estabilidad sostiene actividades y procesos que permiten a los actores tener un sentido de pertenencia y a su vez, mantener un status. Djelic y Quack (2007, 161-162) lo denominan como la dependencia del sendero –o *path dependency*– en cuyo caso se explica que en cierto momento histórico ( $T_0$ ) sucedió un evento X que llegará a afectar a la institución para un tiempo futuro ( $T_1$ ) y determinar su comportamiento durante un marco temporal indefinido, hasta la existencia de otro evento significativo que modifique las prácticas existentes.

Sostener procesos en el tiempo resulta viable para las instituciones, en vista que genera procesos de organización y adaptación de manera estable. Asimismo, se produce un



crecimiento exponencial y se sostienen normas que pueden fomentar el diálogo entre otras instituciones para intercambiar conocimientos. En el ámbito de la política pública, resulta interesante que la generación de prácticas y las dinámicas interinstitucionales permiten generar procesos de aprendizaje entre las instituciones existentes para la formulación de políticas públicas y considerar si se sostienen procesos estables, o se da paso a coyunturas críticas que afectarán el devenir de las instituciones.

De esta forma, el análisis de políticas desde un enfoque neoinstitucional permite analizar en qué medida las prácticas y procesos que se generan en las instituciones de tipo formal e informal determinan condiciones que influyen para la formulación de políticas públicas, implementarlas o incluso generar cambios en las mismas. Sobre este último punto se dará un énfasis principal en la investigación, dado que, en las políticas de discapacidad, existe una serie de hechos que han cambiado a lo largo del tiempo, a través de coyunturas críticas y la influencia de los factores culturales que han sido entes motivadores para el cambio.

### **1.2.2. Cambio de las políticas públicas**

Como bien lo señala el título, la investigación desea analizar el cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador. Hall (1993, 277) señala que el cambio—*policy change*— consiste en una serie de procesos de aprendizaje que se introducen sobre un ámbito de política en un marco temporal específico ( $T_1$ ), y cuyo efecto influye sobre acciones previas ( $T_0$ ). Esto implica que el cambio se produce por medio de procesos de aprendizaje en un marco temporal, con la intervención de procesos sociales e institucionales que modifican elementos establecidos de una política anterior, cuyos resultados no fueron los esperados en la búsqueda de una solución al problema de política.

De acuerdo a Hall, existen tres niveles de cambio en la política: el primer cambio consiste en una calibración de los instrumentos, según la interacción con el objeto de la política y sus alcances. Es decir, se implementa un acomodamiento mínimo de los instrumentos o los indicadores que verifican sus resultados. El segundo tipo de cambio es técnico, porque se cambian los instrumentos en vista a la insatisfacción de los resultados pasados (Hall 1993, 278).

El último tipo de cambio corresponde a un proceso de aprendizaje de tercer nivel, que implica un cambio radical o paradigmático. Esto implica modificaciones que establecen

el desarrollo de nuevos objetivos, por medio de la introducción de ideas que sustentan un direccionamiento encaminado a dar soluciones sobre un problema público.

Asimismo, los instrumentos de política son modificados según las nuevas ideas y los resultados que desean alcanzarse. Es importante señalar que los procesos de aprendizaje son fundamentales porque permiten adquirir conocimientos a nivel empírico –a través de la experiencia con el grupo objetivo- y teórico –por medio de técnicos especializados en el ámbito de política-.

Con base en lo expuesto, es preciso entender la definición de paradigma y la relevancia para esta investigación. El aporte de Kuhn (2004 [1971], 32) quien aborda este concepto desde el campo científico y lo define como una serie de “realizaciones científicas” cuyo objetivo es la generación de estrategias y herramientas que permitan identificar problemas y plantear soluciones a los mismos.

El concepto de paradigma es importante para esta investigación, en vista que proporciona una base conceptual sobre el análisis de la población meta que se ve afectada por la política pública. Kuhn define el paradigma como un conjunto de creencias, valores, técnicas y modelos aceptados por una comunidad científica en un momento específico. Estos paradigmas proporcionan la base sobre la cual se desarrolla la investigación y se juzga la validez de los hallazgos científicos. Sin embargo, Kuhn también explica que los paradigmas no son estáticos; más bien, sufren cambios y pueden ser reemplazados por otros en momentos de crisis científica, en lo que él denomina "revoluciones científicas".

El vínculo entre el Realismo Crítico, el concepto de paradigma y el enfoque neoinstitucional centra su foco de atención en la evolución de los paradigmas científicos porque su cambio afecta en el diseño de las políticas públicas. Los enfoques políticos se basan en ideas, teorías y modelos que pueden ser parte de un paradigma establecido en un momento dado. El momento en que estos paradigmas se enfrentan a crisis o discrepancias significativas, sufren cambios en las políticas públicas, similares a las revoluciones científicas.

Se puede tener un nivel de análisis de las políticas públicas de discapacidad al destacar la influencia de los marcos conceptuales y las percepciones que motivaron el cambio de la política. Al reconocer que la realidad es percibida y filtrada por marcos conceptuales, se puede identificar las decisiones, ideas y acciones que los actores tomaron para producir cambios y resultados.

Los paradigmas, por tanto, se consolidan en un marco espacio-temporal que llegan a influir en un determinado ámbito y permite consolidar ideas. Para el análisis de las políticas públicas, Kisby (2007) analiza la influencia de las ideas, las mismas que son vistas como variables independientes, que pueden desencadenar el cambio de la política. El cambio puede producirse a través de comunidades epistémicas y de política cuyo margen de acción e intereses de la comunidad, al igual que su experticia permiten comprender un problema público a través de su manera de comprender el mismo.

Aunado a este planteamiento, McConnell (2015, 12-17) señala que al hablar de cambio de la política se hace referencia a experiencias adquiridas con el tiempo que permite analizar los posibles errores cometidos en los procesos de implementación, o bien en la adquisición de nuevas herramientas o artefactos para incorporar en las políticas –sean instrumentos, prácticas, procesos técnicos, entre otros–. Esto puede verse influido en gran parte por grupos de interés cuyo capital simbólico les permite influir para determinar el establecimiento de políticas de acuerdo a su postura, o bien, por la agencia que poseen para imponerse en la selección de instrumentos o el establecimiento de objetivos que se desean cumplir.

Por otro lado, Capano (2013, 454-455) sostiene que el cambio de las políticas se produce en distintos niveles de aprendizaje, los cuales son aprovechados por los hacedores de política o bien grupos de interés para el ajuste de instrumentos de política, el cambio de los mismos, o la modificación completa de los objetivos de la política. Estos procesos señalan que los cambios en la política pueden ser de tipo incremental, con modificaciones mínimas, o bien, por la influencia de corrientes de pensamiento que determinan el establecimiento de paradigmas en las políticas públicas y conducen a una nueva interpretación de las mismas.

Asimismo, otras corrientes de pensadores que estudian el cambio de las políticas públicas como Sugiyama (2008, 196), señala que existen factores externos que pueden intervenir en la formulación e implementación de las políticas. Si bien, el cambio puede ser mínimo, existe una difusión de políticas –*policy diffusion*– que permite introducir nuevos componentes o conceptos en el entendimiento de la política *per se*. Así, se producen procesos de adaptación en el que los subsistemas de políticas pueden modificarse paulatinamente, hasta la intervención de actores con un alto grado de influencia y tenga interés por integrar ideas que provienen de estos grupos externos.

Al contextualizar estos elementos sobre las políticas de discapacidad, se reconoce la existencia de grandes paradigmas que han versado en la comprensión de este problema social, y que se ha integrado en el ámbito de las políticas públicas para incorporar estrategias de acción. Jiménez y Huete (2010, 138) señalan que, desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX han surgido tres conceptos sobre la discapacidad tanto en un ámbito social, como en el área de la política.

Es así que, el concepto de discapacidad parte de tres grandes paradigmas resumidos de la siguiente manera: a) el paradigma tradicional, que trata a esta condición desde una visión marginal, relacionando el surgimiento o manifestación de esta condición a elementos místicos y sin una intervención del Estado, más que la asistencia de instituciones benéficas y la Iglesia; b) el paradigma médico o de la rehabilitación, que promueve la rehabilitación de la discapacidad desde una visión médica, pero entiendo a esta condición una minusvalía; y el c) paradigma social, que surge entre los años 1960-1980, consideró que la formulación de políticas públicas debe abarcar una dimensión social. De esta manera, la rehabilitación médica se convirtió pasó a ser revisada como una estrategia transversal en la atención de estas personas –denominadas en este periodo como discapacitadas– pero se promovió la generación de acciones que conduzcan al respeto de sus derechos sociales, el acceso a bienes y servicios de forma equitativa, y su involucramiento dentro de actividades económicas y de participación ciudadana.

Ante estas condiciones, el cambio de política debía considerar estrategias para incorporar procesos que contribuyan a la incorporación de instrumentos que fomenten el cumplimiento de estos objetivos. Schneider (2012, 217-219) analiza el proceso del cambio y señala que, es importante identificar cómo se produce el diseño de las políticas en cuyo proceso se establecen fines, objetivos y medios para modificar las políticas y poder implementarlas de manera eficaz.

Para analizar el cambio en las políticas públicas sobre discapacidades es necesario entender cuál es el contexto sobre el cual se han implementado las mismas y qué factores han incidido en su modificación. De acuerdo a Howlett, Ramesh y Perl (2009) y Weyrach, Echt y Suliman (2016) explican que estudiar el contexto permite identificar condiciones que han generado una interacción de actores; quienes intervienen con nuevas ideas que modifican las estructuras y la agencia de las instituciones para la formulación de políticas. En este sentido, es importante tanto para el hacedor como el

analista de políticas identificar los procesos y las ideas que versan sobre dichos acontecimientos.

En resumen, formular políticas públicas implica un proceso de reconocimiento del contexto en el que se presentan actores sociales, actores políticos y actores privados que intervienen en la identificación de un problema, su puesta en agenda, la formulación, implementación o cambio de las políticas. Si bien, estos procesos versan sobre un cúmulo de instituciones que se han desarrollado a lo largo del tiempo, resulta importante identificar las prácticas, los intereses y la agencia que ha motivado la incorporación de ideas para la implementación de las políticas.

### **1.2.3. Análisis socio-técnico: comprender el rol de las tecnologías y el impacto en la formulación de políticas públicas y la inclusión social**

Si bien en el acápite anterior se analizó el cambio en las políticas públicas y las implicaciones que puede producir este proceso; es importante denotar que, sobre el contexto sociocultural existe una interrelación entre actores sociales y artefactos tecnológicos. Para ello, es necesario tener una visión holística en la que se identifique la influencia de componentes tecnológicos que interactúan en la sociedad y el estudio de las relaciones que se producen. Para ello, se analizará la importancia de los componentes tecnológicos a partir del análisis socio-técnico. Este enfoque permite analizar los artefactos tecnológicos que integran parte de una sociedad y las relaciones que se producen sobre las mismas.

Dagnino y Thomas (1996, 15) señalan que este enfoque de análisis permite romper una estructura de pensamiento en el cual, se estudia los artefactos tecnológicos bajo una mirada determinista. Esto quiere decir que la visión tradicional de los estudios sociales y de las ciencias políticas no reconocen la relación que pueden tener estos objetos con las dinámicas sociales, la producción de intereses por parte de actores que desean integrar estos artefactos en un contexto social y los procesos que producen, modelando diferentes interacciones entre los individuos que se vinculan con el artefacto.

Es importante destacar que la mirada epistemológica del análisis socio-técnico se sitúa en los estudios de la Ciencia (C), Tecnología (T) y Sociedad (S), los cuales, analizan las condiciones que han permitido el avance de la Innovación (I) y el desarrollo (D) en distintos procesos históricos. Jasanoff (2004, 19-22) indica también que la integración de estas categorías de análisis implica que el conocimiento que se tiene sobre los artefactos y las condiciones sobre las cuales se condicionan sus marcos de acción son

socialmente construidos. Es decir, el investigador no se debe restringir en tener una visión artefactual de las tecnologías; sino, reconocer todo un campo de conocimiento que surge sobre las mismas y las dimensiones ideológicas, sociales y materiales que las constituyen.

A través de este enfoque, se obtiene una comprensión más amplia del concepto de tecnología. Según Vinck (2012) y Thomas (2008), las tecnologías no solo se definen como un conjunto de procesos cognitivos que incluyen elementos artificiales, sino que también engloban todas las acciones y conocimientos que la sociedad les atribuye. De esta manera, las comunidades configuran una percepción de los artefactos y las tecnologías que pueden abarcar desde mecanismos técnicos, maquinarias y procesos industriales, hasta la inclusión de normativas y legislaciones que se integran en la sociedad y conforman su estructura social. Es decir, las tecnologías se aplican basándose en una serie de conocimientos y condiciones que limitan su funcionamiento, pero que también contribuyen a la generación de procesos sociales

Este enfoque ha sido aplicado para el estudio de las políticas públicas en los últimos años. Langdon Winner (1980) es el principal precursor de estos estudios y reconoce que dentro de un contexto social los individuos y los artefactos se ven afectados o influenciados por las políticas dentro de un sistema socio-técnico. Esto implica que al prestar atención a las características que puede tener un objeto dentro de un espacio social, hubo fenómenos políticos que determinaron ciertos componentes que integran a un artefacto tecnológico y los acuerdos entre poderes que determinan su uso, como también la capacidad de la comunidad para acceder al mismo.

Su aplicación en el análisis de las políticas públicas permite ahondar con mayor profundidad en cómo una política incorpora artefactos que permiten influir en los relacionamientos sociales; al igual que en las formas y modos de producción. Bortz y Thomas (2019, 3-5) señalan que esta aproximación analítica reconoce una serie de condiciones que ayudan al desarrollo de las políticas públicas por medio de estrategias metodológicas que permiten identificar procesos, ideas y actores que intervienen para la selección de artefactos.

Así, la producción de tecnologías tiene consecuencias políticas que implican cambios en procesos sociales y culturales. Frost (1992), señala que estos procesos de incorporación de tecnologías en la toma de decisiones de la política trascienden una barrera técnica y responden a la materialización de acciones e intereses que tienen los grupos políticos

por incorporar los artefactos tecnológicos. Por tanto, se evidencia que la selección de las tecnologías no responde necesariamente a procesos racionales de las comunidades, sino a las condiciones sociales, culturales y la influencia de las élites para tomar decisiones. A su vez, se entiende las motivaciones del por qué no se escogería un tipo de tecnología en particular, o las alianzas entre comunidades epistémicas, o grupos expertos en la fabricación de tecnologías.

De igual manera, se reconoce que los instrumentos de política funcionan como aparatos socio-técnicos que permiten consolidar una serie de acciones y marcos operativos para llevar a cabo procesos de implementación de la política<sup>1</sup>. Por tanto, llevan consigo una serie de códigos e ideas que son direccionadas por una red de actores que intervienen por medio de relaciones de poder y delimitan comportamientos. Jasanoff (2004) propone que este enfoque ayuda a comprender una serie de dinámicas que motivan el desarrollo de acciones e ideas que permiten el relacionamiento de la sociedad y los artefactos. El análisis socio-técnico supera una visión técnica de los artefactos tecnológicos y reconoce a estos como elementos clave para la construcción social y cultural de una comunidad.

La incorporación de este enfoque para el estudio de las políticas de discapacidad ayudará a comprender los artefactos tecnológicos que se han incorporado para generar soluciones sobre este problema público. Por ejemplo, desde la selección de los instrumentos médicos que se debe fabricar o importar para ayudar a una persona con discapacidad física; la generación de un marco normativo para identificar el tipo de discapacidad cognitiva y su atención en un ámbito social, cultural y educativo; y las estrategias para incluir en procesos sociales a este sector social para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

Una vez dada la explicación, se analizará el marco de análisis de la disertación, la cual, consiste en el enfoque de redes de política.

#### **1.2.4. El enfoque de redes de política**

Las redes de política es un enfoque que surgió de los estudios norteamericanos que analizaban las conexiones existentes entre los actores del sector público y el sector privado que intervenían en la política y en la relación de la administración pública.

---

<sup>1</sup> Aplicando la tradicional tipología NATO, se puede ejemplificar a través de campañas informativas sobre algún tema de interés público, códigos fiscales, maquinaria especializada, entre otros.

Hugh Hecló (1978) inició los primeros análisis a través de los grandes actores que los compilaba en el denominado triángulo de hierro; el cual, consistía en estudiar la relación existente entre el poder Ejecutivo, los comités del Congreso y los grupos de interés que llegaron a influir en el lobby de la política estadounidense para la formulación de políticas públicas.

Este primer acercamiento permitió reconocer a gran escala, los relacionamientos que existen entre grupos de poder para intervenir o interceder en la implementación de las políticas públicas. Posteriormente, nuevas entradas de análisis permitieron ampliar el enfoque de estudio para entender que en las redes de política convergen una multiplicidad de actores que ya no forman el triángulo de hierro, y se establecen en comunidades de política. Peterson (2003) analiza esta premisa y reconoce que la influencia de diversos actores que actúan en distintos niveles de política, sean estos públicos, privados o no estatales, intervienen en la toma de decisiones y son parte fundamental para la generación de resultados de la política y la capacidad de cohesión e integración de una red y las comunidades de política.

Con estos elementos, se puede deducir que las redes se constituyen como estructuras sociales en las cuales confluyen una serie de relaciones de poder. Knoke (1993) argumenta que las relaciones se basan en términos de influencia, a través del convencimiento de argumentos razonados para cambiar opiniones o posturas; asimismo, existen relaciones de dominación, cuando un actor establece medidas normativas para premiar o sancionar si se cambia de parecer. El último tipo de relacionamiento consiste en la imposición de un poder autoritario que cohibe la capacidad de participación y fomenta un tipo de intermediación de intereses.

Los actores que intervienen en política pueden ser tanto nacionales, como también internacionales y existe un componente de influencia –o más bien presión– por parte de estos para incorporar agendas de trabajo en un país e influir en el proceso de formulación de las políticas públicas. De esta manera, Peterson considera que el enfoque de redes reconoce un clúster de actores que tienen intereses o participan en un sector de política, determinando el triunfo o fracaso del *policy outcome*.

Asimismo, Rhodes (1996) plantea el análisis de redes de política a partir de una tipología donde centra su atención en las comunidades de política, entendidas como el grupo de actores que comparten ciertas propiedades en común –formas de pensar, intereses y acciones conjuntas– e intervienen en varios subsistemas de políticas. De esta



manera, las redes de política son un enclave para realizar estudios de meso nivel; es decir, permite reconocer las dinámicas de participación macro, entre los actores gubernamentales y con un nivel de agencia fuerte en política; y las dinámicas a nivel micro, por parte de actores sociales que pueden ser organizaciones individuales o grupales que influyen en la política.

De igual manera, Wu y Knoke (2012) argumentan que el enfoque de redes permite identificar las estructuras de poder, las relaciones que se establecen entre actores para el proceso de hacer política y la producción de resultados de política. Aunado a este punto, Chaqués (2014) presenta algunas características del enfoque de redes, señalando que posee un carácter heurístico al definir los vínculos existentes en los actores sociales y los actores gubernamentales a través de procesos de negociación, mediación y la existencia de puntos de concordancia para establecer acuerdos entre las partes que intervienen en distintos momentos de su quehacer.

El desarrollo del análisis de redes de políticas se debe a una serie de preocupaciones conceptuales y teóricas que requerían de un proceso que identifique las dinámicas de los actores. Harguindeguy (2015, 124-125) explica que a través del avance de nuevas teorías económicas, el surgimiento y expansión de empresas multinacionales, la reorganización de los movimientos sociales en la década de los 70 y los procesos de globalización motivó a establecer un enfoque que identifique las dinámicas de agencia-poder y la influencia de actores que apoyan en la formulación de políticas públicas.

Cabe recalcar que existen dos escuelas que han marcado el estudio de las redes de política. Börzel (1997) y Marsh y Smith (2000) rescatan los aportes de la literatura de las escuelas alemana y holandesa que analizan las redes como una estrategia para fortalecer los procesos de gobernanza y los procesos de participación en la toma de decisiones. Por otro lado, la literatura de la escuela estadounidense y británica ha enfocado a las redes como esta capacidad para comprender la intermediación de intereses entre diversos actores que influyen en la toma de decisiones. En el proyecto de disertación, el enfoque de redes será analizado desde la literatura anglosajona al reconocer la capacidad de agencia de los actores para la generación de procesos en la formulación de políticas públicas.

### **1.2.5. El modelo dialéctico**

El modelo dialéctico parte de los estudios propuestos por Marsh y Smith (2000). Se considera importante reconocer la estructura de la red, los aprendizajes que se dan en los procesos de la política y la interacción entre actores para producir resultados de política. Este modelo ve la necesidad de identificar la cantidad de miembros que interactúan en una red, el establecimiento de comunidades de política y el contexto sobre el cual los actores llevan a cabo sus acciones.

El contexto determina las características específicas que poseen las redes, definiendo así su estructura, es decir, los procesos que influyen en la distribución de recursos y en las dinámicas de interacción entre los diferentes actores. Wu y Knoke (2012) argumentan que el contexto es fundamental para identificar las estructuras de poder que delimitan los procesos de formulación de políticas públicas y la generación de resultados.

Además, la estructura de la red puede ser tanto abierta, con una amplia gama de actores participantes, como cerrada, con un número limitado de actores. Estas características dependen en gran medida del nivel de tecnificación de los actores, su capacidad de agencia, comunicación y los recursos disponibles para formar coaliciones según los grupos de interés.

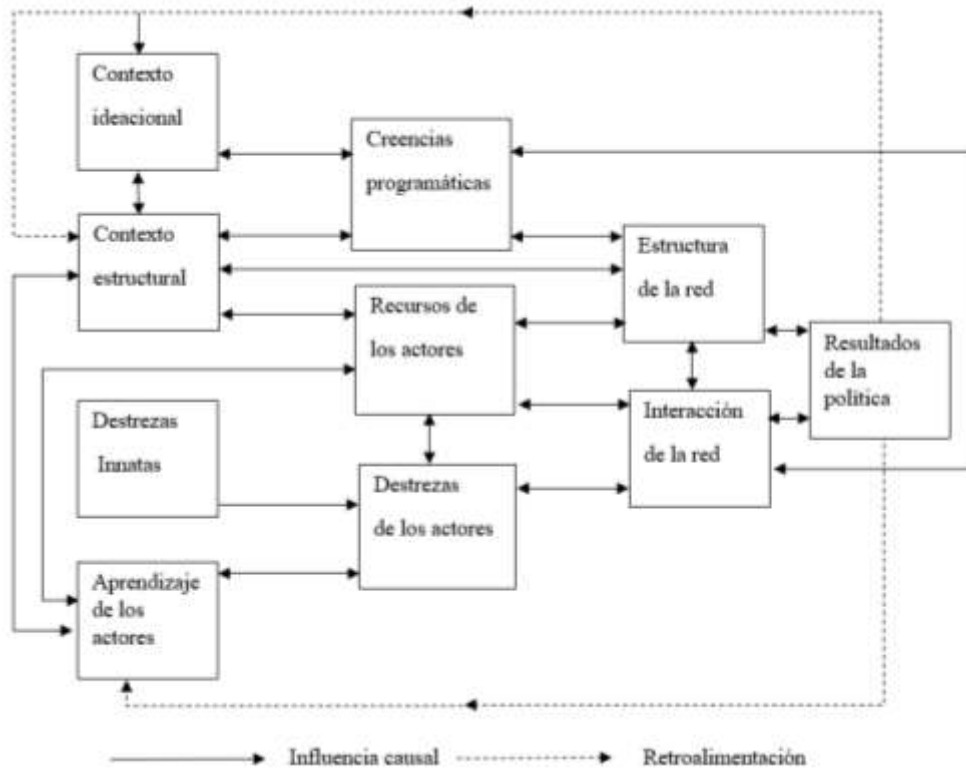
Marsh y Smith (2000) señalan que el modelo dialéctico se enfoca en el análisis de la estructura y la agencia, entendido esto como la capacidad que tienen los actores de una red para generar acciones, ejercer su voluntad, actuar de manera consciente y reflexiva con el fin de tomar decisiones y establecer dinámicas de comportamiento; como también, reconocer el rol de los agentes para fomentar acciones e institucionalizar procesos, estableciendo formas de pensamiento, creencias, dogmas en un espacio de relacionamiento común de los actores. A su vez, consideran importante la relación que existe entre la agencia de la red y la generación de resultados de política. Por un lado, se entiende que existen procesos políticos motivados por intereses por parte de los actores y son las redes las que pueden influir en el resultado de las políticas al integrar formas de pensamiento y la conjugación de las relaciones dialécticas.

### **1.2.6. El modelo ideacional**

El modelo ideacional surge de los estudios del modelo dialéctico y permite identificar los procesos que afectan a la estructura y agencia del contexto de la política y el relacionamiento de los actores, los cuales tienen repercusiones en los resultados de la política. No obstante, sus aportes fueron importantes para identificar un factor

importante en el desarrollo de actividades entre los actores; como es el rol de las ideas. En este sentido, Kisby (2007) plantea al enfoque ideacional como el análisis a través del rol e influencia que tienen las ideas sobre un área de política.

**Figura 1.1. Relación dialéctica entre redes de política y resultado de política en una aproximación ideacional**



Fuente: Kisby (2007). Traducción personal.

Kisby sostiene que existe una serie de ideas programáticas que influyen en el desarrollo de las políticas públicas y aporta al enfoque dialéctico en la medida que considera que las ideas producen procesos de cohesión social, afianzan la estructura de una red y motiva a que los actores interactúen por medio de ideas comunes que comparten entre sí. Al ser las ideas fenómenos no observables, no pueden ser estudiadas con facilidad; no obstante, se considera indispensable tomar en cuenta las acciones que se desarrollan en torno a los discursos motivados por una idea en particular.

Para reforzar esta premisa, Hochschild (2006), señala que las ideas, las acciones y los intereses de los actores intervienen para producir y reproducir comportamientos sociales. Desde el enfoque ideacional, existe un conjunto de creencias programáticas que permiten generar un camino que los actores deben tomar, independientemente de

sus creencias; es decir, los actores sociales se ven influenciados por patrones establecidos a través de ideas para regular conductas y acciones.

Aunado a esta idea, autores como Rueschemeyer (2006) señala que es indispensable entender que las ideas pueden influir para la generación de cambios en un entorno social. Para ello, las ideas pueden anteceder o expresar los intereses de los actores que se traducirán posteriormente en acciones. De esta manera, se da una legitimidad a las ideas a través de un amplio margen de actuación, de acuerdo a un contexto en particular.

El mismo autor explica que en el análisis de las ideas existen tres grandes categorías: las ideas cognitivas, las ideas normativas y las ideas apreciativas. Cada tipo de idea genera un tipo de accionar específico en los actores y se las puede implementar según las condiciones del espacio. Las ideas cognitivas permiten entender cómo funciona el mundo y establecen una agencia a través de experiencias previas. Por su parte, las ideas normativas permiten regular o controlar el accionar de los individuos a partir de estrategias de cohesión. De esta manera, al ser ideas que dominan sobre un círculo amplio, las ideas y la generación de regulaciones se vuelven impersonales.

Con base en todo lo mencionado, es necesario puntualizar que el análisis de las políticas públicas comprende toda una serie de procesos donde se requiere identificar las características del contexto donde intervienen actores, unidos a través de ideas o creencias que comparten en común e intereses que les permite integrar una comunidad de política. A su vez, resulta importante reconocer que la agencia y la estructura une a los actores que permiten producir acciones para la formulación de políticas y las ideas juegan un rol fundamental, puesto que estas logran fundamentar un conjunto de creencias y de manera programática, insertarse en el área de política, modificando el uso de instrumentos, como también la modificación de los objetivos.

### **1.3. Metodología**

La metodología en una investigación conjetura el posicionamiento ontológico y teórico con la selección de técnicas y herramientas que permiten al investigador comprobar tanto la pregunta de investigación como la hipótesis. La escogencia de técnicas va desde la selección del estudio de caso, la selección de fuentes de información, la recolección de datos y el procesamiento de los mismos.

Es importante señalar que la investigación parte de un análisis deductivo en conjunción con el realismo crítico porque ofrece un marco sólido para el estudio de las políticas

públicas de discapacidad en el Ecuador. El enfoque deductivo parte de principios generales hacia conclusiones específicas, mientras que el realismo crítico busca comprender la realidad social y las estructuras que influyen en ella. Al vincular la metodología deductiva desde una perspectiva realista crítica, se puede tener un análisis profundo de los fenómenos sociales y políticos subyacentes.

Este enfoque metodológico ayuda a seleccionar de manera pertinente los métodos, técnicas y herramientas de investigación. El método aplicado en la investigación es mixto, de manera que se puede trabajar desde una perspectiva realista crítica; con el fin de profundizar el análisis con la recopilación y sistematización de la información.

El análisis cualitativo permite identificar los procesos que facilitaron la introducción de nuevas ideas programáticas sobre el ámbito de las discapacidades y cómo se produjo el cambio en la política de discapacidad. Para este efecto e identificar la información señalada, se debe realizar un levantamiento de información con fuentes primarias y secundarias para identificar actores políticos, los procesos que se llevaron a cabo en el ámbito de la política, las ideas que se establecieron y los intereses de los actores.

Para esta investigación se utilizará el estudio de caso como método y se centra en el análisis de las políticas de discapacidad en el Ecuador como el objeto de estudio.

Asimismo, se establece el uso de la teoría de redes como marco teórico que permite realizar un análisis cualitativo y cuantitativo.

En el caso del análisis cuantitativo se podrá identificar la estructura de la red a partir del procesamiento de la información obtenida y la generación de medidas para reconocer la influencia de los actores, el grado de participación y las ideas circundantes. A continuación, se explica a detalle los métodos que se utilizarán para el análisis de las políticas de discapacidad, junto con las estrategias para la recolección de datos y procesamiento de la información.

### **1.3.1. Estudio de caso**

Es importante señalar que la investigación toma como estudio de caso el cambio de las políticas de discapacidad en Ecuador. Gomm, Hammersley y Foster (2000, 98-102) indican que este método permite comprender desde un objeto de estudio, un comportamiento repetitivo de varios actores y que su existencia se encuentra de forma independiente del proceso de investigación. Asimismo, el término “caso” hace

referencia a la existencia de un hecho que puede ser analizado a partir de varias categorías.

Para llevar a cabo el proceso de selección del caso es necesario la identificación de variables para establecer relaciones causales. De esta manera, la investigación puede reconocer comportamientos y fenómenos a través de la revisión de datos empíricos y la selección más ordenada y controlada de variables. La investigación busca explicar el cambio de la política de discapacidad en el Ecuador a través del *framing* de la política y las ideas que generaron el cambio del paradigma de la rehabilitación médica al paradigma de la inclusión social.

En este caso, las variables que se han identificado para el análisis del cambio de las políticas de discapacidad se las puede señalar de esta manera: la variable dependiente es el cambio de la política de discapacidad, mientras que, la variable independiente son las ideas programáticas que se han implementado paulatinamente sobre el ámbito de política y que fueron integradas por una serie de actores políticos. Para el análisis de las variables señaladas, se procederá a implementar métodos y técnicas señaladas en la Tabla 1.1.

**Tabla 1.1. Métodos y técnicas a implementar para la verificación de variables**

<b>Variables</b>	<b>Marco teórico</b>	<b>Método</b>	<b>Resultado</b>
<b>Variable dependiente:</b> Cambio de la política discapacidad  <b>Variable independiente:</b> ideas programáticas	Modelo ideacional	Técnica de observación directa no participante	Analizar las condiciones del contexto social y económico que han permitido generar cambios en la política de discapacidad.
		Técnica de análisis documental	Identificar las fuentes bibliográficas primarias y secundarias que ayudarán con datos para reconocer los principales cambios en la política.
		Técnica de revisión bibliográfica	Reconocer las principales fuentes de consulta y artículos indexados que han profundizado sobre el estudio de las discapacidades y las

		políticas de discapacidad a nivel global y local.
	Técnica de entrevista semi-estructuradas	Obtener información primaria a través de actantes especializados en el ámbito de la política pública de discapacidad.
Análisis de redes de política	Técnica de grafos, matrices	Producir una representación gráfica de las redes de actores y de política que fueron clave en la implementación de las políticas y el framing de política.
	Técnica de análisis comparado	Reconocer los principales cambios producidos en distintos marcos temporales a través de la identificación de redes de política.
	Técnica de bola de nieve	Identificar las conexiones entre participantes y los nuevos actores que produjeron los cambios de la política y la implementación de un paradigma en el área de política.

*Fuente:* Elaboración propia, con base en Bhaskar (2008), Bortz y Thomas (2019), Kisby (2007), Marsh y Smith (2000), Rueschemeyer (2006), Sanz (2003).

La identificación de las variables es importante para la comprobación y relevancia de la selección del estudio de caso. Para este estudio se verá como el cambio de política se verá influenciado por ideas programáticas, principalmente enfocadas en la vigencia de derechos, la identificación y la detección de los grupos de atención prioritaria, el acceso a la salud y la educación, la participación ciudadana y el acceso a servicios básicos.

Estos criterios fueron seleccionados bajo dos premisas: a) la política pública implementó instrumentos para la rehabilitación médica de las personas con discapacidad y el acceso a la salud; y b) se integraron instrumentos tecnológicos que facilitaron la identificación de las personas con discapacidad, el reconocimiento de su condición social y la implementación de programas que incorpore estrategias y reformas para establecer una política pública que permita la inclusión social, más allá de la rehabilitación médica.

Con base en estas premisas, se establecen argumentos para sostener que la política pública de discapacidad tuvo un cambio importante en vista que:

- 1) Entre la década de los años 1960 al 2000, se establecían decretos para fomentar la atención médica de las personas “minusválidas”;
- 2) Hubo instrumentos que fomentaron la integración educativa y laboral de las personas con discapacidad, pero existe una carencia de información sobre los resultados obtenidos.
- 3) La presencia de actores políticos locales y extranjeros facilitó la incorporación de ideas programáticas que permitieron el cambio de la política de discapacidad. Las ideas que se posicionaban promovían la inclusión social de las personas con discapacidad, y posicionando a la rehabilitación médica como un tema subyacente sobre un nuevo paradigma, el cual, establece un componente bio-psico-social para la atención de este grupo.
- 4) A partir del año 2007, la política de discapacidad registra un cambio y rediseño de sus instrumentos incorporando un componente tecnológico para implementar programas de atención social, que permitió el acceso a bienes y servicios, inclusión laboral, participación ciudadana, entre otros.
- 5) Las instituciones ya existentes aceptaron paulatinamente la incorporación de las ideas programáticas para la formulación de una política pública que pueda implementar nuevos instrumentos bajo el paradigma de la inclusión social.
- 6) Entre los años 2007-2017 se obtuvieron importantes resultados para la implementación de indicadores que permitan un análisis socioeconómico de las personas con discapacidad, a través del Censo de Población y Vivienda del año 2010 y la creación de programas como la Misión Manuela Espejo y el bono solidario Joaquín Gallegos Lara para proponer procesos de inclusión social.



### **1.3.2. Análisis de redes**

El análisis de redes permite identificar las estructuras de poder, las vinculaciones desde niveles micro, meso y macro; y las relaciones que se establecen entre actores, para el proceso de hacer políticas públicas y la producción de resultados de la política. Es importante acotar que los actores que pueden identificarse en las redes son: gubernamentales, no estatales, privados, de la sociedad civil, etc. Knoke (1993) señala que el análisis de redes conceptualiza la estructura social a partir de relaciones entre actores.

En ese sentido, Knoke define a los actores como unidades individuales o colectivas que interviene sobre un ámbito social o político. Para el análisis de políticas públicas, es importante reconocer aquellos actores que permiten explicar el contexto de la política, con la identificación de las dimensiones en las que influye. De igual manera, el autor define a las relaciones como las interacciones entre actores, quienes intercambian productos materiales o simbólicos, ideas e información.

La identificación de las redes para el análisis de políticas públicas permite determinar los sistemas sociales existentes en una estructura global, al igual de la entrada y salida de actores que influyen sobre un ámbito de política. Wu y Knoke (2012) señalan que este análisis permite explicar la formación de sistemas abiertos –con una mayor integración e ingreso de actores-, o sistemas cerrados –con grupos reducidos en el proceso de toma de decisiones-; como también, identificar espacios de dominio de la política, la comunicación entre actores, la dependencia e intercambio de recursos; relaciones organizacionales y las coaliciones que se generaron en un determinado marco espacial y temporal

De igual manera, Peterson (2003) explica que el análisis de redes permite al investigador reconocer la influencia de actores que intervienen en el proceso de hacer políticas públicas, en la toma de decisiones, la capacidad de agencias de los actores y cómo afectan en los resultados de la política. Estas coyunturas son clave para analizar el cambio de las políticas, la introducción de ideas y el ingreso de nuevos actores en el campo político y su grado de influencia.

Sanz (2003) señala que el análisis de las políticas públicas a través del enfoque de redes facilita la identificación del comportamiento de los actores, la interacción que se produce entre ellos –relaciones- y los patrones actitudinales que reproducen. Este

enfoque de análisis permitirá conocer y reconocer los actores que han participado para el cambio de la política de discapacidad, las relaciones en distintos niveles que permitieron la integración de ideas, los intereses y sobre la estructura socio política.

Cabe señalar que el enfoque de redes permite la combinación de los de análisis cualitativo y el análisis cuantitativo de la siguiente manera: en el primero, se sustenta en la aplicación de técnicas de levantamiento de información acerca de los actores políticos, las ideas sobre un contexto de política y reconocer los intereses que se posicionaron. En el segundo, por medio del análisis de redes sociales (ARS), se puede obtener una gráfica de la red y generar cálculos, tales como centralidad, integración, densidad y cohesión de los actores y para determinar la estructura de la red y las relaciones de los actores, como se verá a continuación.

### **1.3.2.1. Análisis cualitativo**

El análisis cualitativo consiste en el uso de técnicas que faciliten la recopilación de información para profundizar el estudio de caso. Las técnicas a emplear deben rastrear tres componentes: actores, ideas e intereses que produjeron el cambio en la política de discapacidad. Para ello, es importante el uso de fuentes primarias y secundarias. A partir de las fuentes primarias se hace la revisión de documentos de archivo, artículos de prensa y entrevistas a informantes clave. Esta información permite identificar discursos, actores e ideas que se sostenían en un periodo  $T_0$ , para comparar con el cambio de la política en  $T_1$ .

En las fuentes secundarias, la revisión de bibliografía especializada como libros y artículos académicos sitúan conceptos para dar un soporte científico a la investigación. Esta información es indispensable al momento de dar explicaciones con un sustento teórico y que permita situar los conceptos con el contexto a analizar. Para identificar ideas, actores e intereses, resulta imperante el estudio de los discursos que subyacen en las fuentes primarias –entrevistas, documentos oficiales– y fuentes secundarias que analizan esta área de política. El análisis de los recursos narrativos será importante para reconocer los discursos que surgieron en su momento.

Autores como Ghinoi et al (2018) y Wersun (2010) señalan que el análisis discursivo permite identificar, por un lado, las estructuras socio lingüísticas, los discursos anidados en las instituciones y la relación causal entre las estructuras discursivas y los eventos entre los actores del área de política y sus prácticas. Por tanto, es importante para el

análisis de los discursos, el reconocimiento de las ideas que rondan sobre un ámbito de política y que se expresan en las fuentes. De esta manera, se puede identificar códigos, cargas ideológicas y las intenciones de los individuos para entender el problema público y dar solución al mismo a través del diseño, formulación e implementación de políticas.

Otra de las técnicas para la obtención de datos se basará en la observación participante, a partir de la recopilación de información que ofrecen actores políticos y técnicos que han influenciado en el proceso del cambio de la política de discapacidad en el Ecuador. Guben (2004) y Tonkin (1984) señalan que la técnica de observación participante permite contextualizar los diversos procesos y coyunturas sobre los cuales, los actores estuvieron involucrados y los resultados de sus acciones.

Para ello, el acercamiento a los actores de política se realizará a través de entrevistas, por medio de la técnica de bola de nieve para seleccionar una muestra de actores que forman parte de organismos especializados, para realizar preguntas semi estructuradas y de respuesta larga, de manera que se podrá identificar las ideas que convergen sobre los actores, como también los componentes subjetivos que rondaron sobre un área de política.

Con base en la información proporcionada, se puede desarrollar un mapeo de actores relevantes para el cambio de la política pública de discapacidad. Para realizar este proceso de la investigación se utilizará la Teoría Actor-Red (TAR). Esta teoría proviene de los estudios de Latour (1993) quien realizó una crítica a los modelos tradicionales de estudio en que la ciencia ha separado saberes en su afán de clasificar y codificar formas de pensamiento y comprensión del mundo.

Latour desafió las divisiones convencionales entre sociedad y tecnología. Los objetos no son recursos o herramientas para el ser humano, sino que tienen incidencia en la toma de decisiones. Propuso que ambas se entrelazan y son clave para en los relacionamientos de una red. Así, es importante señalar la relevancia de la relación entre la naturaleza, los seres humanos, las interacciones entre estas, las tecnologías y las instituciones creadas bajo un principio de simetría. De esta manera, el uso de la TAR permite identificar diversos actores, tanto humanos y no humanos que influyen en las políticas públicas y conforman una estructura y producen relaciones sobre un contexto de la política.

La atribución de agencia y el reconocimiento de los actores no humanos dentro de una red, permite profundizar en la capacidad de los dispositivos y aparatos en la promoción de transformaciones sociales.

Thomas (2008) y Callon (1986) analizan estos interrelacionamientos entre actores humanos y no humanos desde un componente socio-técnico para reconocer una intermediación entre individuos, los cuales poseen intereses e ideas que generan aplicación de artefactos, entendidos como tecnologías, instrumentos de política, prácticas de política y que se pueden evidenciar.

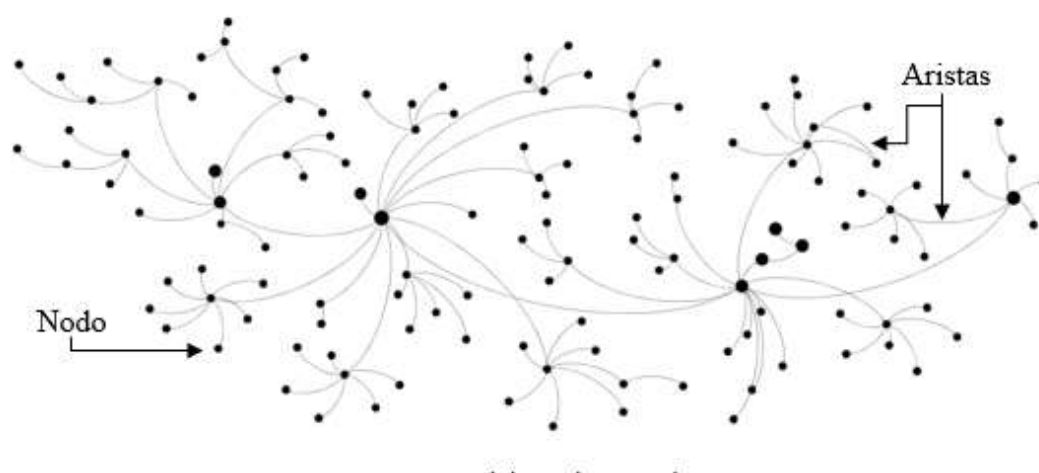
### **1.3.2.2. Análisis cuantitativo**

El análisis cuantitativo propone el análisis de la información levantada y vincular los datos encontrados, para generar las relaciones entre actores, ideas e intereses. Para identificar estas relaciones, se recurrirá al Análisis de Redes Sociales (ARS). Sanz (2003, 22) lo señala como una herramienta descriptiva que permite estudiar las relaciones que se dan entre los actores y, por ende, las estructuras sociales y las vinculaciones que conforman una interrelación de acciones, motivadas por las ideas y los intereses de los actores.

Este método permite relacionar a los actores a través de una matriz para visibilizar los relacionamientos existentes. Para ello, se utiliza álgebra matricial y la técnica de grafos para graficar las relaciones entre los actores. Wasserman y Faust (1994), y Sanz (2003) analizan las redes de actores a través de la teoría de grafos para determinar el grado de influencia de los actores por medio de la ilustración de la red.

La técnica de grafos proviene de las ciencias exactas y permite proyectar el comportamiento de los individuos como también comprender los lazos relacionales, las triadas, grupos y subgrupos en una red. Así, una gráfica estará conformada por los nodos -actores que participan en política-, representados gráficamente como puntos; y las aristas -redes de relaciones entre los actores-, representadas gráficamente como líneas que vinculan un nodo con otro.

**Figura 1.2. Representación de una red, con la aplicación del ARS**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del programa Gephi (2021).

Es importante reconocer algunos conceptos planteados por Wasserman y Faust (1994) entre los cuales destacan:

- a) Los “lazos relacionales” que consisten en los vínculos entre actores a través de las relaciones que les permiten conectarse. Comúnmente, conocidas como aristas;
- b) Las “díadas” o las relaciones entre dos individuos producen vínculos capaces de ser recíprocos;
- c) Las “tríadas” que se da entre tres individuos;
- d) Los “grupos” como el conjunto de actores que interactúan entre sí y que generan lazos;
- e) Los “subgrupos” como una categorización más específica de un grupo, en la que se puede evidenciar más actores que se comunican y relacionan.

Este nivel de dimensiones permite establecer categorías de análisis en el contexto de la red, para identificar si los actores en un momento determinado tuvieron vínculos amplios, como un sistema abierto, o como un sistema cerrado para el intercambio de recursos. Para el análisis de políticas públicas, el aporte del ARS permite visibilizar los actores que intervinieron e intervienen en un contexto de la política. Asimismo, la identificación de los niveles de relacionamiento facilita el reconocimiento del grado de influencia de las ideas sobre un grupo o subgrupo de actores políticos y cómo esto conduce al desarrollo de acciones para la implementación o cambio de la política pública.

Para la presente investigación se utilizarán las medidas que proponen Sanz (2003, 28), y Kuz, Falco y Giandini (2007, 92). De igual manera, es importante señalar que para obtener el grafo junto con las métricas que permitan sustentar la tesis, se utilizará el software Gephi, el mismo que establece mediciones de la red de acuerdo al requerimiento de la investigación y obtener el gráfico de la red, como lo ejemplificado en la Figura 1.2. Asimismo, los autores señalan que de acuerdo al tamaño de la red y la hipótesis que se intenta comprobar, los cálculos más adecuados para una investigación con aplicación de metodología mixta son las medidas de centralidad.

En este sentido, se aplicarán tres cálculos para comprobar los siguientes elementos: a) la medición del grado de centralidad –*degree* en Gephi-, es decir, se calculará la proporción de relaciones existentes en una red frente al total de relaciones posibles (Sanz 2003, 28). En definitiva, este cálculo permitirá observar los nodos que tienen el mayor número de relaciones en una red, lo que implica reconocer que estos actantes identificados poseen una concentración de poder significativa para llevar a cabo acciones o la introducción de ideas programáticas. La fórmula de aplicación es:

$$CD(n_i) = \sum_j x_{jj}$$

Cabe señalar que a partir de la centralidad se puede indagar la propiedad de un actor y las relaciones pequeñas que se dan entre individuos. Para ello, se analiza la métrica de centralidad de intermediación –*Betweenness centrality* en Gephi-, la misma que permite analizar los flujos de conexiones que tienen los actantes que más se interrelacionan y los caminos más cortos entre distintos actores para la transferencia de ideas o apoyos entre los subgrupos. Para determinar de manera cuantitativa las expresiones de los números, se normalizan los datos en un rango de 0 y 1, de manera que, los nodos cuyo resultado arroje valores cercanos a 1 tienen un mayor grado de influencia.

Esta medida permite determinar si existe una menor o mayor diferencia entre los actores y determinar si existen centro de poder. De ser el caso que algún actor –humano o no humano- concentre mayor grado de influencia implica una sujeción del resto de actores sobre una visión *top down* de la política. Por ende, la red de política no es democrática al existir una concentración de poder sobre uno o varios nodos. Para ello, la fórmula para obtener los resultados es<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Para realizar el cálculo de centralidad-mediación, Sanz (2003, 28) explica que “para todos los puntos no ordenados,  $i, j, k$ , donde  $i < j$ ,  $n$  es el número de nodos de la red y  $g_{ij(k)}$  es el número de geodésicas

$$C_B(K) = \frac{2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (g_{ij}(k) / g_{ij})}{n^2 - 3n + 2}$$

Finalmente, se realizará un análisis mixto con la aplicación del estudio de núcleos generalizados, para identificar la cohesión de los actantes. Esto quiere decir, que se describirá la interconexión de los actores de la red. Para ello, se utilizará el modelo descriptivo *K-core* para identificar los actantes que tienen un mayor grado de influencia y que fueron los mayores participes en el cambio de la política pública de discapacidad.

Con base en la aplicación de una metodología mixta, se puede inferir en que la investigación busca analizar los actantes que tuvieron mayor relevancia en el cambio de la política, como también identificar las acciones más importantes que sucedieron para establecer cambios, a través del *policy diffusion* y la articulación de acciones entre los actantes y los distintos niveles de participación sobre una red de política para instituir un enfoque de inclusión social en la política de discapacidad.

---

(camino más cortos) entre *i* y *j*, que pasan por *k*. Por tanto si *k* está en el camino más corto del par (*i,j*), *K* tiene alta centralidad-mediación”

## **Capítulo 2. Contexto de la política de discapacidad**

En este capítulo se va a explicar el contexto sobre el que se diseñó la política pública de discapacidad en el Ecuador. Se parte desde una revisión histórica global sobre el concepto de discapacidad, en especial en cómo se abordaba condición a lo largo del tiempo en materia legal y social, hasta ser considerada como un problema público que requería ser integrada como parte de una agenda de trabajo en los gobiernos. De igual manera, se detallará las consideraciones que se han inscrito tanto en un ámbito social, como en el *framing* de la política en América Latina y posteriormente, en el Ecuador.

La política pública de discapacidad responde a un proceso de lucha social y política para visibilizar esta condición como un problema público. La lógica primigenia de esta condición era entendida desde suposiciones místicas o divinas. Posteriormente, con el avance científico y el estudio de la medicina que incluía el análisis de los cuerpos permitió establecer procedimientos para tratar las discapacidades físicas y mentales.

Para finales del siglo XX, una revisión inter y transdisciplinaria motivó a la reflexión de las discapacidades no solo como un tema por abordar en el campo de la medicina; también ameritaba analizar desde la sociología, la psicología y la economía para reconocer las condiciones socioeconómicas de este grupo social, que incluía el acceso a servicios, recursos, la participación ciudadana, entre otras.

A nivel internacional, organismos como la ONU, la OMS, OIT y sus suborganismos han desarrollado instrumentos para ayudar a otros países para la implementación de agendas públicas que puedan implementar políticas públicas desde un enfoque bio-psico-social. Jiménez y Huete (2010) señalan la importancia de los organismos internacionales en vista que estos contribuyeron con planes para el estudio de las discapacidades, el reconocimiento de las condiciones socioeconómicas y las estrategias para la integración y fomento a la participación de los mismos en un contexto social.

Estos procesos son necesarios de reconocer porque históricamente, las personas con discapacidad fueron segregadas socialmente al punto que no podían participar en actividades económicas, además que el acceso a recursos era limitado. De igual manera, los servicios públicos e infraestructura no contaban con condiciones para facilitar el acceso a los mismos. En la actualidad, existen instrumentos tecnológicos que facilitan el acceso a servicios como el transporte público, la incorporación de mecanismos para



ayudar al uso de las TICs, programas de inclusión en educación y trabajo por medio de aparatos especializados.

En el contexto ecuatoriano, los registros históricos indican que el abordaje de la discapacidad adquirió relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX. Antes de este periodo, existen escasos registros documentales desde la época colonial hasta el primer siglo de la república. Las menciones más cercanas sobre este grupo social son aquellos textos en que se referencia a personas consideradas "locas". Estos individuos eran remitidos a hospicios, junto con personas pobres o aquellas que transgredían las normas morales, y eran atendidos por comunidades religiosas (Moreno y Morán, 2012).

A mediados de 1960, el Estado ecuatoriano adoptó medidas para tratar a la discapacidad como un problema que se debía atender bajo un enfoque médico, con la promoción de servicios para la rehabilitación física y servicios educativos para este grupo.

Paulatinamente, se crearon organismos especializados para el tratamiento de las discapacidades y la formulación de políticas públicas; además de la creación de instrumentos que permitan conducir lineamientos para abordar a la discapacidad.

Valencia y Bernal (2016) y Camacho et al (2018) señalan que, a comienzos del siglo XXI, y en especial durante el gobierno de Rafael Correa en el 2007, se da un cambio paradigmático y se establecieron objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir, que buscó incorporar estrategias para la inclusión social de grupos históricamente marginalizados. Aunado a esto, el Ecuador se adscribió a compromisos internacionales fomentados por la ONU y la OEA para erradicar la segregación de las personas con discapacidad. Asimismo, se implementó instrumentos especializados, técnicos y tecnológicos que tuvieron por objetivo la integración de las personas con discapacidad a la sociedad.

Como se verá a lo largo de este capítulo, se revisará que los instrumentos de política que se fueron incorporando durante la segunda mitad del siglo XX, permitieron tener un primer diagnóstico de las personas con discapacidad y cuyos resultados fueron necesarios para implementar acciones para mejorar sus condiciones de vida.

Con base en esta información, en este capítulo se analiza la política pública de discapacidad desde una perspectiva histórica, el cambio paradigmático sobre su concepto y la creación de instrumentos de política en materia de política pública en el Ecuador entre la década de 1960 hasta principios del año 2000. Los apartados del

mismo pretenden analizar el desarrollo histórico para la formulación de la política pública. Para ello, se contextualiza el concepto de discapacidad y cómo conceptos como el de “normalidad” influían para que las personas con discapacidad reciban un trato diferente y segregado a nivel social.

Asimismo, se contextualiza los avances a en el contexto latinoamericano para considerar a la discapacidad como un problema público y la vinculación con programas internacionales que contribuyeron para la formulación de políticas y la creación de instrumentos. Por último, se realiza un análisis sobre la política pública en Ecuador en el marco temporal señalado para identificar los procesos y actores que circundaron en los primeros años para la formulación de la política. Para ello, se realizará un análisis de la red de contexto de la política para identificar los actores e ideas que influyeron en un inicio para implementar la política, hasta su cambio.

### **2.1. Políticas de discapacidad, un recuento histórico y el cambio de paradigma**

La discapacidad es una condición inherente del ser humano y ha estado presente a lo largo de toda nuestra historia. Di Nasso (2004) señala que desde la antigüedad ya se buscaba dar una categorización a este grupo social. Civilizaciones como los griegos, romanos y egipcios rechazaban estas condiciones “diferentes” en cuanto su aspecto físico. Por lo regular, estas personas eran desterradas o abandonadas. En algunos casos, como en la sociedad espartana, se dejaba morir a los neonatos en la naturaleza. Estas acciones fueron reproducidas por siglos dado que se consideraba que dichos atributos no les permitirían sobrevivir a estas personas por mucho tiempo.

En la Edad Antigua, los romanos crearon los primeros instrumentos legales y las primeras instituciones como la *curatela*, para la administración de los bienes de sujetos incapacitados de ejercer sus propios derechos por sí mismo o *sui iuris púber*. En el Derecho Romano, la tabla V del Código Decenviral reconocía a los *mentes captus* como sujetos con limitaciones intelectuales y a los *furiosis* como sujetos “privados de la razón” (Hernández 2015). Para los sujetos mencionados, la *curatela* se administraba para la prohibición del manejo de su patrimonio –*curatela dativa*- y la prohibición de realizar negocios si afectaban al patrimonio privado –*interdicto honorum*-.

En la Edad Media el panorama para estas personas no cambió; las comunidades excluían a estos individuos argumentando que dicha condición era un castigo divino. De igual manera, Di Nasso (2004) explica que a finales de la Edad Media se crearon los

primeros hospicios para encerrar a estas personas, alegando un principio de “solidaridad” dado que la mayoría vivían en mendicidad, abandonados en los pueblos o burgos. Estas acciones respondían de acuerdo a la comprensión de la discapacidad que en ese momento histórico se lo concebía; es decir, a partir de una respuesta sobrenatural, vinculado a los estudios de la demonología y asumiendo los “trastornos” como posesión demoniaca. A su vez, eran culpados si ocurría alguna catástrofe natural o en su efecto, la propagación de una plaga (Fernández 2008, 186).

Entre los siglos XVIII y XIX se introdujeron cambios en materia legal en las regulaciones para el tratamiento de este grupo social. En Francia, el Código de Napoleón, título XI, promovió la interdicción para sujetos que se encuentren en un estado de “imbecilidad”, demencia o furor. Asimismo, España estableció en su sistema civil a la locura y sordomudez como “incapacidades” (Padilla-Muñoz 2010, 395). De esta manera, los procedimientos legales estimaban la reclusión de las personas con discapacidad mental en hospicios.

En la historia moderna y contemporánea, el enfoque hacia las personas con discapacidad ha atravesado diversos marcos conceptuales, que han abarcado desde prácticas asociadas a nociones místicas hasta una comprensión más técnica y racional. Estos enfoques buscan entender la discapacidad desde una perspectiva científica.

En el siglo XIX, se empezó a estudiar desde la biología y la medicina las distintas condiciones “incapacitantes”. Estos aportes científicos fueron indispensables porque para el siglo XX, las directrices técnicas establecidas para detectar una condición física, permitió un análisis más profundo y multidisciplinario desde la sociología, la antropología, psicología e historia para crear marcos de acción operativos para señalar una serie de limitaciones sociales, plasmadas por patrones culturales y la poca importancia de los Estados para atender a este grupo social marginado por los elementos señalados previamente.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se inició un enfoque hacia la resolución y estudio de las discapacidades. Estas se consideraron un eje transversal en las políticas estatales. Este cambio no solo implicó la introducción de nuevos componentes técnicos, sino también la contribución de diversas ramas de la ciencia. Principalmente, se abordaron desde disciplinas como la biología y la medicina, que pertenecen al ámbito de las ciencias naturales, así como desde la sociología, la ciencia política, la antropología y la historia, disciplinas

enmarcadas en las ciencias sociales. Estos aportes propiciaron cambios a nivel cognitivo, cultural, social y científico para abordar las discapacidades desde un enfoque biopsicosocial.

En este momento es importante resaltar la influencia de un enfoque predominante: el de la rehabilitación, dado que se discutía a la discapacidad como una condición que debía tener un foco de atención desde la medicina. Es así como la OMS pudo proponer marcos de interpretación para las discapacidades en la medida que reconocía la necesidad de producir acciones que den atención a las personas con discapacidad según su necesidad fisiológica.

Los organismos internacionales jugaron un papel fundamental al promover acciones a escala global y regional, ofreciendo directrices para que cada país adaptara medidas locales según su marco legal específico. Este enfoque se realizó mediante la colaboración de una amplia gama de actores sociales, grupos técnicos y científicos, así como líderes políticos, quienes reconocieron la necesidad de implementar políticas de apoyo y supervisión a los planes y programas establecidos a nivel estatal. Estos esfuerzos también abarcaron el desarrollo de herramientas y artefactos destinados a crear las condiciones necesarias para la inclusión de las personas con discapacidad. Por lo tanto, resulta imperativo examinar los procesos que condujeron a un cambio en la percepción de la discapacidad, así como las estrategias adoptadas a nivel global y regional a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI.

Jiménez y Huete (2010) y Camacho et al. (2018) señalan que, a nivel internacional, la influencia de organismos como la ONU y la OMS han sido de gran ayuda para generar marcos operativos desde una perspectiva legal y técnica-médica para crear instrumentos de política que favorezcan la rehabilitación física y mental de estas personas.

Camacho et al. (2018) enfatizan que tanto las Naciones Unidas como la OEA promovieron instrumentos internacionales entre las décadas de 1960 hasta principios de 1990 -ver Tabla 2.1.-, que permitieron articular acciones desde contextos macros para reducir cualquier forma de discriminación. También se establecieron pactos internacionales que reconocían los derechos civiles para todos los ciudadanos y que las personas con discapacidad puedan incorporarse dentro de la sociedad.

**Tabla 2.1. Instrumentos internacionales creados para promover planes y programas de atención a personas con discapacidad**

<b>Instrumento</b>	<b>Año</b>	<b>Organización</b>
Recomendación sobre la Adaptación y la Readaptación Profesional de los Inválidos.	1955	OIT
Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación racial.	1965	ONU
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	1976	ONU
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.	1976	ONU
Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer.	1979	ONU
Directrices de Tallin para el desarrollo de los recursos humanos en la esfera de los impedidos.	1989	ONU
Convención sobre los derechos del niño.	1989	ONU
Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental.	1991	OMS
Programa de Acción Mundial para los impedidos.	1982	ONU
Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas.	1983	OIT
Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad.	1993	ONU-OMS
Convención Interamericana sobre todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA.	1999	OEA
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.	2006	ONU

*Fuente:* Elaborado por el autor con base en Camacho et al. (2018) y López (2011).

Como se puede observar en la tabla, la ONU es el organismo internacional que ha brindado instrumentos internacionales para discutir sobre los derechos de las personas con discapacidad. Organismos como la OIT ya discutían en la década de 1950 cómo los gobiernos debían establecer estrategias para que las personas con necesidades físicas puedan integrar el campo laboral según sus capacidades, en la Recomendación sobre la Adaptación y la Readaptación Profesional de los Inválidos (1955). Así, se buscó abrir plazas de trabajo óptimas y a su vez, elaborar estrategias para identificar las condiciones físicas de los trabajadores (López 2011).

La autora añade que, si bien el desarrollo de estrategias y planes internacionales fueron necesarios para el avance de programas y el reconocimiento de derechos, no se verá un mayor aporte en esta rama, sino hasta la década de 1983 cuando la misma OIT propuso una nueva revisión al tratado anterior con el Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas. Por otro lado, Camacho et al (2018) analizan los principales acuerdos de la ONU para indicar que, a partir de la década de 1970 en adelante, se dieron aportes para reconocer el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los instrumentos y acuerdos internacionales.

En el siglo XXI, la ONU promovió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP, 2006). Este instrumento integró las ideas previas de programas anteriores, incorporando conceptos y metodologías propuestas desde perspectivas subalternas. La Convención tiene como objetivo fomentar la promoción, protección y ratificación de los derechos de las personas con discapacidad, así como establecer la obligación de los Estados nacionales de crear las condiciones necesarias para garantizar una vida digna.

Por este motivo, la CDPD es fundamental por dos motivos: a) Se redefine al concepto de discapacidad, que ya no se concibió a la discapacidad únicamente desde las condiciones que presenta un cuerpo, más bien reconoció que:

Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU 2006, 5).

De igual manera, b) el Convenio se convierte en un medio que permitió a los países que se adscribieron, crear objetivos y metas para trabajar por la erradicación de las barreras sociales, económicas, culturales. Esto debía facilitar la accesibilidad a servicios básicos, educación, actividades económicas y culturales. Asimismo, reconoció la necesidad de fortalecer programas de atención médica; promover la garantía de derechos y la protección social.

Como se puede observar, existen marcos de acción a nivel internacional que se produjeron a partir de la segunda mitad del siglo XX. La revisión histórica de los mismos permite identificar los intentos globales por atender la discapacidad desde un marco conceptual y normativo que contemple un panorama fisiológico y social. Estos procesos corresponden tanto a discusiones políticas de alcances internacionales, gracias a los aportes epistémicos, ontológicos y científicos que se han integrado para definir y redefinir el concepto de la discapacidad en un contexto social y académico. A continuación, se revisará los cambios paradigmáticos que han generado nuevas dinámicas para comprender y actuar sobre las discapacidades.

## **2.2. Paradigmas de la discapacidad: incorporación de ideas en un contexto social, político y científico**

Es pertinente señalar que el término “discapacidad” es contemporáneo y es producto de una serie de precisiones categóricas y paradigmáticas para referirse a este grupo social. Según señala la Profesora y ensayista Karina Marín en la entrevista realizada por el investigador el 25 de mayo del 2021, lo que hoy se entiende por discapacidad viene de un cambio conceptual que respondió a los aportes que inicialmente surgieron de las ciencias naturales y exactas durante los siglos XVIII y XIX, con el fin de objetivar a la discapacidad y ser sujeto de estudio.

El avance de disciplinas como la estadística ha desempeñado un papel fundamental en la realización de estudios sobre los cuerpos y la definición de lo considerado como "normal". Este enfoque técnico facilitó la asistencia a personas con “deficiencias” físicas y mentales, quienes eran vistos como sujetos patológicos y, por ende, sometidas a programas de intervención. Así, el concepto de discapacidad se ha formulado y aplicado para categorizar lo que no se ajusta a la "normalidad", desde perspectivas médicas, sociales e incluso estéticas.

Como se explicó en la sección anterior, la construcción del concepto de discapacidad emerge como resultado de reflexiones filosóficas, políticas y científicas. Estos aportes

han permitido identificar tres grandes paradigmas, tal como señalan autores como López (2011) y Jiménez y Huete (2010), los cuales se detallan en la Tabla 2.2. En primer lugar, el paradigma tradicional, también conocido como paradigma de la marginación, interpretaba la discapacidad a través de elementos místicos. En este sentido, los Estados ofrecían escaso apoyo a la atención de las personas con esta condición, promoviendo su rechazo o su reclusión en hospicios y casas de beneficencia. Este paradigma mantuvo una fuerte influencia hasta los primeros años del siglo XX.

El segundo paradigma, el de la rehabilitación, encuentra sus fundamentos desde las ciencias naturales. Se buscó en principio dar explicaciones de la condición fisiológica de los cuerpos a través de la medicina y de la biología. En esta primera etapa los hospitales y posteriormente los Estados nacionales crearon planes estratégicos para la implementación de técnicas y artefactos que den un tratamiento rehabilitante desde una postura positivista en la atención médica de las personas con discapacidad. Este paradigma tuvo su apogeo a partir de la segunda mitad del siglo XX, en especial, desde la década de 1960 y permitió que se proponga a la discapacidad como un problema social que debe ser asignado en una agenda pública (Brognia 2012).

Por último, el paradigma social -o de la inclusión- reflexiona y analiza a la discapacidad desde una dimensión social. Desde este enfoque reconoce que las personas con esa condición han vivido procesos de discriminación y segregación social a lo largo de la historia. Por tanto, se requiere de acciones conjuntas entre sociedad, Estado y sectores académicos especializados en la atención de estos grupos para incluirlo en un contexto social. A partir de estos procesos, se busca la plena vigencia de derechos y la integración de las personas discapacitadas en procesos democráticos, laborales, de participación activa con la comunidad y se reconoce que deben existir estrategias que permitan atender sus necesidades de acuerdo a sus necesidades fisiológicas y psicológicas.

Ferreira (2008), Jiménez y Huete (2010) y Brognia (2012) destacan que este paradigma adquirió relevancia entre las décadas de 1960 y 1980, con la integración de estudios procedentes de las humanidades y el activismo de movimientos sociales, particularmente en Estados Unidos y el Reino Unido. Un hito importante se produjo con la aparición del Movimiento de Vida Independiente, conocido por su consigna “*nothing about us without us*” (nada sobre nosotros sin nosotros). Este movimiento que surgió en 1962 en Berkeley, contó con la influencia de diversos líderes, entre ellos Ed Roberts, un



activista que cursó estudios en la Universidad de California y desde allí impulsó el concepto de “vida independiente”, tras haber sufrido discriminación previamente debido a su condición de discapacidad (García, 2003).

Si bien, fue considerado como uno de los precursores, activistas como Mary Switzer y Gini Laurie contribuyeron en el desarrollo de los primeros programas de rehabilitación para las personas con discapacidad en Estados Unidos. Así, la filosofía del Movimiento de Vida Independiente surgió como una respuesta a los programas tradicionales que fomentaban el asistencialismo para las personas con discapacidad por parte de los Estados, y se promovió la resignificación del concepto de discapacidad para identificar aquellas barreras sociales, físicas y psicológicas en la sociedad que no permitían la inclusión de estas personas (García 2003).

A su vez, se fomentaron prácticas para promover la participación activa de las personas con discapacidad en la exigencia de demandas sociales, la vigencia de sus derechos y la generación de políticas públicas, en lugar de tener *outsiders* que hablen por ellos y cuyo capital político limite su accionar.

Estos procesos fueron fundamentales para el desarrollo de un modelo social de la discapacidad. Según Hernández (2015), este cambio impulsó a que los Estados los reconocieran como sujetos de derechos que conviven en un contexto social y que históricamente han sido vulnerados por procesos de exclusión. A pesar de que el paradigma médico propuso la rehabilitación como un proceso para la integración de estos actores en la sociedad, dicho enfoque estaba permeado por una visión paternalista y caritativa al considerar a estas personas como sujetos deficientes cuya "utilidad" se visibiliza si han sido rehabilitados.

El paradigma social sostiene que existe una serie de relaciones sociales entre las personas con discapacidad con su entorno. Es necesario la generación de condiciones que garanticen el cumplimiento de derechos, el acceso a servicios básicos, la participación ciudadana en los ámbitos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros.

Verdugo (2003) Seelman (2004) y Munn (1997) señalan que gracias a estos aportes se ha propuesto la creación de un enfoque bio-psico-social que rescata los aportes de los postulados del paradigma clásico y el paradigma de la rehabilitación, y permite la incorporación de sus principales conceptos en términos de atención y rehabilitación

médica. Sin embargo, principal foco de atención será la defensa de derechos y la inclusión social en la generación de políticas para las personas con discapacidades.

Es decir, en la actualidad, tanto la rehabilitación médica y la inclusión social son categorías ideológicas que contribuyen a la formulación de políticas, dando un mayor énfasis al enfoque social. De esta manera, la rehabilitación se convierte en un tema adyacente dentro del paradigma de inclusión social.

Se puede inferir que los logros obtenidos por parte de los paradigmas vigentes -de la rehabilitación y de la inclusión social- han permitido dos ejes de acción: desde el campo de la rehabilitación, se crearon estrategias para identificar a las discapacidades y establecer tipologías. Así, se clasifica los diferentes tipos de discapacidades según su carácter fisiológico o psíquico, contemplando 6 categorías: a) discapacidad física; b) discapacidad sensorial; c) discapacidad intelectual; d) discapacidad psíquica; e) discapacidad visceral y; f) discapacidad múltiple. A través de estas categorías, Brogna (2012) señala que se han establecido procesos técnicos en el campo de la medicina, la psiquiatría y la psicología que han permitido crear estrategias de acción y el uso de artefactos científicos y tecnologías para promover una “atención integral”.

**Tabla 2.2. Principales características de los paradigmas tradicionales que han dado una explicación sobre las discapacidades**

Paradigmas	Características
<b>Paradigma tradicional</b>	<p>Se establece entre el siglo XIX hasta principios del siglo XX.</p> <p>No hay intervención del Estado. Existe el apoyo de organizaciones religiosas y de beneficencia, hospitales.</p> <p>Se habla de personas inválidas y desprotegidas, al igual de varios términos peyorativos.</p>
<b>Paradigma de la rehabilitación</b>	<p>Se establece entre mediados del siglo XX.</p> <p>Hay lineamientos internacionales por parte de la OMS y la ONU para dar atención médica a las personas con discapacidad.</p> <p>Hay intervención del Estado.</p>

	<p>Plantea la asistencia médica de organismos de salud pública y de educación especial.</p> <p>Se habla de personas minusválidas.</p>
<p><b>Paradigma de la inclusión</b></p>	<p>Se establece a partir de la década de los 60 en adelante.</p> <p>Hay lineamientos internacionales por parte de la OMS, la ONU, la OIT y organismos especializados para fomentar un cambio de objetivos en las políticas de discapacidad.</p> <p>No se plantea un Estado asistencialista. Se propone una agenda pública orgánica con varios ejes de trabajo, objetivos por parte de organismos públicos.</p> <p>Creación de nuevos instrumentos, programas de gobierno para incorporar objetivos vinculados con inclusión al trabajo, educación, cultura, deporte.</p> <p>Se habla de personas discapacitadas o grupos de atención prioritaria</p>

*Fuente:* Elaborado por el autor con base en CONADIS (2013); Camacho et al (2018); Valencia y Bernal (2016).

Por otro lado, el paradigma social rescata los resultados obtenidos desde los aportes de las ciencias naturales y la medicina, e incorpora conceptos que parten de las ciencias sociales y las ciencias humanas para establecer ejes de acción para formular políticas públicas que identifiquen sus necesidades sociales.

Uno de los lineamientos más importantes en la política pública en discapacidad es reconocer que las personas discapacitadas han sido un grupo históricamente excluido. Por tanto, entender la complejidad de la discapacidad implica no solo su reconocimiento y declarar la búsqueda de la equidad, sino fomentar procesos para su inclusión social a través “acciones afirmativas” que permitan la creación de instrumentos de política que favorezca el cumplimiento de sus derechos y el acceso a servicios.

Con base en esta información, cabe preguntarse ¿Cuál ha sido el impacto de estos paradigmas en un contexto social y político?, ¿Las políticas públicas responden a las necesidades de la población con discapacidad?, ¿Existe una incorporación de actores sociales, políticos y técnicos que buscan la incorporación de instrumentos “adecuados” para la implementación de políticas de discapacidad?

En el siguiente apartado se entenderá más a fondo sobre la incorporación de las políticas de discapacidad en América Latina, a través de la influencia de los paradigmas detallados y los actores que se han vinculado con el paso del tiempo.

### **2.3. Las políticas de discapacidad en América Latina**

En la segunda mitad del siglo XX, se propusieron una serie de acciones a nivel internacional que buscaban incorporar estrategias bajo un marco técnico-instrumental y de derechos para formular e implementar políticas públicas para las personas con discapacidad. Aunque en sus inicios, las acciones de los Estados eran desordenadas debido a la falta de datos concretos sobre la población con esta condición; a través de indicadores propuestos desde la medicina, se logró una identificación gradual de las personas con discapacidad.

En América Latina, la discapacidad empezó a ser un tema de discusión pública a partir de la década de 1960. Durante este periodo, se emplearon instrumentos para identificar los tipos de discapacidad y su proporción demográfica. Se buscaba obtener un conocimiento más amplio del tamaño demográfico de la población con discapacidad y la frecuencia de los tipos de discapacidad. Esto ayudaría en la creación de estrategias locales para dar atención especializada.

Stang (2011) enfatiza que a partir de 1990 se incorporó en los censos de población y vivienda de varios países latinoamericanos algunos indicadores que permitan identificar a las personas con discapacidad. De esta manera, para analizar su porcentaje poblacional se agregaron variables para determinar el tipo de discapacidad según el factor fisiológico (etario y por sexo) y el factor social (nivel educativo, acceso a vivienda) entre otras consideraciones.

Para esta investigación se realizó un análisis de los datos poblacionales de varios censos de población de algunos países de la región que han aplicados las variables señaladas. Como resultado, la tasa de prevalencia de la discapacidad entre el año 2000 al 2012 es del 9.45% en los países seleccionados<sup>3</sup>. Gracias a los datos proporcionados se ha podido

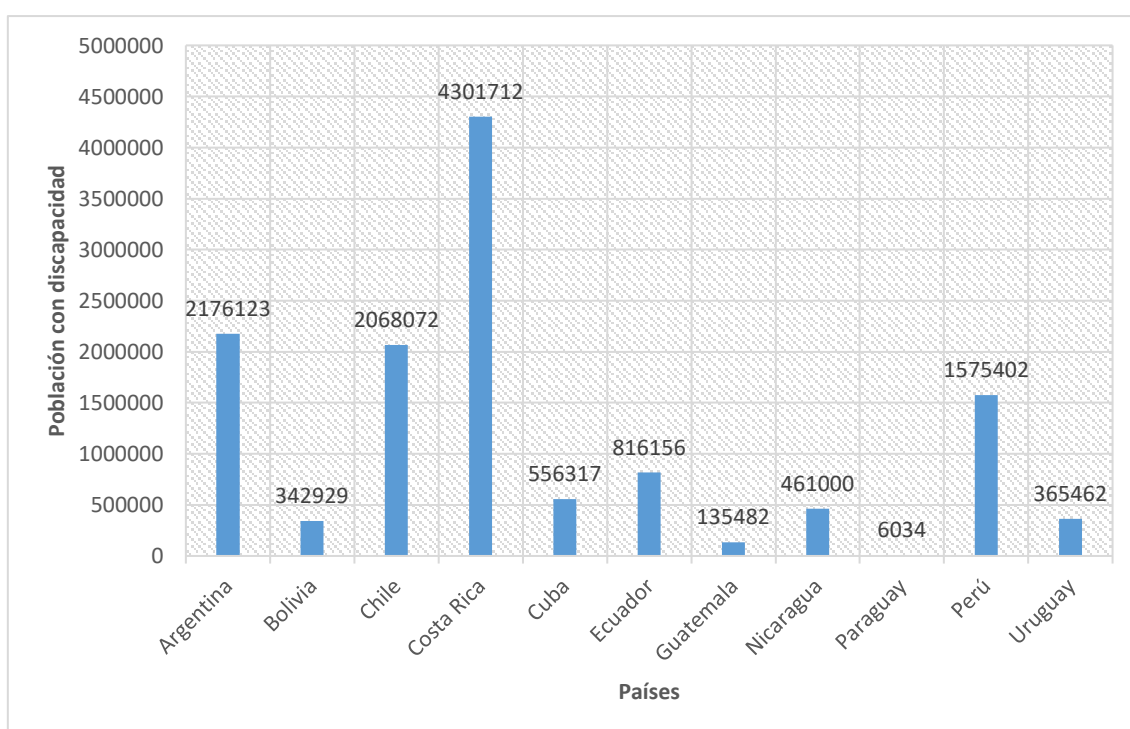
---

<sup>3</sup> La tasa presentada se obtuvo de la obtención de la media entre el porcentaje de prevalencia de la discapacidad en los siguientes países: Uruguay (6%); Panamá (11.3%), Nicaragua (10.3%), México (9%), Guatemala (6.2%), El Salvador (6.6%), Ecuador (12.1%), Colombia (6.3%), Chile (12.9%), Brasil (14.5%), Argentina (7.1%). Obtenido de Stang (2011, 14). Es importante señalar que este salto temporal que se realiza desde 1960 hasta finales de 1990 y principios del 2000, se debe a que los instrumentos de identificación apenas incorporan estas variables desde esta periodización.

tener una estimación aproximada de la cantidad de población que posee alguna discapacidad, como se puede observar en la Figura 2.1.

A través de estos datos, se puede señalar que el tamaño de la población con discapacidad a principios del siglo XXI representaba una muestra significativa de la población de cada país. Por tanto, la aplicación de políticas públicas en torno a la atención de las discapacidades tiene un fundamento cuantitativo y cualitativo, justificado a través de los análisis sociales y las investigaciones en los territorios con base en los resultados obtenidos de los censos poblacionales (Stang 2011; Valencia & Bernal 2016).

**Gráfico 2.1. Población por condición de discapacidad entre los años 2000 al 2012 en América Latina**

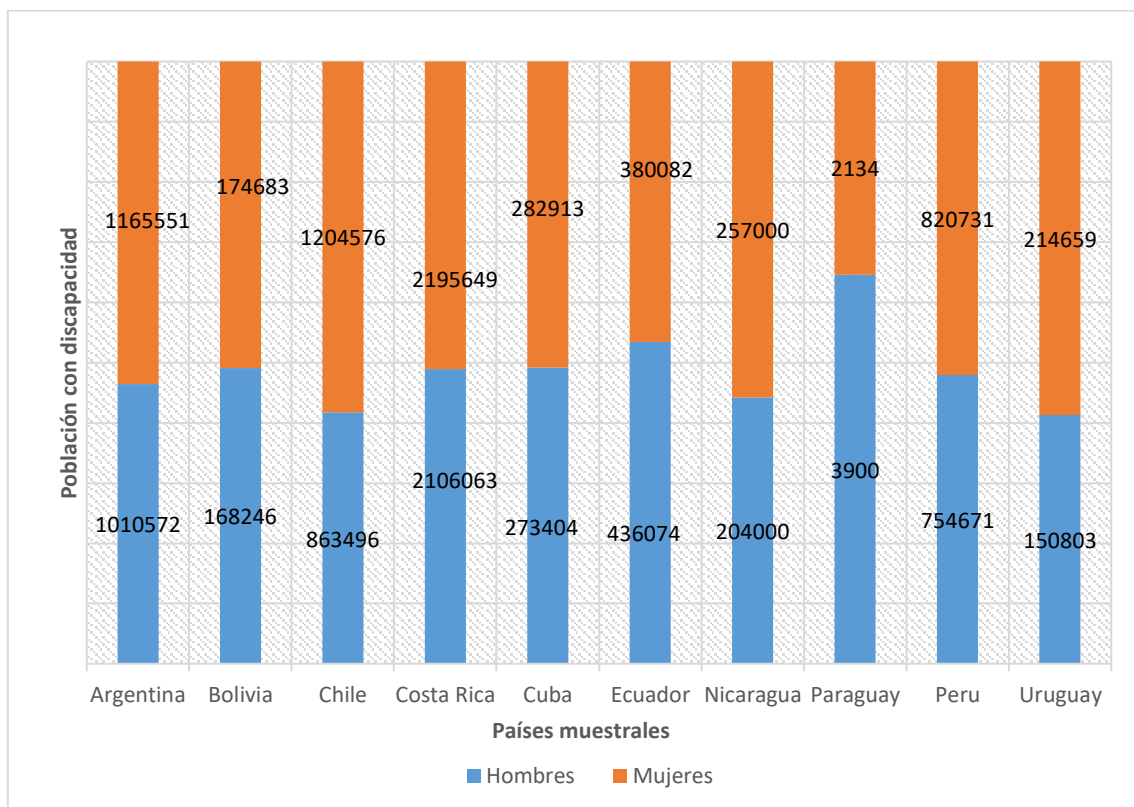


*Fuente:* Elaborado por el autor con base en ENDI Argentina (2001); INE Bolivia (2012) ENDISC-CIF Chile (2004); INEC Costa Rica (2011); ONEI Cuba (2012) INEC Ecuador (2010); INE Guatemala (2002); MINSa Guatemala (S.f.); DGEEC Paraguay (2012); INEI Perú (2012); INE Uruguay (2011).

De igual manera, la estimación obtenida a partir de la información censal permite identificar que a nivel latinoamericano existe un porcentaje similar de hombres y mujeres que presentan discapacidades en distintos países. No obstante, los datos

presentados en la Figura 2.2., señalan que en un 60% de los países muestrales, las mujeres presentan mayor índice de tener alguna discapacidad.

**Gráfico 2.2. Población por condición de discapacidad por sexo entre los años 2000 al 2012**



*Fuente:* Elaborado por el autor con base en ENDI Argentina (2001); Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad. Complementaria del Censo Argentina (2001); INE Bolivia (2012); ENDISC-CIF Chile (2004); INEC Costa Rica (2011); ONEI Cuba (2012); INEC Ecuador (2010); MINSA Nicaragua (S.f.); DGEEC Paraguay (2012); INEI Perú (2012); INE Uruguay (2011).

Identificar la cantidad de población con discapacidad según el sexo permite reflexionar sobre las complicaciones que presentan estas personas desde un análisis de género, porque los resultados apuntan que la segregación para acceso a recursos, el respeto de sus derechos, se ve influenciado por esta variable. Marques García, Ortiz y Urban (2019) señalan que las mujeres con discapacidad en América Latina hasta la actualidad son quienes menos posibilidades tienen para acceder a servicios y son quienes presentan las tasas de violencia física, psicológica y sexual más altas.

De igual manera, los datos muestran que las condiciones sociales, económicas y culturales perpetúan un problema no abordado en su totalidad en las políticas de discapacidad que radica en el tema de la violencia. Este hecho se manifiesta con mayor medida en grupos familiares y sociales, con una alta dependencia de jefes del hogar para acceder a servicios médicos. La metodología de Marques García, Ortiz y Urban (2019) para la obtención de datos sobre la violencia de la mujer con discapacidad se basa en las encuestas nacionales mostrando como resultado que las tasas de prevalencia de violencia es el problema más común, con una prevalencia de 4.5 puntos en relación con mujeres que no presentan discapacidad alguna.

Con base en esta información, resulta pertinente identificar que la población con discapacidad representa un porcentaje significativo de la población en América Latina, que, además de presentar procesos de exclusión, son propensos a ser violentados en tasas superiores a otros grupos sociales. Por este motivo, los países han adoptado estrategias de acción regional y local para atender a las discapacidades considerando estos factores.

Huete (2019) señala que, a partir del reconocimiento de las discapacidades en la región, se han implementado planes y programas de protección social, tanto desde el sector público, como también organizaciones privadas y de la sociedad civil. A su vez, instituciones financieras como el BID contribuyen con el destino de fondos a los países, con el fin de cumplir con objetivos que apoyen la inclusión social de las personas con discapacidad y la atención a sus necesidades fisiológicas y psíquicas.

Meléndez (2019, 10-11) señala que a partir de la década de 1990 en algunos países latinoamericanos se estableció la creación de Consejos Nacionales para la atención de las personas discapacitadas en sus respectivos territorios. Por ejemplo, en Colombia se designó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El documento CONPES (2013) muestra el compromiso del Estado, ratificado en la Constitución de 1991 con el apoyo a la inclusión social y la rehabilitación física de las personas con discapacidad.

Asimismo, en el año 2007, se creó el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) como un macro proyecto intraorganizacional que contempló al Ministerio de Salud y Protección social, el Consejo Nacional de Discapacidad (CND) para dar apoyo en la implementación de las políticas públicas de discapacidad y en apoyo con organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, Meléndez (2018) analiza la condición de las políticas públicas de discapacidad en Costa Rica y señala que a partir de la década de 1970 se estableció el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el mismo que pasó a llamarse como Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) en el año 2015. El trabajo de este organismo contribuyó en la elaboración de políticas públicas de discapacidad, y promovió la Política Nacional en Discapacidad 2011-2021. Asimismo, se han establecido instrumentos de autoridad como la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que contempló la inclusión social de las personas con discapacidad, sin ningún tipo de discriminación.

Estos países tomados como ejemplos denotan cómo se promovió el avance en políticas públicas de discapacidad que busquen incorporar planes y programas para integrar a las personas con discapacidad en el ámbito social.

Por medio de la información presentada, se puede señalar que la preocupación por discapacidad tomó fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX. Los discursos oficiales denotan el interés por trabajar en la atención de este problema público. No obstante, no es hasta finales de siglo y principios del 2000 cuando se evidencia una serie de estrategias para identificar desde instrumentos públicos, a las personas con discapacidad y su realidad social. Este abordaje general permite entender el avance en materia de derechos a nivel regional y en qué medida la discapacidad ha sido puesta en agenda en los países de la región, lo cual, será premisa para abordar las acciones emprendidas desde el estado ecuatoriano para considerar a la discapacidad como un problema público.

#### **2.4. Las discapacidades en el Ecuador: una breve aproximación histórica hacia la integración de paradigmas en un contexto social y político**

Al realizar un análisis de las investigaciones realizadas, es notable cómo la discapacidad ha generado diversas preocupaciones en el sector privado, público y académico, reconociéndola como un problema que debe ser integrado en la agenda pública. En el caso ecuatoriano, los estudios sobre la implementación de planes, programas y proyectos con una perspectiva técnica para abordar las discapacidades se remontan a la década de 1970.

Antes de este período, hay escasa información disponible, más allá de los datos que se pueden encontrar en archivos históricos como el Archivo de la Medicina o menciones mínimas en informes ministeriales. En el siglo XIX, se hacen breves referencias en



comunicados oficiales sobre personas “locas” o “anómalas” que recibían asistencia de Juntas de Beneficencia o la Iglesia, pero sin una participación activa del Estado. Por ejemplo, en su informe al Congreso Constitucional, el Ministro Secretario de Estado del Interior y Relaciones Exteriores, José Félix Valdivieso (1831, 19), mencionó a los combatientes heridos durante la guerra de independencia, refiriéndose a ellos como “inválidos” y destacando la necesidad de reconocer sus labores en combate, añadiendo que,

El Estado no puede obligarse a mantener en lo militar, ni en lo civil, empleados superfluos [...] Prescindiendo de los inválidos, cuya suerte se halla confiada al abrigo de la humanidad, el ejército, este apoyo de las libertades merece desde luego toda la gratitud nacional, pero no hay justicia para gravar los pueblos, obligándoles a mantener brazos inútiles a la patria, a los que no prestan servicio alguno en ella (Valdivieso 1831, 19).

Asimismo, en un comunicado del gobernador de la provincia de León<sup>4</sup>, Miguel Aristizabal (1899, 111-112) mencionó que es necesario que los fondos públicos debían destinarse en efecto, a hospicios y beneficencias para atender a los “inválidos” que viven en mendicidad en la provincia. Con base en esta información y los aportes de Karina Marín en la entrevista realizada el 25 de mayo del 2021 enfatizó que a lo largo del siglo XIX las personas con discapacidad no entraban en la categoría de ciudadanos y era común el uso de términos como inválidos, locos, tontos, etc., para referirse de manera peyorativa a este grupo.

Esta información resume lo señalado en informes posteriores hasta el siglo XX. En la documentación encontrada en el Archivo de la Medicina, las menciones de las personas “locas” o “inválidas” son breves, pero no existe hasta la segunda mitad del siglo XX alguna mención sobre acciones emprendidas por el Estado para la atención de esta población. Benítez y Ortiz (2011) señalan que en el hospicio San Lázaro y el hospital San Juan de Dios, ambos de la ciudad de Quito, incluían a estas personas en las categorías de pobres y eran los encargados de dar atención y albergue<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Actualmente, se le conoce como la provincia de Cotopaxi. Su nombre fue modificado en 1938.

<sup>5</sup> En la ciudad de Quito, el hospicio Jesús, María y José (Actualmente el hospital San Lázaro) y el antiguo hospicio (hospital) San Juan de Dios -actual Museo de la Ciudad- albergaba a las personas discapacitadas en espacios específicos para esta comunidad, pero no se menciona el tipo de tratamiento que recibían más que ofrecer un albergue para estas personas (Benítez y Ortiz 2011).

Hasta principios del siglo XX en el Ecuador y cerca de 1940, el paradigma predominante era el de la marginación, aduciendo una limitada intervención del Estado y una fuerte influencia de organizaciones filarmónicas. En algunos casos se daban connotaciones místicas por parte de la sociedad y se usaba términos comúnmente peyorativos para referirse a estos.

Cabe señalar que en el debate de instituciones gubernamentales no hay mayor información sobre el tema de las discapacidades. Sin embargo, entre los años 1940 a 1970, se inició con una serie de proyectos centrados en la creación de escuelas de “educación especial” en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca (CONADIS 2013, 17). A partir de las experiencias aprendidas en estos proyectos, se fundaron organismos como el INNFA, el cual, adoptó estrategias para el apoyo de la educación de niños con discapacidades, con el reconocimiento del derecho al estudio, como un principio universal.

Para la década de 1960 se empezaron a crear las primeras iniciativas por parte de la sociedad civil para brindar atención a las personas con discapacidad. La figura 2.3. permite reconocer cuáles han sido los principales actores que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Por un lado, se fundó la Sociedad Ecuatoriana Pro-Rehabilitación de los Lisiados (SERLI) en 1959 por el Dr. Emilio Crespo Toral. Más tarde, en 1964, se creó la fundación ABEI; ambas instituciones tenían como objetivo principal la atención médica a las personas con discapacidad, con un énfasis especial en los problemas de tipo físico. Estos actores influyeron para que el Estado, a través de organismos como el Ministerio de Salud Pública (MSP) creado en 1967, se generen diálogos y reflexiones entre organismos públicos y privados, con el apoyo organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) (CONADIS 2013) para brindar atención médica y rehabilitante a las personas con discapacidad.

Con el auge del boom petrolero en los años 70, el sector público buscó focalizar su atención en los ámbitos de la salud y la “educación especial” para las personas con discapacidad. Como lo explican Jiménez y Huete (2010), este proceso respondió a un abordaje paulatino de las discapacidades desde un enfoque de rehabilitación. Otro actor que es importante señalar fue el Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional (CONAREP), creado en 1973 y cuyo objetivo consistió en establecer los primeros

diagnósticos sobre la condición de las personas con discapacidad y promover el acceso al trabajo (Moreno 2011).

De esta manera, el Ecuador empezó a institucionalizar actantes especializados para la creación de normativas técnicas para la implementación de políticas para este grupo social. De igual manera, Ecuador fue junto con Costa Rica entre los primeros países de la región sudamericana y caribeña en crear Consejos especializados para el análisis de las condiciones sociales e identificar las principales necesidades de este grupo social.

Un aspecto significativo en el contexto de Ecuador se produjo con la nueva Constitución del año 1998, lo que representó un cambio conceptual respecto al marco legal establecido por las constituciones redactadas entre los siglos XIX y XX -consultar Tabla 2.3-. Desde 1830 hasta el año mencionado, las constituciones utilizaron el término "inválido" para referirse a algunas condiciones fisiológicas consideradas "anómalas" o sujetas a "patología", siendo utilizada como una categoría para la suspensión de la ciudadanía o la atención en instituciones especializadas para miembros del ejército. A partir de esta información, resulta esencial subrayar que la implementación de nuevos conceptos implica la introducción de significados renovados, la integración de conceptos, valores y actores que contribuyen a los cambios generados.

**Tabla 2.3. Conceptos aplicados en las Constituciones de la República del Ecuador (CRE) y acciones del Estado sobre la población discapacitada (1830-1979)**

Constitución / Año	Conceptos aplicados				Acciones del Estado en relación a los conceptos revisados
	Vago	Enajenado	Ineptitud física y mental	Invalidez	
CRE.1830	X	X			Condición para suspender la ciudadanía
CRE.1835	X		X		Condición para suspender la ciudadanía
CRE.1843	X		X		Condición para suspender la ciudadanía
CRE.1851	X		X	X	Condición para suspender la ciudadanía

CRE.1852	X		X		Condición para suspender la ciudadanía
CRE.1861	X		X		Condición para suspender la ciudadanía
CRE.1869	X		X	X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1878				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1884				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1897				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1906				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1929				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1945				X	Protección social a través del Seguro Social
CRE.1946				X	Conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1967				X	Protección del Estado y conceder cédulas de invalidez a miembros del ejército con heridas y otorgamiento de montepío
CRE.1979				X	Protección del Estado

*Fuente:* Elaborado por el autor a partir de las Constituciones de la república del Ecuador (1830, 1835, 1843, 1851, 1852, 1853, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1979).

Por medio de este análisis descriptivo sobre un contexto previo a la política pública, es importante rescatar que durante el siglo XX la discusión sobre las discapacidades empezó a tener mayor acogida en el escenario público a partir de la década de 1970. Previo a la incorporación de esta problemática social en la agenda pública de las carteras de Estado, las instituciones del sector de la salud tuvieron mayor acercamiento a la población con discapacidad y promovieron la creación de centros de atención médica para la rehabilitación física, el acceso a la educación, y la atención psicológica.

#### **2.4.1. Ideas programáticas**

De acuerdo al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), las redes permiten analizar los resultados de la política a través del reconocimiento de la estructura de la red en la que intervienen actores, ideas e intereses. Asimismo, es importante reconocer la influencia de las ideas programáticas para entender el contexto de política y los resultados de esta. Kisby (2007) señala que las ideas desempeñan un papel fundamental para la generación de productos y resultados.

Las ideas dan la estructura a la red y conllevan a acciones de política. Por tanto, poseen influencia en las interacciones entre los actores de la red. Berman (1998) señala que las ideas *per se* no pueden producir resultados; más bien, su relacionamiento con los actores y el desarrollo de acciones son importantes para considerarlas como variables que permitan explicar los resultados de política.

El análisis a partir del modelo ideacional reconoce a las creencias que existen sobre el problema público y cómo esto contribuye para la definición del problema, junto a las condiciones para implementar instrumentos y los resultados de política (Majone 1989). De esta manera, las ideas logran integrar la red y son parte necesaria para la agencia, por medio de acciones de los actores y a su vez, la estructura de la red en las cuales se reconocen los relacionamientos que conducen a la formulación de las políticas.

A través del modelo ideacional, se debe reconocer lo siguiente: las ideas tienen un rol protagónico, dado que se ubican de manera transversal sobre las relaciones entre actores y permite la cohesión entre estos. De igual manera, las ideas no solo se representan en

los discursos, sino son parte importante en la agencia y la estructuración de la red. Las ideas también forman parte del contexto de la red y por ello, es necesario identificar las ideas que circundan sobre un ámbito de política para reconocer los procesos para la implementación de las políticas, según las creencias y conceptos por los cuales se abordó el problema público.

Para el estudio de caso, es importante identificar el tipo de ideas que se ubicaron en este ámbito de política. Si se retoma el planteamiento de Rueschemeyer (2006) existen dos tipos de ideas que versan en la política: a) las ideas cognitivas, que dan una comprensión del funcionamiento de la estructura y establece la agencia. En este sentido, los paradigmas sobre las cuales se entendió a las discapacidades durante el siglo XX estuvo implicado el enfoque de la rehabilitación, para dar una atención desde la medicina a los “inválidos” y posteriormente, con el enfoque de la inclusión, se incorporan nuevas estrategias que permitan transformar el ámbito social desigual en el que viven a estas personas.

El segundo tipo de idea, b) de tipo normativo, regula el accionar de los individuos. Estas serán esenciales de identificar en la red, porque son las que promueven acciones y estrategias para abordar a la discapacidad desde una comprensión del contexto y las relaciones entre actores.

Al analizar el desarrollo de la política pública de discapacidad entre los años 1980 hasta principios del año 2000, se puede identificar una serie de actantes que participaron con el aporte de ideas que permitieron llevar a cabo el desarrollo de instrumentos para dar un apoyo técnico en el ámbito de las discapacidades. Durante el desarrollo de la investigación, se ha podido identificar las siguientes ideas que circundaron con mayor fuerza en esta primera etapa:

- a) Integración en los ámbitos laboral y educativo;
- b) Atención médica, psicológica y psiquiátrica a personas con discapacidad;
- c) Identificación de las personas con discapacidad en el Ecuador

Estas ideas señalan aquellos aspectos que los actores políticos consideraban que era fundamental tratar para dar oportunidades a las personas con discapacidad en este periodo. En los siguientes apartados se aborda con mayor detalle la incorporación de los paradigmas en el ámbito de política y la influencia de las ideas normativas para el desarrollo de instrumentos para la política de discapacidad.

#### **2.4.2. La incorporación de paradigmas en el escenario político: influencia del paradigma de la rehabilitación y el paradigma de la inclusión en la implementación de políticas públicas en discapacidades (años 1980 al 2000)**

Es importante remarcar los acontecimientos sucedidos en la década de 1980 dado que se empezó a formular instrumentos de autoridad con el fin de introducir normas que permitan la ejecución de acciones y un marco legal-operativo para incorporar planes de atención a las personas con discapacidad. En este apartado se revisará los puntos clave que permiten identificar cómo se establecieron los paradigmas de la rehabilitación y de la inclusión en el Ecuador en el periodo 1980-2000.

Para ello, se analizará las investigaciones que se han realizado en el Ecuador sobre las políticas de discapacidad<sup>6</sup>. La producción literaria señala que durante este periodo se produjeron acciones encaminadas al compromiso de los organismos públicos, organismos internacionales y organismos del tercer sector a contribuir con soluciones para fortalecer el apoyo a las personas con discapacidad. No obstante, las conclusiones determinan que los procesos realizados no tuvieron los efectos esperados. Su análisis se basa a partir de la focalización de la política en los siguientes puntos: acceso al transporte e inserción laboral.

Sobre el primer punto, Arturo Moreno (2011) realiza un análisis sobre la transversalidad de las políticas de discapacidad, vinculadas con las políticas de accesibilidad al transporte público. El autor reconoce que el desarrollo de las políticas de discapacidad tiene un proceso de larga duración, y sostiene que desde la década de 1970 hasta principios del año 2000 existió un incipiente interés por fortalecer las instituciones del Estado para brindar protección social, acceso a la salud y educación de la ciudadanía.

Paulatinamente, estos hechos conllevaron a acciones para la creación de organismos especializados. Es así que para 1973 se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional –CONAREP- enfocado en brindar formación profesional para las personas con discapacidad. Esto mostró que existió un interés por parte del Estado para establecer programas de educación específicos con el fin de atender a las necesidades de las personas, según el tipo de discapacidad –física o mental- y se estableció en 1977 la Ley

---

<sup>6</sup> Principalmente de universidades de pregrado y de posgrado.

General de Educación; instrumento que permitió la creación de escuelas de educación especial (Moreno 2011, 48-50).

La preocupación desde estos dos ramos permitió plasmar un hecho sustancial: la necesidad de entender a la discapacidad desde una concepción social-utilitaria. Es decir, cuanto más se incorpore a esta población en un ámbito social, se convierten en sujetos capaces de aportar en procesos económicos y sociales.

Si bien su investigación está focalizada en estudiar las acciones del municipio de Quito para fomentar la accesibilidad al transporte público a personas con discapacidad, reconoce que existieron acciones integradas de los actores políticos entre 1990 hasta el 2010 que dio paso a procesos de actualización que fomenten el acceso al transporte público. Sin embargo, también identifica los problemas del Estado por la falta de inversión y el poco destino de recursos hasta antes del gobierno de Rafael Correa en el año 2007, momento en que se produjo un cambio radical en este ámbito de política.

Por su parte, la investigación de Estefanía Rodríguez y Ana Yépez (2014) centran su atención en la vinculación de la política de discapacidad y las políticas laborales. Las autoras resaltan la importancia de los instrumentos de política normativos tales como Ley de protección del minusválido (1982) cuya vinculación con el CONAREP fue indispensable para que las personas con discapacidad puedan acceder a oportunidades laborales y capacitarse principalmente en oficios.

Asimismo, existe una crítica en los procesos sucedidos entre 1980 hasta principios del año 2000, dado que las acciones de los diferentes gobiernos respondían a una lógica de mercado, antes de dar mayor apoyo a políticas sociales y que permitan la inclusión social de las personas con discapacidad. Esto se puede ver reflejado en que la coordinación entre instituciones del sector público presentaba poca coordinación para facilitar la rehabilitación profesional y, por ende, no se llevaron a cabo acciones que faculten acciones claras para la inserción laboral y productiva.

Asimismo, la tesis de Nilka Pérez Larrea (2013) realiza un análisis general sobre la aplicación de la política de discapacidad en el Ecuador y analiza dos elementos: por un lado, la influencia del paradigma de la rehabilitación, el cual, ha sido fundamental para delimitar un marco de acción operativo, con indicadores de medición de los tipos de discapacidad y establecer marcos para su rehabilitación física y psicológica.



De igual manera, señala que hubo procesos paulatinos para incorporar una visión social sobre la discapacidad, pero no hubo el apoyo necesario para concretar acciones que permitan dar resultados planteados entre la década de 1990 al 2000, porque los intereses de los actores sociales y políticos estaba encaminado en atender otros puntos de su agenda de trabajo.

Con base en esta información, la transición a un paradigma social de la discapacidad converge una serie de intereses y actores políticos que fueron ganando capital político y económico, con un nivel de influencia significativo para participar en procesos del cambio de la política. No obstante, también se remarca que esta transición alberga un periodo de larga data que, a partir del año 2007, se puede identificar una serie de acciones más coordinadas en este ámbito de la política.

Las investigaciones han logrado esbozar a breves rasgos aspectos de la política que señalan que a partir de la década de 1980 se produjo un proceso de transición de la política de discapacidad para incorporar nuevas ideas en el ámbito político. Así, se explica que, hasta principios del año 2000, las condiciones para introducir planes, programas, artefactos y marcos estratégicos para reconocer la realidad de las personas con discapacidad no respondían a una acción coordinada de los organismos estatales.

Pese a la existencia de una preocupación por este sector social, la falta de información sobre el mismo y el preponderar otros intereses u objetivos de gobierno, la transición a un paradigma social quedaba en un plano discursivo, antes que efectivo. A continuación, se analizará los actantes que han permitido la incorporación de instrumentos de política y las ideas programáticas que influyeron sobre la agenda pública.

#### **2.4.3. Actantes que promovieron el cambio de paradigma en las políticas de discapacidad**

La década de 1980 es importante debido a que el Congreso Nacional del Ecuador inició el primer debate para la creación de la Ley del minusválido (1982). Las discusiones que surgieron de los congresistas<sup>7</sup> mostraron interés por conocer la condición de la minusvalía y reconocerlo como un problema público que debe trabajarse con mayor énfasis desde el

---

<sup>7</sup> Congresistas como Carrera del Río, Loo Rivadeneira, Barragán Romero entre otros, mostraron su preocupación en discusiones del Congreso Nacional para señalar que existía un gran porcentaje de la población con discapacidad en el Ecuador, los mismos que no recibían una atención efectiva por parte del Estado. Sesión de Congreso Ordinario de la Cámara Nacional de Representantes (Acta no. 38 de 28 de septiembre de 1981).

Estado. De igual manera, se contempló la necesidad de promover acciones conjuntas entre distintos organismos estatales (Moreno 2011, 49).

Instituciones como el Ministerio de Bienestar Social, en conjunto con el CONAREP, el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos coordinaron esfuerzos para promover acciones en torno a la promoción de espacios para la atención en salud y educación, el desarrollo laboral y la protección de derechos de las personas con discapacidad. De igual manera, la Ley de Protección del minusválido estableció que el Ministerio de Salud junto con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se encargarían de la atención médica tanto para pacientes afiliados, con apoyo del IESS, y no afiliados que estuvieron a cargo del Ministerio de Salud (Congreso Nacional, no. 82/520/0A de 28 de julio de 1982).

Moreno (2011, 54-56) señala que para la década de 1990 dos organizaciones tomaron relevancia en la atención para las personas con discapacidad: el Consejo Nacional para la Igualdad de Necesidades (CONADIS) creado en 1992 para reemplazar al CONAREP; y el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Estos organismos apoyaron con la creación de centros educativos y de rehabilitación física, con énfasis en la atención a niños con discapacidad y fomentar la creación de políticas en conjunto con otras ONGs que se detallan en la Tabla 2.4.

El INNFA desarrolló marcos de acción para apoyar a los niños con discapacidad a partir de los lineamientos que ofrecía la Convención sobre los derechos del niño (CDN), propuesto por la ONU. No obstante, las políticas neoliberales implementadas durante esa década desmantelaron la capacidad de atención de los organismos públicos hasta los primeros años del 2000.

Asimismo, CONADIS (2013), Valencia y Bernal (2016) explican que durante la década de 1990 los organismos públicos, privados y organizaciones del tercer sector tuvieron trabajaron de manera coordinada y con un mayor apoyo desde el CONADIS. Sin embargo, varias acciones quedaron estancadas debido al poco apoyo por parte de los gobiernos de turno. Asimismo, se reconocía la falta de instrumentos para identificar la densidad poblacional que tenía alguna discapacidad. Organizaciones como el INNFA realizaron un primer estudio conocido como “Los impedidos en el Ecuador” en 1981 cuyos resultados indicaron que el 12,8% de la población ecuatoriana tenía alguna discapacidad.

Para 1992, el CONADIS pasó a convertirse en uno de los actores clave para el estudio y análisis de la condición de la discapacidad en el Ecuador. Esta institución inició los primeros acercamientos con las federaciones nacionales que fueron surgiendo con el objetivo de coordinar acciones que fomenten la atención y rehabilitación en apoyo de organismos públicos y privados. Las federaciones nacionales posteriormente pasarían a ser liderados por la Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador (CIASDE), siendo este el representante en el ámbito de política para apoyar en la creación de políticas públicas y la que establecería acciones para la revisión de los planes en el ámbito de la discapacidad.

**Tabla 2.4. Organizaciones civiles y privadas creadas entre 1970 a principios del 2000 para la atención de la discapacidad física**

<b>ID</b>	<b>Descripción</b>	<b>Tipo de organismo</b>	<b>Tipo de incidencia</b>
ADINEA	Asociación para el Desarrollo Integral del Niño Excepcional del Azuay	Privado	Atención en educación
ASENIR	Asociación de Niños con Retardo	Privado	Atención en salud
CEBYCAM	Centro de Erradicación del Bocio Endémico y Capacitación de Minusválidos	Privado	Inclusión laboral y atención médica
CIASDE	Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador	Público	Organización política
FASINARM	Fundación de Asistencia Psicopedagógica para Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental	ONG	Atención en salud
FENASEC	Federación Nacional de Sordos del Ecuador	Federación	Organización política
FENCE	Federación Nacional de Ciegos del Ecuador	Federación	Organización política
FENEDIF	Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física	Federación	Organización política
FENODIS	Federación Nacional de ONG para la Atención de las Discapacidades	Federación	Organización política

FEOE	Fundación Ecuatoriana de Olimpiadas Especiales	ONG	Rehabilitación física
FEPAPDEM	Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down	Federación	Organización política
FGE	Fundación General Ecuatoriana	ONG	Atención en salud
FMG	Fundación Hermano Miguel	ONG	Atención social
FUNAPACE	Fundación Nacional de Parálisis Cerebral	ONG	Atención en salud
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia	Privado	Político
SERLI	Sociedad Ecuatoriana Pro - Rehabilitación de los Lisiados	Privado	Atención en salud

*Fuente:* Elaborado por el autor con base en CONADIS (2013); Valencia y Bernal (2016); The World Bank (2013).

Uno de los logros de la coordinación conjunta entre actores fue la creación del Primer Plan Nacional de Discapacidades (PND-91) en coordinación entre el Ministerio de Salud, el INNFA, Ministerio de Bienestar Social y la CIASDE. El instrumento proporcionó directrices a fin de establecer planes nacionales que incidan para la coordinación e entre instituciones especializadas, al igual de dar lineamientos para favorecer el acceso a servicios sociales. No obstante, el CONADIS (2013, 18) señala que los esfuerzos para llevar a cabo programas en conjunto fueron desordenados y no hubo resultados de política por parte de los organismos participantes.

Con base en la información, el escenario social y político que se estableció hacia finales de 1980 y la década de 1990 fue un periodo en el que se consolidó las primeras acciones que buscaron implementar instrumentos de política y la articulación de diversos actores tanto públicos, como privados y del tercer sector que desarrollaron estrategias para atender en temas de salud, educación y acceso al trabajo para las personas con discapacidad. A su vez, esas acciones diferenciadas fueron secundadas por una serie de ideas que se implementaron en un ámbito de política y en una esfera social, las cuales, son de importancia analizar.

#### **2.4.4. Análisis de las redes de política y de las ideas programáticas del contexto 1980-2000**

Con base en la información presentada en el acápite anterior, la descripción contextual permite reconocer hechos y actantes clave que produjeron acciones e influyeron en el ámbito de la política. Esto condujo a la implementación de instrumentos para atender a las personas con discapacidad según el nivel de experticia de los actores involucrados, en especial de aquellos que provenían del sector privado y el tercer sector.

De igual manera, sobre el contexto social y político se han implementado ideas provenientes de actantes que participaron en el diseño de las políticas de discapacidad. Howlett, Ramesh y Perl (2009) señalan que las ideas dentro del contexto político tienen la capacidad de generar acciones según los intereses de los actores involucrados. Kisby (2007, 79-80) explica con mayor detalle que las ideas no son objetos tangibles y de fácil identificación, aunque para la implementación de políticas permite generar resultados.

Marsh y Smith (2000) subrayan la importancia de analizar las estructuras que conforman una red de política, y reconocer los actores endógenos y exógenos que influyen sobre un contexto de política. Este análisis evidencia cómo las ideas se introducen y cómo diferentes actores influyen en la política. Las dinámicas de la estructura y la agencia muestran las condiciones en las que el contexto político permite generar artefactos que contribuyen al desarrollo de las políticas.

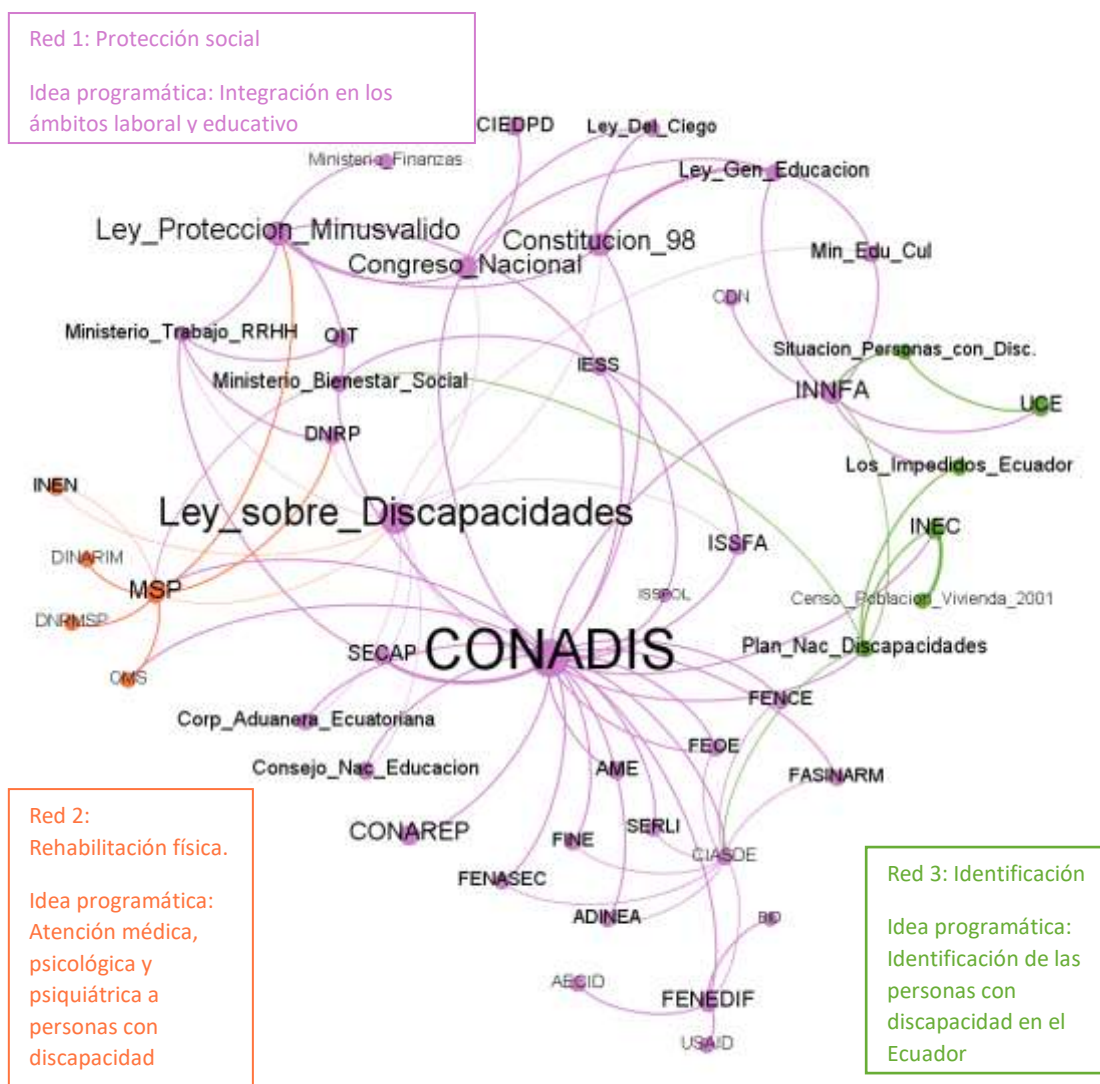
Para el estudio de caso, es relevante relacionar el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) y el modelo ideacional de Kisby (2007) con los hechos que sucedieron durante las décadas de 1980 y principios del 2000 en vista que se crearon una serie de instrumentos y organizaciones que iniciaron un proceso de diseño de la política pública de discapacidad. Los actantes identificados provienen de una esfera técnica enfocada en la atención en salud de las personas discapacitadas, así como en la educación y paulatinamente se incorporó la idea de integración laboral.

Con base en lo expuesto, es posible identificar una red compuesta de cinco subgrupos que promovieron una idea particular entre los años 1980 hasta el año 2000. Por un lado, existe una red de actores que abogaron por una organización política sustentada en la protección social. La creación del CONADIS en 1992, en reemplazo del CONAREP, demuestra su relevancia al introducir un enfoque de trabajo desde la atención por parte

del Estado. Moreno (2011) señala que en la década de 1990 las políticas sociales sufrieron retrocesos por la influencia del modelo neoliberal adoptado por los gobiernos de turno e implementaron instrumentos que priorizaron la maximización de los beneficios de los grupos privados, reduciendo el gasto social.

El CONADIS (2017) señala que este mismo fue un actor clave para integrar actores de la sociedad civil para establecer comisiones y organismos que permitan consolidar una organización política y técnica, con un grado significativo de comprensión de las discapacidades y los procedimientos para el levantamiento de información sobre la condición social y económica de este sector social y sus familias.

**Gráfico 2.3. Red de contexto de la política de discapacidad (1980-2000)**



*Fuente:* Elaborado por el autor con base en Wasserman y Faust (1994) y Sanz (2003); CONADIS (2013); Valencia y Bernal (2016); Camacho et al. (2018).

En la red de política se evidencia que el CONADIS mantuvo diálogos con Organizaciones No Gubernamentales como la FENEDIF, FINE, FENASEC, ADINEA, FENCE, SERLI, FEOE, las cuales, llevaban una larga trayectoria en el tratamiento de la salud y la educación para las personas con discapacidad. Sus aportes permitieron tener un contexto más amplio para la implementación de la política pública.

Estas organizaciones de la sociedad civil fueron actantes importantes para reconocer las necesidades físicas y sociales de las personas con discapacidad. De acuerdo al CONADIS (2017), la información proporcionada por estos actores permitió reconocer la necesidad de obtener aparatos y tecnologías necesarias para la rehabilitación física de las personas con discapacidad. Asimismo, se fortalecieron los programas sociales para garantizar el acceso a la educación a través de institutos especializados que eran de carácter privado y recibían el apoyo del INNFA.

La vinculación entre el CONADIS, el Congreso Nacional y las organizaciones de la sociedad civil adquirió relevancia, ya que en otros campos de la política se aprecia una progresiva incorporación de nuevas ideas en lo referente a la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad. La promulgación de la Ley de protección del minusválido en 1982 fue también un instrumento clave para la implementación de estrategias destinadas a atender a este grupo. Se evidencia la creación de subgrupos dentro de las redes políticas, los cuales fusionaron ideas orientadas al abordaje de las problemáticas asociadas a las personas con discapacidad.

Actantes como el Ministerio de bienestar social, el Ministerio de finanzas, y el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos adoptaron medidas tales como incentivos tributarios a las empresas que contrataran personas denominadas “minusválidas”. Asimismo, estos beneficios se otorgaban a las empresas que adecuaban su infraestructura para facilitar el acceso a estas personas en sus instalaciones.

A través de esto se identifica una red de actantes que integran una idea programática: la integración laboral. En esta idea se dio prioridad para que las empresas contraten personal que presente alguna discapacidad, a cambio de incentivos económicos. De igual manera, garantizar derechos laborales como la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Congreso Nacional, no. 82/520/0A de 28 de julio de 1982). Para lograr este objetivo, era necesario que los ministerios de gobierno y el sector privado actúen de manera coordinada para promover el acceso al trabajo.

La integración laboral estaba vinculada a otra idea programática que era la rehabilitación física. En este ámbito, la red señala que era un grupo cerrado de actantes vinculados a este campo, pero su grado de especialización condujo a crear acciones coordinadas con actores parte del sector privado y las ONGs.

La red rehabilitación física presentaba organismos como el Ministerio de Salud Pública, la misma que creó dos sub órganos para revisar los procesos de atención médica: la Dirección Nacional De Rehabilitación Integral Del Minusválido (DINARIM) y la División Nacional De Rehabilitación Del Ministerio De Salud Pública (DNRMSP).

Estos órganos se crearon con el objetivo de fortalecer los programas de atención médica, promover la rehabilitación física y la integración de esta población en espacios laborales una vez que se tiene en conocimiento la condición de la discapacidad en el país. La creación de estos organismos se efectuó con la expedición de La ley de Protección del Minusválido (Congreso Nacional, no. 82/520/0A de 28 de julio de 1982).

A partir de esto, la idea principal era de sostener los procesos para la atención integral de las personas con discapacidad en el Ecuador. Los proyectos del Estado estaban encaminados a crear organismos que coordinen programas de atención a las personas con discapacidad. Sin embargo, Camacho et al (2018) apuntan que la Ley de protección del minusválido daba el beneficio de atención médica a las personas afiliadas al IESS para personas afiliadas, mientras que para los no afiliados iba por parte del Ministerio de Salud Pública sin dar mayor especificación si se produciría una atención especializada.

En el caso de la integración de personas con discapacidad, uno de los ejes mayor trabajos fue la atención a la educación “especial”. Para ello, la idea que se sostenía y se expidió a partir de la Ley General de Educación era que las personas con discapacidad merecían el acceso a la educación por medio de instituciones privadas con un grado de especialización.

Organismos como el INNFA crearon estrategias para identificar los procesos para el acceso a la educación de las personas con discapacidad. uno de los compromisos realizados fue el levantamiento de información a partir del estudio realizado en 1981 denominado “Los impedidos en el Ecuador” permitió la identificación de una población infantil con dificultades para acceder a la educación (Valencia y Bernal 2016).

Asimismo, señalan que, para la década de 1990, el INNFA estableció centros de



rehabilitación en ciudades como Ibarra, Quito, Portoviejo y Guayaquil para brindar atención a las familias con personas con discapacidad y el trabajo con niños para fortalecer con programas educativos personalizados.

A su vez, el INNFA adoptó directrices que provenían de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y se promovió programas de atención para el acceso a servicios de salud a través de la creación de albergues y con el apoyo de las Unidades del Programa de Atención Médico Solidario (PAMS) para llevar a cabo actividades en defensa de los derechos de los niños con discapacidad, dar atención en materia legal y educativa a las familias y fortalecer actividades para la educación, en especial de niños con discapacidad mental.

Para este tiempo, el acceso a la información sobre la realidad del contexto de las personas con discapacidad todavía era escasa. En la década de 1990, el Estado incorporó técnicas de recolección de datos que permitan recopilar información y promover programas para el reconocimiento de las discapacidades en el país. En 1981, se redactó el informe denominado “Los impedidos en el Ecuador”. En su análisis señalaba un 12.8% de la población del país tenía alguna discapacidad (CONADIS 2013).

A raíz de la información obtenida, el extinto CONAREP estableció el primer Plan Nacional de Discapacidades (PND) en 1991, que lo adoptó posteriormente el CONADIS en su proceso de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil para detectar y atender a las personas con discapacidad. A su vez, el PND vinculó organismos especializado, principalmente universidades para el levantamiento de datos en campo.

Por ejemplo, la Universidad Central del Ecuador realizó en 1996 el estudio “Situación de las personas con discapacidad en el Ecuador”. Los datos obtenidos señalaban que el 13,2% de la población del país era discapacitada. Estos datos permitieron ser de utilidad para coordinar el apoyo en conjunto entre el INNFA, la CIASDE y el CONADIS para establecer marcos de acción entre estos organismos, con el apoyo del sector privado (CONADIS 2013).

Los datos obtenidos fueron de vital importancia porque se produjeron indicadores de análisis social sobre la discapacidad en el Ecuador. El CONADIS cotejó estos datos con el INEC y en resultado, se crearon instrumentos técnicos para la identificación de las

discapacidades. Como se verá en el tercer capítulo, en el VI Censo de Población y Vivienda (2010), se incorporó un componente técnico que permitió incorporar preguntas para conocer: a) el tipo de discapacidad que posee la persona; b) condición socio económica; c) acceso a la vivienda; d) acceso a servicios básicos; e) acceso a la educación. Este primer instrumento técnico aplicado por el Estado permitió tener una base técnica y la información preliminar sobre la condición de las personas con discapacidad en el país.

Entre el año 1992 al 2001, estos avances en materia legal, de acceso a datos sobre la población con discapacidad y el apoyo de organismos de la salud dieron paso a la modificación a la Ley de Protección del minusválido. Si bien este instrumento facultó acciones coordinadas entre actantes especializados, era necesario reinterpretar el concepto de minusvalía, en vista que se convertía en un término peyorativo al darles un carácter de sujetos de “menor valor”, por lo que era necesario su readecuación.

Por ello, en el año 1992 se expidió la Ley sobre Discapacidades, instrumento que reemplazó a la Ley de 1982. En esta se estableció que el Estado debe velar por la protección social de la población con discapacidad y apoyar en el acceso a servicios públicos. Asimismo, se estableció que las personas con discapacidad puedan acceder al trabajo y favorecer la atención médica para disminuir las “incapacidades” o “minusvalías” existentes en estas personas (Congreso Nacional no.180/IV/92-113 del 29 de julio de 1992).

La ley promovía la incorporación la coordinación entre el CONADIS con actantes públicos para reducir las desigualdades por medio de acciones afirmativas. Entre los actantes que con quienes se debía coordinar eran el IESS, el ISSFA y el ISSPOL. Se requería crear indicadores para la calificación de la discapacidad.

De igual manera, la ley determinó que el CONADIS era organismo oficial del Estado para la toma de decisiones y desarrollar políticas públicas en materia de discapacidad. Para ello, se debía formar una directiva conformada por miembros del Ministerio de Bienestar Social, el INNFA, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación.

De acuerdo a Moreno (2011) y Valencia y Bernal (2016), la propuesta de trabajo implicaba una gestión administrativa, logística y económica fuerte por parte de los actores involucrados. Sin embargo, esta área de política no recibió el apoyo necesario,

por lo que no se concretaron acciones en conjunta y tampoco se contó con herramientas para brindar resultados plausibles.

De acuerdo a la información proporcionada, la red de actores que se han relacionado entre la década de 1980 hasta principios del año 2000 son: organismos públicos, actores privados, organismos internacionales, federaciones nacionales y universidades. Es importante señalar que el grafo de la Figura 2.3. la componen 47 nodos y 87 aristas. Es decir, se presentan 47 actantes que incluyen artefactos como instrumentos de la política sobre un conjunto de ideas programáticas que versaban sobre este contexto de política. Por tanto, los rangos de comunicación por factores contextuales influyen para que las conexiones entre individuos se vean reducidas.

El grado de conexiones más fuerte entre las ideas programáticas y los actores se dan entre el CONADIS y el Congreso Nacional, dado que, a partir de su relacionamiento permitieron la creación de instrumentos de política normativos, para que los actantes del sector público incorporen estrategias para integrar a las personas con discapacidad; mientras que por medio del CONADIS se pudo incorporar en un primer momento estrategias técnicas para la identificación de las personas con discapacidad y su condición social.

## **2.5. Conclusiones preliminares**

Al partir desde una revisión del abordaje paradigmático sobre las discapacidades se puede inferir que esta condición inherente del ser humano ha sido analizada a en distintos momentos de la historia y dicho proceso ha permitido entablar varias interpretaciones, símbolos, significativos y resignificados de la discapacidad. A partir de la segunda mitad del siglo XX dos enfoques tuvieron mayor relevancia, el enfoque médico o de rehabilitación y el enfoque social.

Con base en el análisis propuesto, el capítulo buscó presentar el contexto sobre el cual se ha incorporado la política de discapacidad en el Ecuador. Por medio de la red de política se ha podido manifestar la estructura y la agencia de los actores alrededor de una serie de ideas programáticas que rondaban en esta política.

Al analizar los grados de interrelación e intermediación entre los actantes de la red de política se puede evidenciar la formación de subgrupos que establecieron estrategias para incorporar acciones en torno a tres grandes ejes: la protección social por medio del

acceso a la educación y al trabajo; la identificación de las personas con discapacidad; y la atención médica, psicológica y psiquiátrica de las personas con discapacidad.

Es importante señalar que la influencia de actores sociales, como las federaciones que se conformaron como una comunidad de política promovieron estrategias para apoyar en el desarrollo de planes y proyectos, a fin de vincular paulatinamente a las personas con discapacidad en procesos sociales (CONADIS 2013). En adición a esta información, Camacho et al (2018) señalan que las federaciones pasarían a depender de la CIASDE en los primeros años del 2000. En consecuencia, su rol como actores políticos se reduce al ser regidos ante un organismo que pasaría a representarlos directamente por el CONADIS.

CONADIS tiene en este caso el mayor grado de influencia sobre los demás actores ya que integra la mayor parte de actividades para cumplir con los objetivos planteados desde las diversas áreas en que se movilizan los actores y ser el principal promotor de políticas públicas. Por otro lado, organismos como el INNFA contribuyó con la creación de instrumentos que permitieron obtener bases de datos sobre la población con discapacidad con el apoyo de las universidades con el fin de identificar las necesidades dentro de su contexto social.

La toma de decisiones por parte del Congreso Nacional incorporó instrumentos de política con base en los aportes de los organismos especializados que pudieron brindar información técnica para la atención de las personas con discapacidad. Los instrumentos que partieron las decisiones tomadas fueron esenciales para difundir la política de discapacidad en distintas instituciones del gobierno. Asimismo, estas instancias gubernamentales, principalmente ministerios y sus dependencias se convirtieron en brazos ejecutores de los planes y las disposiciones regulatorias para implementar los instrumentos de política.

Para finales del siglo XX la incorporación de actores públicos, privados y del tercer sector dieron una nueva visión para la atención de las discapacidades en el Ecuador, con una fuerte preocupación para facilitar el acceso a la educación para niños con alguna limitación mental o física; promover acciones que fomente la inclusión laboral y sostener los programas de atención médica. En sí, no hay una preeminencia de un subgrupo de la red de política sobre otro; por lo pronto, las ideas programáticas permitieron reconocer las principales acciones y formas de organización de la red de política.

Como bien lo han mencionado Moreno (2011), Valencia y Bernal (2016), Camacho et al (2018), la introducción de las políticas neoliberales en el país redujo el gasto e inversión hacia programas y organismos que coordinaban la colaboración y diseño de políticas. Por tal motivo, la relación entre actores resultó limitada y segmentada. De igual manera, cabe señalar que los datos que muestran las fuentes de consulta no expresan resultados efectivos sobre la atención a las personas con discapacidad entre 1980 hasta la primera década del 2000. Las estrategias implementadas desde el contexto político señalan el paso a la incorporación de instrumentos normativos, pero cuyo alcance no arrojó resultados palpables.

Con respecto al análisis del cambio de la política, se puede inferir que la política se vio envuelta en procesos de aprendizaje, gracias al aporte de organismos internacionales que generaron influencia a través de sus instrumentos internacionales, que eran aceptados por gobiernos de turno, o a través de instituciones especializadas.

Si bien entre 1992 al 2001 hubo una incorporación de instrumentos técnicos que mostraban un proceso de transición hacia la promoción de la inclusión social de las personas con discapacidad, la sujeción a conceptos como “minusvalía” o “incapacidad” aún planteaba una visión discriminatoria sobre este grupo social. Es decir, se les seguía considerando ciudadanos con menos capacidades o utilidad ante la sociedad como para ser insertos dentro de su contexto social.

Por tanto, las acciones implementadas desde el gobierno muestran que entre los años 1980 al 2000 se buscó implementar ideas programáticas para apoyar al cambio de una política pública para las discapacidades. No obstante, la falta de información y de un componente técnico para identificar la realidad social de los mismos, no produjo los resultados esperados. Con la experiencia de esta primera etapa de la política, se verá que a partir del año 2007 se dio paso a una reevaluación de los componentes técnicos aplicados y la promoción del cambio de la política pública.

### **Capítulo 3. El cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador**

En el capítulo anterior se analizó el contexto histórico de la discapacidad desde un marco histórico-institucional para entender el tratamiento que ha tenido esta condición desde un enfoque marginal, un enfoque de rehabilitación física, hasta el enfoque de inclusión social. Se pudo analizar que estos tres componentes estuvieron presentes en el desarrollo de políticas sociales y la generación de políticas públicas de discapacidad en el Ecuador. Los primeros programas y proyectos que se llevaron a cabo fueron por parte de organismos privados y de beneficencia. Posteriormente, se crearon instituciones en el Estado entre la década de 1960 hasta principios del año 2000 buscaron atender a las personas con discapacidad desde un enfoque de rehabilitación física recibiendo atención especializada en el ámbito de la salud, en concordancia con instituciones privadas dedicadas a esta labor.

Para analizar con mayor detalle se desarrolló la red de contexto que comprendió los años desde 1980 hasta el año 2000. En la red se identificaron las federaciones nacionales que se mostraron como actantes clave cuya estructura organizacional mostró tener conocimiento técnico sobre los distintos tipos de discapacidad. Estas a su vez se mostraron como organizaciones de la sociedad civil que querían visibilizar a las personas con discapacidad, y promover políticas con actores estatales como el CONADIS.

De igual manera, es importante rescatar que para la década de 1990 se implementaron instrumentos de política cuyo objetivo fue obtener información demográfica y geográfica para identificar a la población con discapacidad en el Ecuador.

Al abordar el contexto de la política se pudo analizar cómo se ha desarrollado la política de discapacidad. A su vez, la Teoría Actor-Red permite identificar las interacciones producidas y reconocer que, las acciones producidas respondieron a una serie de ideas que paulatinamente se incorporaron en la agenda de los gobiernos y en cuyo caso, los actores políticos influenciaron en la toma de decisiones para implementar instrumentos para el trabajo en conjunto entre el sector público, el sector privado y el apoyo de ONGs.

Estos instrumentos fueron leyes, decretos, instrumentos de detección y verificación de personas con discapacidad, la adscripción a programas internacionales, entre otros. En este capítulo se analiza los procesos del cambio de la política pública de discapacidad y

la interacción entre la estructura de la red que se establece a partir del año 2007. Por tanto, se analiza con mayor profundidad la agencia de los actores que intervinieron en el cambio de la política pública, los instrumentos seleccionados y la continuidad de los procesos por medio de la generación de prácticas en el ámbito de política que responda a los intereses de los actantes.

Con base en esta premisa, se quiere explicar el resultado del cambio de la política que permitió el *policy diffusion* de la política de discapacidad y su capacidad de influencia a partir de la incorporación de instrumentos técnicos y tecnológicos. Así, se estableció un eje de acción para las personas con discapacidad, así como la reconfiguración de la red que permitió el cambio de la política. El periodo que se analiza en este capítulo abarca los años desde el 2007 hasta el año 2017. Es importante denotar que se da profundidad a la interacción de los actantes políticos que promueven el cambio y las interacciones para generar resultados en distintos momentos.

De igual manera, se analiza las ideas con base en la interacción de actantes, como también con la incorporación de instrumentos internacionales, que serán clave para contribuir con indicadores técnicos, que fueron aplicados en varios programas desarrollados en el periodo de análisis. Con ello, quiere responder a la hipótesis planteada: que el cambio de la política pública de discapacidad responde a un *policy diffusion* con la interacción de una agenda internacional en vinculación con los planes de trabajo a nivel nacional y que serán importantes para incorporar las ideas programáticas en el framing de la política.

Con base en lo expuesto, se debe señalar que el año 2007 es un periodo importante de análisis en vista que se produce un cambio de régimen con la llegada al poder de Rafael Correa y se estableció una serie de reformas con la aplicación de un modelo de gestión, a través de la aplicación objetivos de gobierno, inspirados en el Sumak Kawsay, como una propuesta integradora a nivel económico, político y cultural (Acosta 2017). A su vez, en el marco de las discapacidades, la influencia internacional tuvo un peso importante para que se produzca el cambio de la política.

Dentro de los objetivos macros planteados por el gobierno, instituciones como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) establecieron los lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), los cuales fueron claves para tener una gestión que dio prioridad a personas que integraron a los grupos de atención prioritaria (Altmann 2016).

Los organismos públicos especializados como el CONADIS se vincularon con nuevos actores en la escena pública, como también la adhesión de estrategias provenientes de organismos internacionales como la ONU.

A partir de este nuevo escenario político y la integración de un plan de gobierno con un proyecto alternativo a la propuesto con gobiernos anteriores se busca responder ¿Qué procesos se introdujeron para el cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador? ¿Qué actantes aparecieron durante este periodo? ¿Qué resultados se obtuvieron en el cambio de la política pública? ¿Qué aprendizajes se tuvieron de las acciones emprendidas en los gobiernos anteriores? y ¿Qué instrumentos de política se incorporaron en el periodo marco temporal de estudio?

En este capítulo se responderá a estas preguntas por medio del análisis de la incorporación de nuevos actantes en la implementación de una agenda para el cambio de la política de discapacidad para determinar el proceso en cómo se incorporaron las ideas programáticas y el cambio que presentará frente a lo ocurrido anterior al año 2007. Asimismo, es importante el análisis del *policy diffusion* que se produce en el periodo de análisis y su relevancia para el proceso de cambio e implementación de la política pública de discapacidad. Con base en esta información, se analizará los instrumentos de política desarrollados durante el cambio y su relevancia para la generación de resultados.

Finalmente, es importante determinar los actantes que participaron en la política para la generación del cambio y el *framing* de la política para analizar la relación estructura-agencia con los cambios producidos. Para llevar a cabo este proceso, se realizará el análisis documental, tanto de fuentes primarias como actas del Congreso Nacional y de la Asamblea Nacional, leyes, decretos; como también la revisión de fuentes secundarias que muestren un análisis sobre el desarrollo de la política pública de discapacidad en el Ecuador. De igual manera, se utilizará información proporcionada a partir de entrevistas semiestructuradas a actores clave que han estudiado el ámbito de la política, como también de aquellos que participen en instituciones estatales que se especialicen en la formulación e implementación de las políticas públicas.

### **3.1. Incorporación de la agenda de la política de discapacidad a partir del año 2007**

La incorporación de la política de discapacidad en la agenda pública respondió a una serie de procesos en los cuales, las creencias, valores e ideas de los actantes vinculados



a una red permitieron la transformación en distintos niveles de la política. Es importante rescatar que la incorporación de un problema en la agenda de gobierno es necesario para el establecimiento de políticas públicas. Para ello, el procedimiento para convertir el problema detectado, a un problema por tratar, consiste en la interpelación de una serie de actores que poseen un interés por promover cambios necesarios en el área de política.

Peters (2015, 67-69), señala que la naturaleza y estructura de una agenda responde a tres niveles de formulación de esta: el primer nivel, o agenda “sistémica”, que abarca una variedad de problemas públicos, de acuerdo a los objetivos comunes que se ha planteado el gobierno de turno y se propone ejes de acción desde el sector público. Asimismo, el segundo nivel de la agenda, de tipo “institucional”, que responde a la capacidad de los actores quienes al haber considerado los requerimientos que este problema necesita para intervenirlo, se cran coaliciones conformadas por grupos de interés que integran instituciones y permiten la introducción de los objetivos de las agendas de trabajo.

El tercer nivel, lo conforman problemas sociales que se encuentran en “agendas recurrentes”, los mismos que son incorporados por presiones de grupos de interés y por la capacidad de acción de los actores para promover programas populares, con un alto interés de la población en ser atendidos con rapidez. Es importante considerar estos factores para reconocer el proceso del cambio de la política con la influencia de los intereses de un gobierno de turno por dar atención a problemas que se interconectan entre sí, y la capacidad de las instituciones por aprender y adaptarse al cambio.

Como se ha podido analizar en el capítulo anterior, el concepto de discapacidad se modificó con el paso del tiempo, al dejar de entender a la discapacidad como una enfermedad que ameritaba la atención y tratamiento por instituciones de salud; a una condición en la que intervienen multiplicidad de actores que promueven políticas sociales a favor de los derechos de este grupo social (Hernández 2015).

Para este capítulo, es necesario tomar en consideración dos aspectos importantes: a) la influencia internacional, a partir de las convenciones y convenios producidos por organismos internacionales, principalmente la Organización de Naciones Unidas; y, b) el cambio de régimen en el año 2007, con la llega al poder de Rafael Correa, cuyos objetivos de gobierno buscaron implementar una agenda pública con un enfoque ideológico y político que distó de los gobiernos antecesores.

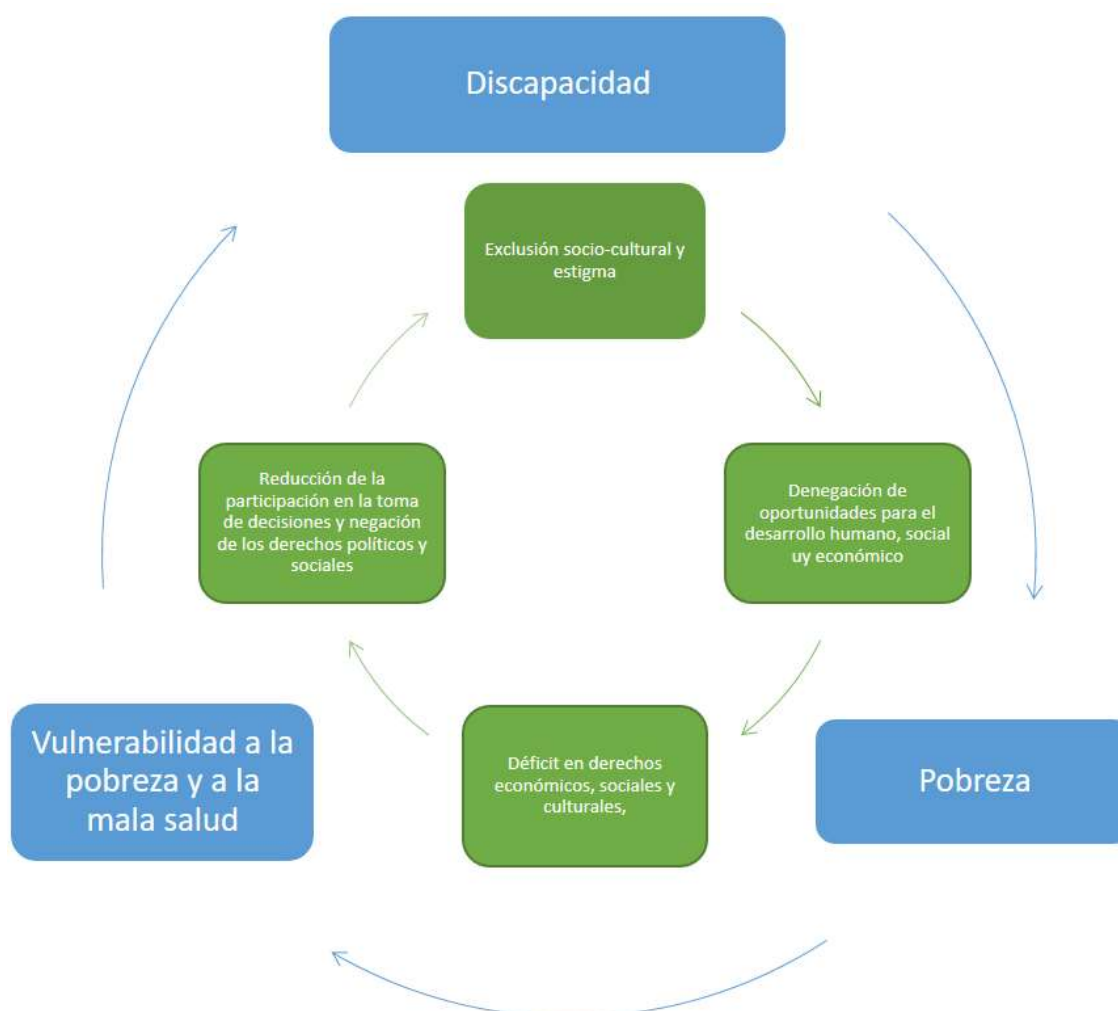
En el año 2006, la ONU promulgó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (CDPD). Este instrumento internacional estableció directrices conceptuales, teóricas y metodológicas para comprender que la discapacidad no se limita únicamente a las condiciones físicas o mentales que deben ser abordadas desde el ámbito de la salud. Reconoce, en su lugar, que estas condiciones generan limitaciones y obstáculos para la interacción plena en la sociedad.

En este sentido, se reconoce que la sociedad coloca barreras que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos humanos de manera equitativa. Este cambio en la definición y enfoque de la Convención permitió desarrollar principios de diseño universal que los Estados podrían adoptar e integrar en la formulación de políticas públicas para estas personas. Los principios fundamentales establecidos en la Convención son:

- a) Respeto,
- b) No discriminación;
- c) Participación e inclusión social;
- d) Igualdad de oportunidades;
- e) Accesibilidad;
- f) Igualdad de género;
- g) Respeto al desarrollo de niños y niñas.

Un factor determinante para el cambio de la política pública de discapacidad se debe que la prevalencia de las desigualdades sostiene condiciones de pobreza y desigualdad tanto para este grupo social, como para sus familias (DFID 2000). De igual manera, la exclusión de las personas con discapacidad representa costos elevados para los Estados, debido al aumento de los conflictos sociales y las pocas oportunidades para una comunidad cuyo círculo social contribuye en actividades productivas. El DFID propone esta condición como un círculo vicioso, como se identifica en la Figura 3.1.

**Figura 3.1. Relación pobreza y discapacidad**



*Fuente:* DFID (2010). Adaptación del autor.

Por tanto, una agenda internacional era necesaria para establecer condiciones de equidad y promover la creación de políticas para que varios países puedan implementar con por medio de instrumentos de política definidos y con criterios de aplicación, según el caso. El Ecuador se adscribió la CDPD en el año 2006, lo cual, le permitió integrar componentes conceptuales, alineados a los objetivos nacionales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y fomentar el cambio de la política a través de los principios señalados.

Asimismo, la Convención establecía que los Estados firmantes debían promover la participación de las personas con discapacidad en la elaboración de las políticas públicas y tener un papel relevante en el proceso de toma de decisiones (ONU 2006).

El principio de acción promovidos por los organismos internacionales estableció una hoja de ruta que direcciona al cumplimiento y garantía de derechos para este grupo social. Resulta importante rescatar lo planteado en este instrumento internacional, dado que el mismo fue un soporte para las acciones producidas en el gobierno de Rafael Correa. Un elemento a destacar es que la Ley de discapacidades de 1992 establecía protocolos de acción para el trabajo entre instituciones como lo señalado en el grafo del capítulo anterior. En vista a la poca gestión para tener resultados en esta área de política, la Convención internacional exigió una rendición de cuentas por parte de los Estados firmantes para corroborar la existencia de la cooperación internacional y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Con base en esta información, junto con el análisis documental y bibliográfico, se puede identificar que el cambio de la política tuvo dos etapas: la primera respondió al reconocimiento e identificación de las condiciones sociales, económicas y culturales de las personas con discapacidad. La segunda etapa, consistió en la elaboración de instrumentos de política, con la información obtenida de la identificación de la realidad social de las personas discapacitadas y los aprendizajes obtenidos en el proceso. En esta etapa, la intervención de actantes públicos, privados, del tercer sector e internacionales fue importante porque se establecieron como una comunidad de política y fueron parte de una red de actores que participaron en distintos niveles de acción para participar en el proceso del cambio.

De esta manera, en el año 2007 la agenda de gobierno del movimiento Alianza País buscó la transformación del modelo político y económico que se llevó a cabo en gobiernos anteriores, que promovían un modelo neoliberal. Si bien en su programa de trabajo hablaba de cambios macroeconómicos y se establecían entre sus objetivos la igualdad de género, la no discriminación y la generación de políticas en favor de grupos marginados y la población indígena, no se identificaba un eje de políticas que especifique el trabajo para las personas con discapacidad (Alianza País 2007).

Cabe señalar que, con la adscripción a la Convención y la nueva Constitución del 2008 se introdujo nuevos componentes en el marco jurídico del Estado en el que se reconocía a las personas con discapacidad como sujetos sociales que forman parte de los grupos de atención prioritaria, al ser individuos que históricamente han sido marginalizados y excluidos de procesos sociales. De esta manera, se planteó la necesidad de incorporar instrumentos que permitan la igualdad de condiciones, el acceso a servicios y el

cumplimiento de sus derechos por medio de regulaciones constitucionales que garanticen el reconocimiento de las personas con discapacidad y el cumplimiento de sus derechos.

Los estudios realizados en gobiernos anteriores señalaban que en el Ecuador se reportaba una prevalencia de la discapacidad entre el 13.2% de la población para el año 1996 y con un resultado del 12.14% de la población para el año 2005 (Valarezo 2019, 37). Dado a la falta de instrumentos técnicos que permitan una gestión de la información actualizada de la población con discapacidades, el Estado hizo una declaratoria de emergencia del estado de las discapacidades en el año 2007. De esta manera, la Vicepresidencia asumió la responsabilidad de llevar a cabo la implementación de planes, proyectos y líneas de cooperación interinstitucional para la atención de las personas con discapacidad (Vicepresidencia de la República 2012).

Con la declaratoria de emergencia, el gobierno ecuatoriano implementó el programa “Ecuador sin barreras”, cuyo eje principal se basó en la generación de una propuesta metodológica que permita establecer un programa de trabajo y la elaboración de proyectos e instrumentos de política, alineados a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como también al Plan Nacional del Buen Vivir (Valencia y Bernal 2016; The World Bank 2013).

A partir de estos procesos, la agenda pública incorporó instrumentos técnicos para identificar a la población con discapacidad. Entre los años 2007 a 2009, se destacan dos instrumentos que fueron clave para el proceso de cambio de la política: a) El programa Ecuador sin barreras, el cual, estableció los principales ejes de acción para el cambio de la política, a través de una estructura organizacional de instituciones que gestionen actividades en conjunto; y, b) la Misión Solidaria Manuela Espejo, que se constituyó como un programa nacional para identificar a las personas con discapacidad, que se detallará a continuación.

### **Programa “Ecuador sin barreras”**

El programa produjo las primeras acciones del gobierno de Rafael Correa y se ejecutaron proyectos que buscaron identificar la condición de las instituciones del Estado y su capacidad de respuesta para dar atención a las necesidades de las personas con discapacidad. De igual manera, se cimentó las bases para producir los programas

necesarios en vinculación con la Vicepresidencia de la República, para gestionar trabajos técnicos en campo y visitas a población con discapacidad.

La estructura del programa estableció indicadores que proponían el trabajo con la sociedad y el apoyo en conjunto de organismos gubernamentales para identificar las condiciones sociales, económicas y de salud de las personas con discapacidad. En ese sentido, la Figura 3.2., señala los primeros ejes de acción que se llevaron a cabo para la ejecución del programa, en vinculación con la declaratoria de emergencia de las discapacidades en el año 2008.

Para llevar a cabo los programas de identificación de las discapacidades, se estableció el apoyo interseccional con los GAD provinciales, cantonales y municipales para organizar acciones conjuntas y establecidas en los PDOTs (Valencia y Bernal 2016).

**Figura 3.2. Estructura política y programática del programa “Ecuador Sin barreras”**



*Fuente:* Valencia y Bernal (2016).

### **Misión Solidaria Manuela Espejo (MSME)**

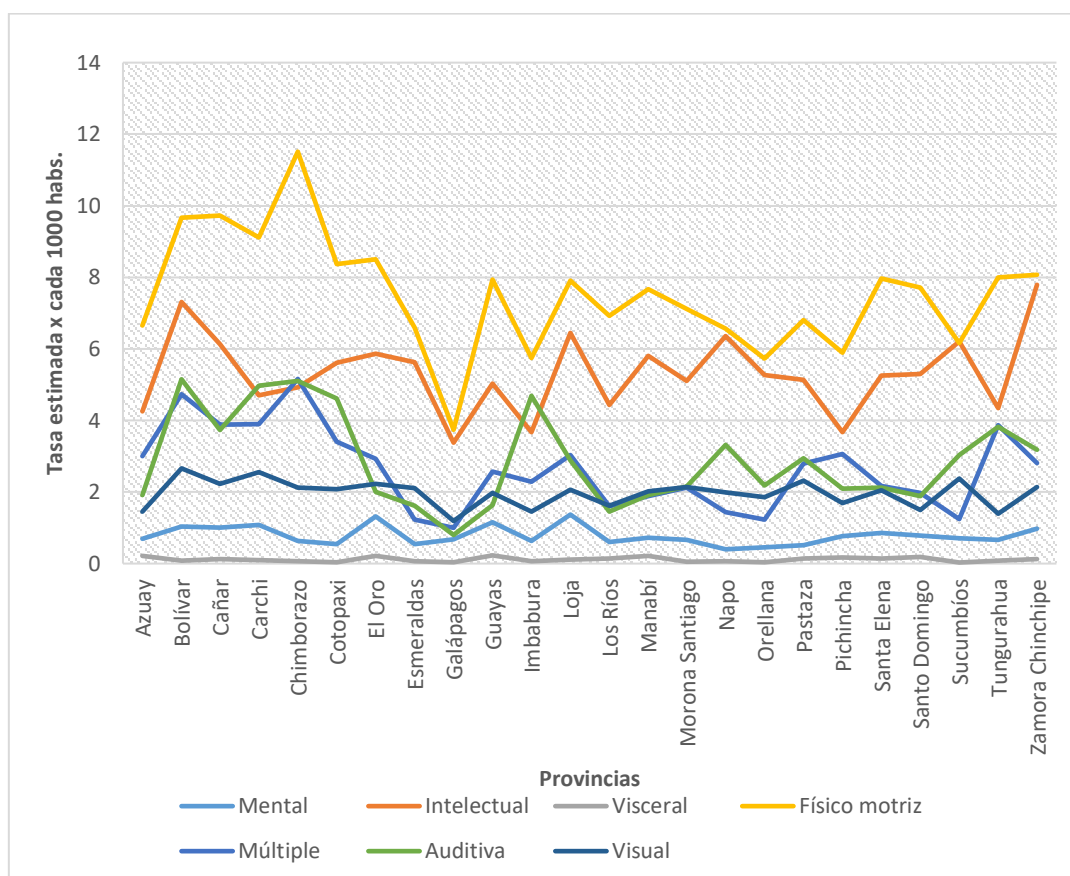
Este programa se estableció como el primer estudio de carácter biopsicosocial y clínico-genético cuyo objetivo era identificar las condiciones sociales, materiales, culturales, sanitarias y de rehabilitación física de las personas con discapacidad (Vicepresidencia 2012). La misión estuvo a cargo de la Vicepresidencia de la República en vinculación

con CONADIS y organismos del Estado que permitieron el apoyo logístico de la investigación.

El programa se basó en los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y las metodologías aplicadas en el Estudio psicosocial y clínico genético de las personas con discapacidad realizado en Cuba entre los años 2001 al 2003 (Vicepresidencia 2012, 19). Es importante rescatar este estudio dado que la metodología de investigación permitió establecer líneas base de trabajo para saber cómo identificar y determinar los principales problemas de las personas con discapacidad y proponer ejes de acción para la creación de instrumentos de política.

La investigación se llevó a cabo entre los años 2009 al 2011. Durante este proceso, se detectaron 293.743 personas con discapacidad y los indicadores sociales revelaron datos poblacionales según su rango de edad, sexo y tipo de discapacidad. De los resultados arrojados, la investigación pudo demostrar una serie de avances en las líneas técnicas entre las cuales destacan la prevalencia de la discapacidad según su tipo, como lo señala la Figura 3.3.

**Gráfico 3.1. Tasa estimada de la prevalencia de personas con discapacidad obtenida en el primer estudio de la MSME (2009-2010) según el tipo de discapacidad**



**Fuente:** Adaptado por el autor con base en Vicepresidencia (2012).

Los datos obtenidos permitieron al Estado articular protocolos de acción para reconocer hacia dónde debía destinarse los principales proyectos e instrumentos de política, al reconocer las necesidades de las personas con discapacidad. Los criterios de identificación y evaluación establecidos por la MSME clasificaron a la discapacidad en físico motriz, discapacidad mental, intelectual, auditiva, múltiple, visceral y visual indicando que la prevalencia de la discapacidad en el Ecuador era del 2.3%, con una mayor predominancia del tipo físico motriz (The World Bank 2013; Vicepresidencia 2012).

Al analizar los criterios técnicos que permitieron la obtención de los resultados de campo a detalle, muestran que existió la integración de artefactos, prácticas y saberes para identificar a una población cuya realidad era conocida medianamente. Los datos arrojados fueron en parte resultado de integrar el indicador “tipo de discapacidad” en las encuestas del Censo de Población y Vivienda del año 2010, cuyos datos permitieron la



actualización de datos sobre las personas con discapacidad en los datos del Registro Civil e incorporar estos datos al INEC. Asimismo, a través del reconocimiento de las personas con discapacidad según su sexo, permitió de manera cualitativa identificar los cambios necesarios en las leyes para fomentar la inclusión de estas personas, priorizando su condición por género (Camacho et al. 2018).

**Tabla 3.1. Población con discapacidad identificada según su sexo en el primer estudio de la MSME**

<b>Provincia</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Tasa estimada x 1000 hab.</b>	<b>Hombres</b>	<b>Tasa estimada x 1000 hab.</b>	<b>Total</b>
Azuay	6935	18,48	6030	17,89	12965
Bolívar	2724	29,05	2867	31,89	5591
Cañar	3156	26,31	2882	20,5	6038
Carchi	2179	26,13	2168	26,71	4347
Chimborazo	6777	28,33	5551	25,3	12328
Cotopaxi	5680	26,97	5361	26,99	11041
El Oro	6597	22,26	7264	23,86	13861
Esmeraldas	4190	15,94	5306	19,55	9496
Galápagos	113	9,33	159	12,21	272
Guayas	36617	20,01	38216	21,04	74833
Imbabura	3787	18,51	3601	18,59	7388
Loja	5305	23,25	5391	24,42	10696
Los Ríos	5979	15,73	7104	17,84	13083
Manabí	12955	19,03	14768	21,42	27723
Morona Santiago	1348	18,44	1515	20,24	2863
Napo	949	18,63	1113	21,09	2062
Orellana	968	15,06	1322	18,33	2290
Pastaza	858	20,58	876	20,72	1734

Pichincha	24105	18,25	20570	16,38	44675
Santa Elena	3018	19,88	3335	21,26	6353
Santo Domingo	3395	18,35	3725	20,34	7120
Sucumbíos	1478	17,67	2014	21,69	3492
Tungurahua	6140	23,6	5058	20,66	11198
Zamora Chinchipe	1024	23,3	1270	26,76	2294
<b>Total</b>	146277		147466		293743

*Fuente:* Adaptado por el autor con base en Vicepresidencia (2012).

Los datos obtenidos de la MSME fueron clave para implementar los Centros de Atención Manuela Espejo (CAIME), encargados de ejecutar una primera línea de acción y de respuesta al identificar familias en situación crítica, para brindarles ayudas técnicas<sup>8</sup> y el otorgar el bono Joaquín Gallegos Lara (The World Bank 2013). El bono consistió en un apoyo económico tanto para las personas con discapacidad sin acceso al trabajo, como a las familias y responsables de estas personas, con un valor de 240\$ mensuales para el cuidado de esta población. El compromiso para recibir el bono era la atención a tiempo completo de la persona discapacitada y asistir a cursos de capacitación para la atención de sus miembros familiares.

Por medio de ese trabajo en campo se recopilieron datos que fueron de utilidad para el gobierno y se otorgó a la Vicepresidencia y a la Subsecretaría de Proyectos montos económicos destinados para la ejecución de las primeras ayudas sociales a las personas con discapacidad. Los proyectos ejecutados fueron además de la Misión Solidaria Manuela Espejo y el bono Joaquín Gallegos Lara, proyectos especializados para la atención de las discapacidades visuales, físico motriz y mentales. Asimismo, se implementaron proyectos destinados a la detección temprana de la discapacidad, la inclusión laboral, escolar y cultural con un presupuesto inicial de 2 858 322.73\$ en el año 2009 y un total de 70 104 761.34\$ para el 2011.

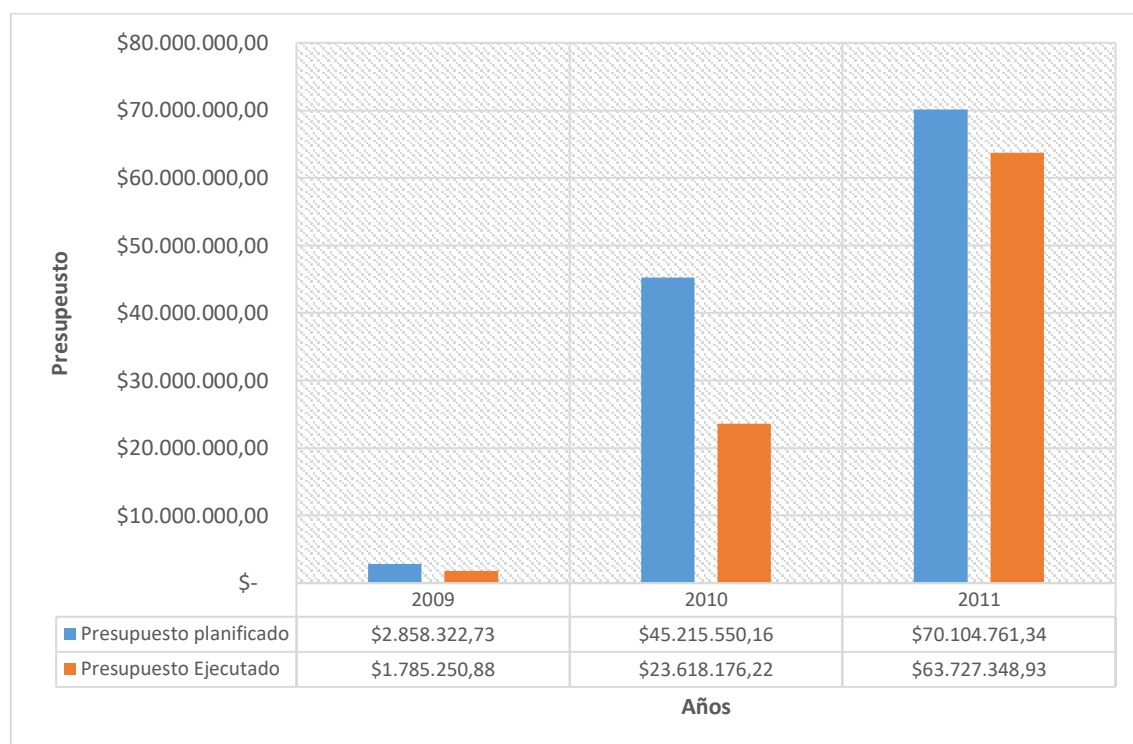
Los presupuestos otorgados a la Vicepresidencia, como se puede observar en la Figura 3.4., fueron necesarios para la implementación de proyectos de identificación y acción temprana para atender a la población con discapacidad en el Ecuador. La ejecución de

---

<sup>8</sup> Las ayudas técnicas consistían en la entrega de aparatos de audición, camas clínicas, bastones, prótesis, sillas de ruedas, entre otros (The World Bank 2013, 24).

los proyectos y el destino de los presupuestos se llevó a cabo con el apoyo interinstitucional entre CONADIS, Registro Civil, Ministerio de Defensa, los cuales permitieron el levantamiento de datos y el apoyo logístico para el acercamiento a las localidades de mayor interés, siendo prioridad las zonas rurales y las periferias urbanas (The World Bank 2013).

**Gráfico 3.2. Presupuestos otorgados a la Vicepresidencia de la República del Ecuador para la ejecución de proyectos en discapacidades**



*Fuente:* Adaptado por el autor con base en The World Bank (2013).

Con base en esta información, se puede señalar que la incorporación de la agenda pública de discapacidad desde el año 2007 hasta el año 2011 respondió a esta primera etapa de identificación de la realidad social de las personas con discapacidad. La adscripción del Ecuador a la Convención sobre las personas con discapacidad, introdujo una serie de objetivos, metas e indicadores que permitió establecer criterios técnicos para la identificación de las personas con discapacidad.

Durante primera fase del cambio de la política, el registro de información actualizado era necesario para que el gobierno pueda destinar recursos para la ejecución de sus primeros proyectos para suplir las necesidades prioritarias de las personas con

discapacidad. Asimismo, los resultados obtenidos permitieron establecer los primeros pasos para proceder con una segunda etapa.

A continuación, se realizará un análisis con mayor profundidad sobre la intervención de actores de política, sus redes e interconexiones, junto con la incorporación de las ideas programáticas.

### **3.2. Actantes que participaron en el *framing* de la política e ideas programáticas**

El cambio de la política pública de discapacidad respondió a una serie de valores, creencias e ideas de los actantes que se involucraron para crear instrumentos en favor de la población con discapacidad. Para analizar esta segunda etapa y vincular con la información expuesta previamente, es necesario establecer un análisis de redes de política para identificar las relaciones que se dan entre los distintos actantes en el cambio de la política. Como se ha podido observar, la integración de un componente social y crear instrumentos destinados a la atención social de las personas con discapacidad tuvo sus inicios en la década de 1990 hasta principios del año 2000.

Posteriormente, se propuso el cambio de una agenda de trabajo que requirió la identificación de la población con discapacidad en el Ecuador y determinar sus principales problemáticas para ser abordadas en la política pública. Si bien esta descripción aparenta como un proceso de *policy-making* con un carácter procedimental, la realidad es más compleja. Peters (2015, 54) propuso diferenciar entre el proceso de la política, frente a las etapas que derivan del modelo del *policy-making* propuesto por Harold Laswell, que consiste en comprender de manera procedimental, los pasos que pueden suceder para ejecutar una política pública<sup>9</sup>.

No obstante, el proceso de la política puede iniciar en cualquiera de las etapas de la política. Esta aclaración es importante para identificar dos elementos: por un lado, el gobierno del Ecuador ya se encontraba desarrollando instrumentos de política que buscaban la incorporación de nuevas ideas, vinculadas a la inclusión social de las personas con discapacidad en el año 2007, pero no se habían adecuados los mecanismos necesarios para integrar a los actantes de políticas involucrados para fomentar el cambio. De igual manera, con la llegada de Rafael Correa y la adscripción a la

---

<sup>9</sup> Laswell señala que en el *policy-making process* se identifican elementos importantes para la creación de las políticas. Para reconocer estos procesos, se puede plantear las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los actores involucrados en la formulación de políticas?, ¿Cómo se implementan los procesos para evaluar las políticas?, ¿A quién beneficia la política pública?, y, ¿Qué efectos tiene la política?

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad permitió proponer una agenda con directrices más coordinadas en el sector público.

El periodo 2007-2011 se caracterizó por enfocar esfuerzos de los actantes y la introducción de instrumentos técnicos desarrollados para identificar la condición de la población con discapacidad en el Ecuador. La propuesta técnica tenía como finalidad incorporar una metodología de trabajo basado en la experiencia producida en Cuba a partir del Estudio psicosocial y clínico genético de las personas con discapacidad. Con esto se buscó desarrollar técnicas propias con indicadores sociales, económicos, demográficos y geográficos que tengan relación con el contexto ecuatoriano (Vicepresidencia de la República 2012).

Asimismo, la incorporación de técnicas de investigación y técnicos con experticia en el trabajo con población discapacitada produjo nuevas relaciones y dinámicas para abordar a la discapacidad desde un nuevo enfoque. Los resultados obtenidos con la “Misión Solidaria Manuela Espejo” y la “Política Ecuador sin barreras” entre los años 2009 al 2011 fueron de suma importancia porque permitieron arrojar datos sobre los principales tipos de discapacidades que existen en el país y la realidad social, económica, cultural de esta población. Cabe señalar que las brigadas de la MSME concluyeron en noviembre del año 2011 y por medio de visitas técnicas de campo se pudo revisar 1.286.331 hogares de las 24 provincias del Ecuador (Vicepresidencia de la República 2012).

La obtención de datos y el establecimiento de una metodología de trabajo en la región andina le permitió al Ecuador ser reconocido a nivel regional por el alcance del trabajo. Esta primera etapa permitió también la difusión de los resultados obtenidos a nivel regional y para ello, el Ecuador fue anfitrión en el año 2010 de la Primera Cumbre de Vicepresidentes por la Democracia y la Solidaridad "América sin barreras" cuyo objetivo fue valorar las experiencias regionales y resaltar los resultados de la MSME para sumar acciones entre Estados para implementar políticas públicas que de atención a las personas con discapacidad (Camacho et al. 2018).

De acuerdo a la documentación encontrada en el archivo de la Asamblea Nacional en la sección Acuerdos<sup>10</sup>, los vicepresidentes de Argentina, Guatemala, Colombia,

---

<sup>10</sup> Para más información se accedió a: Acuerdo AN-2010-684-A; Acuerdo AN-2010-685-A; Acuerdo AN-2010-686-A; Acuerdo AN-2010-687-A; Acuerdo AN-2010-688-A; Acuerdo AN-2010-689-A.

Venezuela, El Salvador y Perú asistieron a esta Cumbre internacional, estableciendo el compromiso de sumarse a las acciones aprendidas para eliminar las desigualdades sociales de las personas con discapacidad de sus países.

Posteriormente, en el año 2011 con los resultados obtenidos con la Misión Solidaria Manuela Espejo el vicepresidente Lenin Moreno se presentó ante la Asamblea Nacional con el informe de resultado, resaltando que a través de la Misión se permitió

[...] la entrega de casi 700.000 ayudas técnicas, la construcción de 15.000 viviendas, 1616 prótesis auditivas, 1160 equipos audiológicos, 1000 kits visuales, 2000 ayudas técnicas para baja visión, 6829 kits para prevención y control de escaras, 1500 prótesis, así como 15 000 bonos Joaquín Gallegos Lara (Asamblea Nacional 2011,5).

Este informe fue la antesala para iniciar el primer debate para el proyecto de la Ley Orgánica de Discapacidades el 20 de octubre del 2011. Para ello, se había creado la Comisión Especializada Ocasional para Personas con Discapacidad –CEOPD-, liderada por la asambleísta María Cristina Kronfle. Esta comisión buscó identificar los principales problemas que enfrentó la “Ley sobre Discapacidades” de 1992 e incorporar la información obtenida de los resultados de la Misión Manuela Espejo.

La misma CEOPD conformó una segunda Comisión, la Comisión Especializada Ocasional de los Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria –CEODGAT-, la misma que funcionó como un grupo que pueda sistematizar la información obtenida con las metodologías propuestas en la primera comisión. Esto se propuso con el fin de que los asambleístas encargados puedan capacitarse en el ámbito de las discapacidades, y a su vez, determinar los principios bajo los cuales se debe crear la Ley Orgánica de Discapacidades. Dicha comisión estuvo conformada por los asambleístas María Cristina Kronfle Mercedes Villacres, María Alejandra Vicuña, Pamela Falconí, Víctor Quiroga, Wladimir Vargas, Fernando Aguirre Celso Maldonado, Scheznarda Fernández, Irina Cabezas, Carlos Velasco y Maruja Jaramillo.<sup>11</sup>

El objetivo principal de esta Comisión planteaba la elaboración de una nueva Ley de Discapacidades analizando en primer lugar, los objetivos planteados y resultados de la agenda establecida hasta la fecha, dado que los procesos técnicos y los instrumentos de política anterior al 2007 para identificar a las personas con discapacidad no arrojaron resultados que impliquen un reconocimiento de las condiciones socioeconómicas de

---

<sup>11</sup> Acta de la Asamblea Nacional, AN-2011-123-R (07 de julio del 2011).

este grupo social. Kronfle señaló en la sesión de la Asamblea Nacional que los avances en esta materia mostraban falencias operativas y una falta de cooperación institucional entre los organismos especializados porque la ley vigente no respondía a los cambios procedimentales, técnicos, organizacionales que buscaba establecer el gobierno nacional junto con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (Asamblea Nacional 2011).

La Comisión se respaldó con el apoyo de datos obtenidos a través de la Misión Solidaria Manuela Espejo y el Bono Joaquín Gallegos Lara. A su vez, obtuvo el apoyo técnico de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que pueden ser observados en la figura 3.5., los mismos que contribuyeron en la elaboración de una metodología de trabajo para establecer lineamientos y promover la formulación de una Ley Orgánica de Discapacidades bajo los principios internacionales y nacionales señalados.

A través de la revisión de fuentes primarias como actas de la Asamblea Nacional, leyes y decretos, como también la revisión bibliográfica alrededor del ámbito de política, se pudo identificar cinco redes principales, las mismas que permitieron la promoción del cambio de la política, la generación de instrumentos y la ejecución de acciones entre los actantes por medio de la incorporación de ideas programáticas.

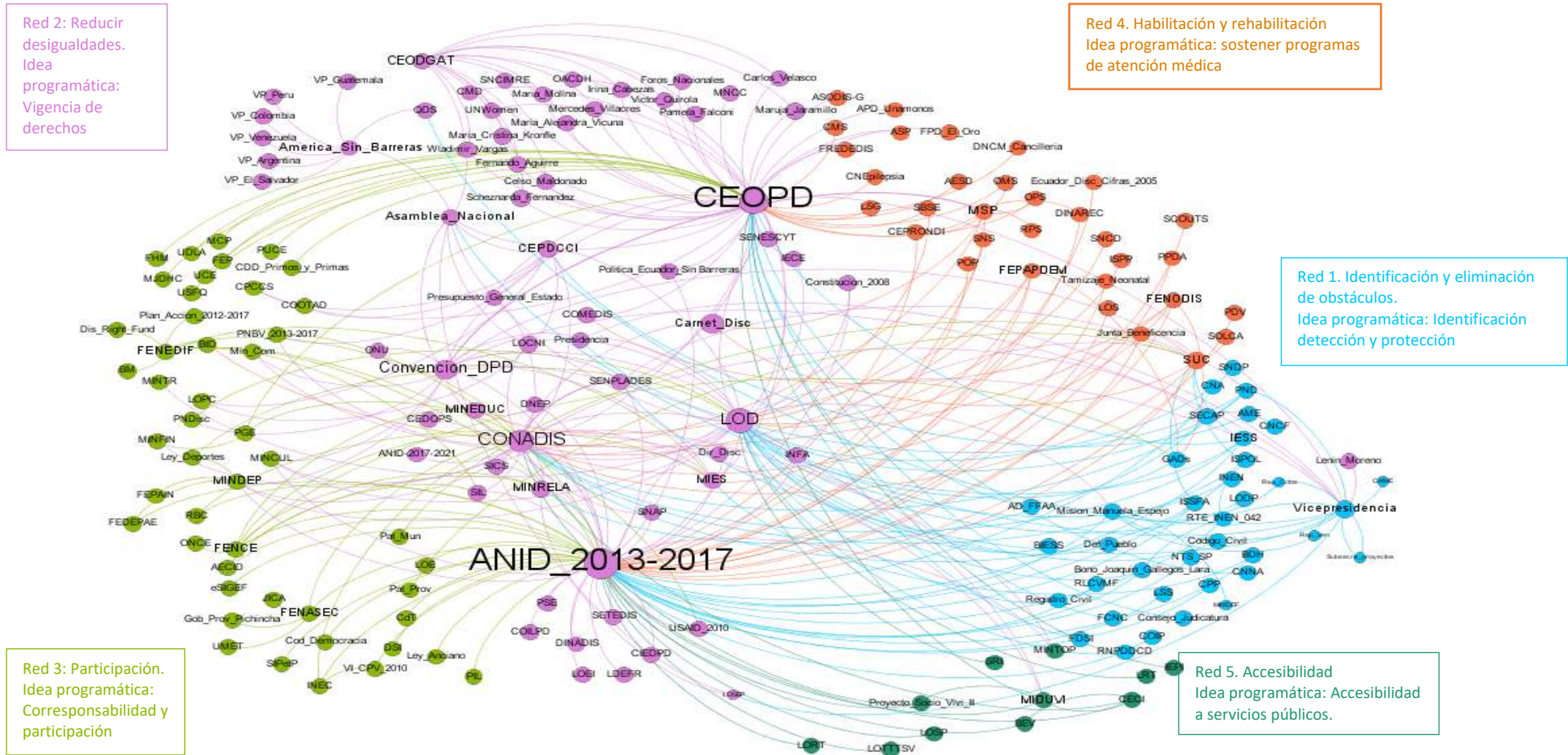
De esta manera las ideas identificadas son:

1. Red 1: Identificación, detección y protección: apoyo técnico con la creación de instrumentos de política que permitan la identificación en campo de los tipos de discapacidad y su frecuencia; como también la detección de las condiciones sociales, económicas, vigencia de derechos y condición cultural de las personas con discapacidad. Para ello, requiere sostener un registro de datos a través de una base de datos sólida.
2. Red 2: Vigencia de derechos: asegurar y promover el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad a través de acciones que permitan la inclusión social a través de actantes especializados.
3. Red 3: Corresponsabilidad y participación: fomentar la participación de las personas con discapacidad en actividades culturales, deportivas, el ejercicio democrático y toma de decisiones.
4. Red 4: Habilitación y rehabilitación: sostener programas de apoyo médico a través de organismos especializados, importación de tecnologías y equipos técnicos para atender las discapacidades.
5. Red 5: Accesibilidad: El acceso a servicios básicos, vivienda y transporte.

De esta manera, los actantes que participaron en el cambio de la política respondían a distintos ámbitos de especialidad y cuya experticia partía desde el trabajo en política, como el trabajo en campo, lo cual permitió aportar con procedimientos clave para desarrollar instrumentos de política por medio de procesos de aprendizaje, la generación de indicadores y la aplicación de metodologías de trabajo que contribuyan a una comprensión de las condiciones reales de las personas con discapacidad.



**Gráfico 3.3. Red de actantes de la política pública de discapacidad (2007-2017)**



*Fuente:* Elaborado por el autor con base en Altmann (2016); Asamblea Nacional (2011); Bahamonde (2011); Camacho et al. (2018); CONADIS (2013); CONADIS (2017); CONADIS (2021); Ministerio de Salud Pública (2013); Moreno (2011); ONU (2006); Pérez Larrea (2010); Rodríguez y Yépez (2014); Rosero (2020); SENPLADES (2009); SETEDIS (2015); Stang (2011); Valarezo (2019); Valencia y Bernal (2016). Vicepresidencia de la República (2012).

De acuerdo a Sandström y Carlsson (2008,497-498) es necesario que en una red de política se entrecrucen distintos niveles de jerarquía para alcanzar el cumplimiento de objetivos y promover procesos para el *policy-making*. Es importante reconocer que, para dicho efecto las distintas formas de organización de las redes y sus subgrupos permiten producir distintos resultados que puedan trabajar en ámbitos de política especializados y que se puedan establecer arreglos entre instituciones para la generación de resultados.

Con base en esta información se puede identificar que durante el cambio de la política la intervención de actantes permitió conceptualizar a la discapacidad desde una visión multidisciplinaria. Durante las sesiones de la Asamblea Nacional para crear la Ley Orgánica de Discapacidades, la CEODP incorporó y adoptó el marco conceptual propuesto por Naciones Unidas a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para propósitos técnicos de la Ley. Así se definió a la discapacidad como

[...] la condición compleja del ser humano constituida por factores biopsicosociales que evidencian una disminución o supresión permanente de alguna de sus capacidades físicas, sensoriales, intelectuales y mentales, de origen genético, congénito o adquirido, que pese a tratamientos clínicos y/o quirúrgicos, manifieste secuelas de carácter permanente, que al interactuar en el entorno, restringen al menos en el 30% de su capacidad para realiza actividades de la vida diaria (Asamblea Nacional 2011, 16-17)

Por tanto, la discapacidad se la define desde un campo biológico, como también social, dado que tener restricciones a causa de una condición física o mental para participar en actividades cotidianas, afecta en su capacidad para desenvolverse en un espacio social. Asimismo, se propuso diferenciar entre la condición de discapacidad y la condición incapacitante, la misma que se entiende como la supresión temporal de capacidades que al no ser detectadas a tiempo, pueden traer consecuencias futuras y tornarse en permanentes, lo que conduce una condición de discapacidad que afecta al individuo y su núcleo relacional más cercano.

Si bien en la red de política se evidencia subgrupos que tienen intereses particulares para fomentar el cambio en la política pública, todas se concatenan a partir de un objetivo común, el cumplimiento de sus derechos en todos los ámbitos sociales, económicos, culturales, de acceso a servicios, entre otros. Como se puede identificar en la red de política que se estableció entre los años 2007 al 2017, existen distintos niveles de intervención de los actantes en el cambio.

La red más grande corresponde a la red que promueve la reducción de desigualdades, por medio de la vigencia de derechos humanos. En esta línea, La Asamblea Nacional jugó un

papel fundamental al haber recibido la información por parte de la Vicepresidencia, una vez que se obtuvo los datos de la realidad social del país, por medio de la Misión Solidaria Manuela Espejo.

Como se puede observar en la Figura 3.5., la CEODP generó Foros Nacionales especializados en el ámbito de discapacidad con el apoyo del CONADIS, para integrar actantes del sector público, privado, la academia y organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo la elaboración de talleres con los actantes participantes. Asimismo, los Foros Nacionales tuvieron un apoyo técnico de los organismos internacionales como ONU Mujeres, la OACDH, la OMS y la OPS para dar lineamientos técnicos con base en lo propuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Asamblea Nacional 2011, 13).

En total, se llevaron a cabo tres Foros Nacionales entre el 26 al 30 de septiembre del 2011 liderados por los asambleístas que conformaron la CEODP. Los Foros se establecieron de manera interdisciplinaria: el primero con federaciones nacionales de varios cantones; el segundo foro con los asambleístas para resolver la información obtenida. Finalmente, el tercer foro se invitó a miembros de ministerios públicos, representantes de universidades públicas y privadas de las facultades de medicina y rehabilitación física, Consejos Nacionales, fundaciones, direcciones metropolitanas y de comercio, entre otros (Ibíd., 14). El trabajo de los Foros Nacionales permitió obtener información necesaria para el desarrollo de una Ley de Discapacidades.

La integración de actores especializados marcó un punto de apertura para incorporar estrategias, ideas e intereses de los actantes y reconocer las coaliciones que defienden la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad en el Ecuador. Con base en el trabajo realizado, la Ley Orgánica de Discapacidades –LOD- se aprobó el 25 de septiembre del 2012. El instrumento final consolidó algunas de las ideas de las comunidades de política especializadas en el ámbito de discapacidad. Asimismo, ley definió a la persona con discapacidad como

[...] toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento (Asamblea Nacional 2012, 8).

Otro factor relevante que se determina a través de este concepto es el reconocimiento de que la discapacidad requiere una mayor atención, no solo para identificar las condiciones fisiológicas, psicológicas y mentales de la persona, sino también las implicaciones socioeconómicas que afectan tanto a la persona con discapacidad como a su familia. Este enfoque garantiza beneficios y protecciones legales adaptadas a las necesidades específicas que puedan tener los miembros del núcleo familiar.

La Ley Orgánica de Discapacidades resultó ser uno de los instrumentos más importantes para establecer lineamientos claros para los actantes y la promoción de actividades en aras de atender los principales principios establecidos por la Constitución y la Convención sobre las Personas Con Discapacidad, se pudo determinar los actores que tendrían mayor relevancia para fomentar la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad, pero también se pudo identificar ámbitos de la política y actantes que pudieron manifestar una serie de falencias para apoyar a este grupo social. Así, el CONADIS, que en principio se convirtió en un organismo consultor durante el proceso de consolidación de la Ley Orgánica de Discapacidades, pasó a ser uno de los entes más relevantes para el apoyo de la política pública de discapacidad.

Una de las principales acciones fue la creación de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades –SETEDIS-, la misma que se convirtió en el órgano rector para desarrollar acciones, la implementación de técnicas y metodologías para elaborar la política pública, y articular las acciones entre actores que debían incluir en sus planes, programas y proyectos, los lineamientos de política que permitan la inclusión de las personas con discapacidad.

Asimismo, CONADIS y SETEDIS fueron los encargados de elaborar la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades –ANID 2013-2017-, un instrumento que estableció los parámetros de acción de los actantes vinculados en la red de política, es decir, actores políticos, públicos y privados, e instrumentos de política (CONADIS 2013). La ANID se consolidó al igual que el SETEDIS, como el instrumento rector para promover metodologías de trabajo para que la política de discapacidad pueda alinearse con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, como también con los lineamientos de instrumentos internacionales.

De esta manera, se articuló una red de trabajo con los objetivos macro del gobierno nacional para que la discapacidad sea abordada desde un eje social y permita el trabajo en áreas para fortalecer la sensibilización, participación, prevención, salud, educación, trabajo,

accesibilidad, turismo; cultura, arte, deporte y recreación, protección y seguridad social, legislación y justicia, vida libre de violencia, y el cambio de la política pública (CONADIS 2013, 96-105).

Con base en esta información y la revisión de bibliografía, se pudo determinar que la red de política concatena estos principios a partir de cinco ideas programáticas que consolidaron un ámbito de especialidad según el interés la comunidad de política. Hasta el momento se ha podido identificar las acciones que han llevado a cabo las primeras dos subredes de política.

Por un lado, la subred que permitió la identificación y eliminación de obstáculos introdujo los primeros cambios con la incorporación de instrumentos técnicos para la identificación de las personas con discapacidad en el país y su realidad socioeconómica, utilizando metodologías de trabajo aprendidas de proyectos en países de la región como Cuba o Venezuela. Esta red contribuyó para que se forje una comunidad de política que puedan compartir intereses y apoyar en la reducción de controversias, al concatenar objetivos comunes y así, dar un mayor énfasis en producir acciones que permitan la reducción de desigualdades y la fomentar la vigencia de derechos, siendo una de las metas principales de la segunda red identificada.

Si bien estas acciones permitieron introducir cambios para la identificación de las personas con discapacidad y promover la creación de nuevos instrumentos de política, existió también las acciones de la subred especializada en la recuperación física, cognitiva y psicológica. Esta subred adecuó procesos para fortalecer la atención en salud de las personas con discapacidad y permitir su rehabilitación física y mental.

Cabe señalar que organismos internacionales como la OMS y la OPS pudieron brindar apoyo técnico a través de los procedimientos para identificar el tipo de discapacidad y el grado de discapacidad de una persona a través de la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM), la misma que sería importante para establecer el Sistema Único de Calificación de Discapacidad (SUC) que utilizaría el Ministerio de Salud Pública (Valencia y Bernal 2016, 22). La discapacidad entendida desde el enfoque biopsicosocial permitió establecer parámetros para que el gobierno fortalezca programas de asistencia en salud.

Estos programas y servicios especializados en la detección de las discapacidades fueron el principal objetivo de las instituciones en el ámbito de la salud. Si bien el Ministerio de Salud Pública fue el organismo principal para el apoyo en prevención de las discapacidades, se conformó la Dirección Nacional de Discapacidades, Rehabilitación y Cuidados –DINAREC-

con el fin de ser el órgano especializado de este ministerio para la prevención y detección de la población con discapacidad, para fortalecer procesos de habilitación y rehabilitación (Ministerio de Salud Pública 2013,70).

De acuerdo al Ministerio de Salud Pública (2013) y Valencia y Bernal (2016), la DINAREC estableció los parámetros para que el sistema de salud coordine acciones en aras de detectar las necesidades de las personas con discapacidad considerando el factor género y por ciclo de vida<sup>12</sup>. El programa “Con pie derecho, la huella del Futuro” se priorizó el tamizaje neonatal para detectar cuatro enfermedades del metabolismo: hiperplasia suprarrenal, hipotiroidismo, galactosemia y fenilcetonuria.

En el caso de los actantes privados y del tercer sector, la ANID 2013-2017 fue fundamental para consolidar la importancia de estos, a través de programas que promuevan la atención integral. Así se pudo atender y detectar las discapacidades, así como la generación de lineamientos que incorporen procesos de ayuda social o económica para recibir una atención adecuada (CONADIS 2013).

Entre los instrumentos que tuvieron mayor relevancia para fomentar la rehabilitación física, cognitiva y psicológica, y establecer parámetros para mantener vigentes los derechos de las personas con discapacidad y el acceso a beneficios socioeconómicos fue el carnet de discapacidad. Dicho instrumento se consolidó como un recurso para que las personas con discapacidad puedan acceder a derechos sociales y beneficios para el acceso a servicios sociales.

En un principio, el carnet lo otorgó el CONADIS, por medio de un procedimiento técnico para definir el tipo y grado de discapacidad de una persona. Por tanto, la entrega del carnet consistió en recibir un diagnóstico de un médico especialista del Ministerio de Salud Pública, quien debía aplicar las metodologías de análisis del SUC y determinar con sus indicadores una calificación del porcentaje de discapacidad que tiene una persona. De esta manera, el CONADIS otorgaba el carnet de discapacidad de acuerdo a un parámetro biológico, más no según la detección de sus necesidades sociales (Rosero 2020). Este punto será abordado con mayor detenimiento en el subtítulo de instrumentos de política de este capítulo.

Por otro lado, en el caso de la subred de política de “participación”, la idea programática que vinculó a estos actores fue el de corresponsabilidad y participación. Esto quiere decir que los

---

<sup>12</sup> Esto implica a los grupos según la edad: prenatal, Neonatal (hasta 28 días); Primera infancia (29 días a 5 años), Infancia (6 a 11 años), Adolescencia (12 a 17 años), Juventud (18 a 29 años), Adulthood (30 a 64 años) y Adulto mayor (65 años). De acuerdo a los datos que rescatan Valencia y Bernal (2016), la atención a niños

actantes de esta red apoyaron para que el cambio de la política pública de discapacidad considere la necesidad de involucrar a las personas con discapacidad en el ejercicio de derechos y obligaciones en el campo social.

Como se mencionó en este mismo capítulo, la vinculación de actantes especializados para elaborar la Ley Orgánica de Discapacidades fue crucial para determinar los principales puntos de acción con la información obtenida con la MSME. En esta red, dichos resultados promovieron la acción de instituciones de educación superior, tales como la Universidad San Francisco de Quito, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Central del Ecuador y la Universidad de las Américas, las mismas que participaron en los Foros Nacional que estableció la CEOPD.

Asimismo, los lineamientos establecidos en la ANID 2013-2017 y la LOD contemplaron la vinculación de actantes públicos tales como el Ministerio de Comunicación, Ministerio de Deporte, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional Electoral, gobiernos provinciales, los GAD municipales, COOTAD, entre otros.

La ANID estableció un marco de acción para que cada entidad establezca un plan de acción para integrar dentro de sus programas y proyectos, la inclusión de las personas con discapacidad como parte de grupos de atención prioritaria y que tengan igualdad de beneficios con el resto de la comunidad en las propuestas de trabajo. De igual manera, los ministerios señalados tenían que establecer unidades correspondientes para que se den cambios institucionales y que las personas con discapacidad puedan participar en eventos culturales, la participación activa en olimpiadas deportivas y la creación de programas digitales para facilitar el acceso a las TICs de acuerdo al tipo de discapacidad.

Con base en esta información, el CONADIS (2013, 33-50) señala que el modelo operativo de la ANID buscó a través de la articulación de estos organismos establecer estrategias universales para fomentar la igualdad de oportunidades y se pueda participar en los ámbitos social, económico, cultural, deportivo. Para ello, se realizó una revisión para modificar las leyes a fin de que se pueda establecer procesos de igualdad de derechos, facilidades para acceder a servicios de rehabilitación física y psicológica, facilidades para fomentar la participación de este grupo en actividades sociales, civiles y económicas y el acceso a servicios.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Las reformas a las leyes a partir del año 2012 se pueden observar en el siguiente subtítulo del capítulo tres, en la Tabla 3.3.

Un aspecto a destacar, fue la incorporación en el Código de la Democracia los artículos 11°, 111° y 115° para que el Consejo Nacional Electoral promueva la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Para ello, se dio paso al voto facultativo para que los sujetos que deseen participar, se les brinde el apoyo necesario a través de fuerzas públicas, el CONADIS o alguna unidad especializada en los GADs municipales y cantonales para que se den las condiciones necesarias para que se ejerza el derecho a sufragar (CONADIS 2013, 34).

A su vez, organizaciones de la sociedad civil como la Federación Nacional de ecuatorianos con Discapacidad –FENEDIF- fortaleció sus lazos con el CONADIS, dado que ambas organizaciones llevaban años de trabajo en la aplicación de políticas para el apoyo de personas con discapacidad. La FENEDIF recibió apoyo por parte de donantes internacionales como Disability Rights Fund, el BID y el Banco Mundial (Valencia y Bernal 2016, 37).

La gestión de recursos y las alianzas internacionales de este actante, le permitió ser un actor clúster en la subred que pudo apoyar a integrar lineamientos para integrar a las personas con discapacidad a fuentes de trabajo promoviendo el Plan Acción 2012-2017. Este Plan funcionó como un instrumento consultor para que el Ministerio de Trabajo pueda establecer lineamientos para facilitar las posibilidades de trabajo de las personas con discapacidad (The World Bank 2013).

Asimismo, las organizaciones como FENCE, FEDEPAE, FENASEC fueron consideradas como actores que al ser representantes de las personas con discapacidad y con proyectos privados deban sujetarse a cumplir con parámetros de calidad para promover la atención adecuada de sus integrantes y promover prácticas que permitan la inclusión de las personas discapacitadas en los ámbitos señalados.

Por último, una subred que se pudo identificar es la de accesibilidad, la misma que promueve el acceso a servicios públicos de las personas con discapacidad. El principio de accesibilidad es considerado como uno de los puntos más débiles en el ámbito de la política de discapacidad, porque los actantes vinculados a esta área han tenido poca participación para el cambio de la política.

A fin de llevar a cabo acciones coordinadas CONADIS (2013) señala que tanto la ANID y el PNBV establecieron que entidades como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas – MINTOP- y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI- ejecuten planes y programas que promuevan la accesibilidad de las personas con discapacidad. En el



diagnóstico realizado por SETEDIS (2015) en las provincias de Imbabura, Pastaza y Santa Elena, se aplicó la creación de una metodología de trabajo que implique la generación de estrategias para asegurar la Accesibilidad Universal.

La aplicación de la metodología permitió descubrir los principales problemas de accesibilidad en edificaciones públicas y privadas; y el entorno urbano –señaléticas, pasos peatonales, rampas, aceras, estacionamientos, entre otros. De acuerdo a la información de la Tabla 3.2., el nivel de accesibilidad a los distintos entornos analizados a través de la aplicación de metodologías de observación participante es bajo en las provincias muestrales.

**Tabla 3.2. Índice de accesibilidad por Unidad de Observación**

Unidad de observación	Índice de accesibilidad	Nivel de accesibilidad
Aceras	2,27	Bajo
Bancas	1,87	Bajo
Basureros	2,42	Bajo
Edificios gubernamentales	2,75	Bajo
Escaleras	1,76	Bajo
Estacionamientos	2,58	Bajo
Edificios de turismo	2,43	Bajo
Edificios de uso público	2,66	Bajo
Luminarias	1,24	Bajo
Paradas de transporte Público	1,94	Bajo
Rampas	1,75	Bajo
Semáforos	2,86	Bajo
Fuentes	3,00	Bajo
Pasos peatonales	3,58	Bajo
Parques y plazas	3,20	Bajo
Elementos de señalización	3,93	Bajo

*Fuente:* Obtenido de SETEDIS (2015, 18).

Los organismos especializados como el Consejo Nacional de Discapacidades y la la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades implementaron en la ANID directrices por parte del PNBV lineamientos para que el MINTOP y MIDUVI reduzcan las limitaciones físicas para el acceso a servicios públicos y fortalecer la accesibilidad universal. En ese sentido, estas instituciones se basaron en el Reglamento Técnico INEN 042 establecido en el 2009 y cuya función es delimitar las condiciones de los espacios públicos y privados para establecer adecuaciones físicas necesarias para que sea más fácil el acceso. Para ello, se incorporaron señaléticas en braille para personas no videntes en edificios públicos y privados (CONADIS 2013, 40).

Asimismo, la Norma Técnica para la planificación y construcción de edificaciones pasaría por lineamientos que MINTOP y MIDUVI debían aceptar para que se cumpla con lugares de fácil acceso. De igual manera, en el caso de vivienda social, se aplicó el Proyecto Socio-Vivienda II, cuyo objetivo fue de brindar garantías para el acceso a créditos a personas con discapacidad para adquirir una casa. De igual manera, se estableció la aplicación de la RT INEN 042 para que las viviendas tengan adaptaciones necesarias de acuerdo a las necesidades que existan según el tipo de discapacidad (CONADIS 2013, 65; Banco Mundial 2013, 25).

Es importante resaltar que uno de los logros que se sostuvieron durante el cambio de la política fue la tarifa de pasaje diferenciado en el transporte público, porque se estableció que las personas con discapacidad accedan a pagar el 50% del pasaje en transporte. Esto quedó establecido a través del artículo 47° de la Constitución y los artículos 41°, 44°, 60°, 61 y 62° de la LOD. A su vez, la misma ley establece que toda edificación pública y privada, junto con los parqueaderos y sitios de transporte, exista un lugar preferencial para las personas con discapacidad.

Una vez realizado este recorrido descriptivo de los procesos ocurridos para el cambio de la política, resulta importante identificar los actantes con mayor influencia para este ámbito de política que influyeron en las acciones señaladas. Para ello, se requiere de un análisis cuantitativo de la red para determinar los actantes con más predominancia y sus implicaciones en la política.

### **3.2.1. Estadística de la red de política**

**Intermediación:** De acuerdo con la información obtenida, el diámetro de la red de política es 7. Esto implica dos resultados: por un lado, existe una participación la distancia entre actores que se estableció a través de clústeres es alta.

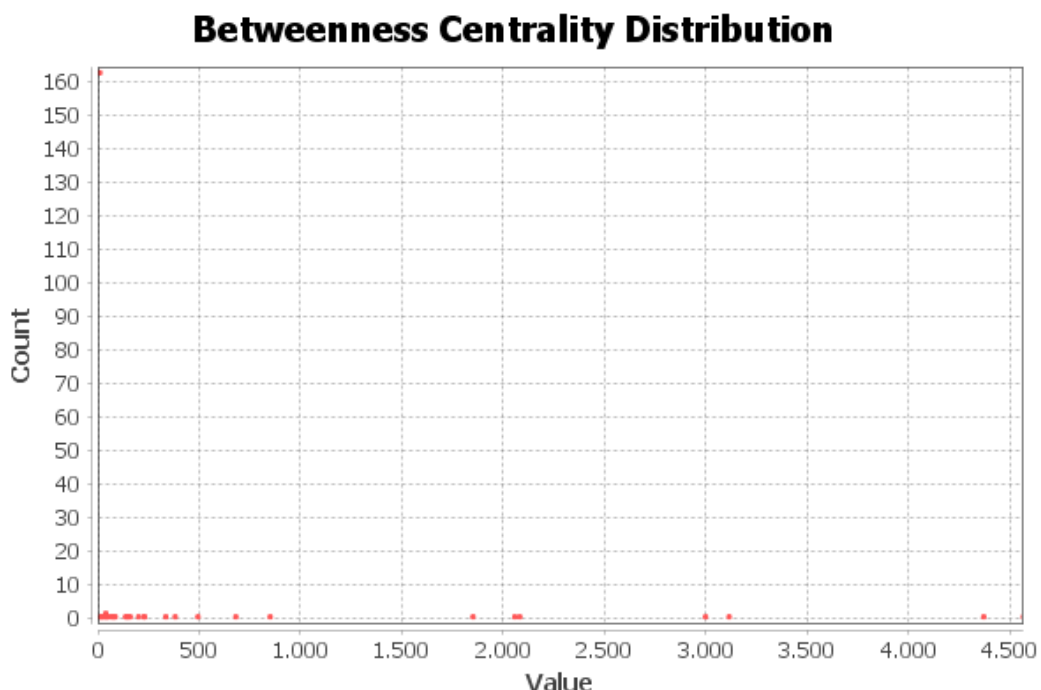
Sin embargo, esto demuestra que existe una preponderancia de actores cuyo centro de poder hace que la toma de decisiones ronde sobre los intereses particulares. Por tanto, la red de política no es democrática porque existen portadores de conocimiento que tienen una mayor relevancia por su experiencia, procesos de aprendizaje y la capacidad de influir en la producción de instrumentos de política.

Se puede inferir que los actantes con mayor influencia en este sentido son aquellos afines al gobierno. Es decir, instituciones públicas especializadas, principalmente la Asamblea Nacional, la Vicepresidencia de la República y el CONADIS respectivamente.

Preliminarmente, si se compara con la figura 2.3 del capítulo anterior, es clara la conformación de grupos de interés que pasaron de ser externos –*outsiders*- a grupos internos –*insiders*- como lo señalan Marsh, Belfrage y Toke (2009) que permitieron la generación de relaciones de intercambio de conocimiento, a través de la cooperación con el gobierno nacional para promover el cambio de la política.

De acuerdo al grafo, uno de los actantes que tiene un grado de influencia significativo es la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la misma que muestra un grado de interconexión fuerte con la Comisión Especializada Ocasional para Personas con Discapacidad (CEOPD) y SENPLADES. Esto se dio porque los organismos señalados estuvieron a cargo de promover y articular los objetivos del gobierno nacional con principios internacionales que permitan vincular acciones a fin de mostrar resultados de política.

**Gráfico 3.4. Intermediación de actores**



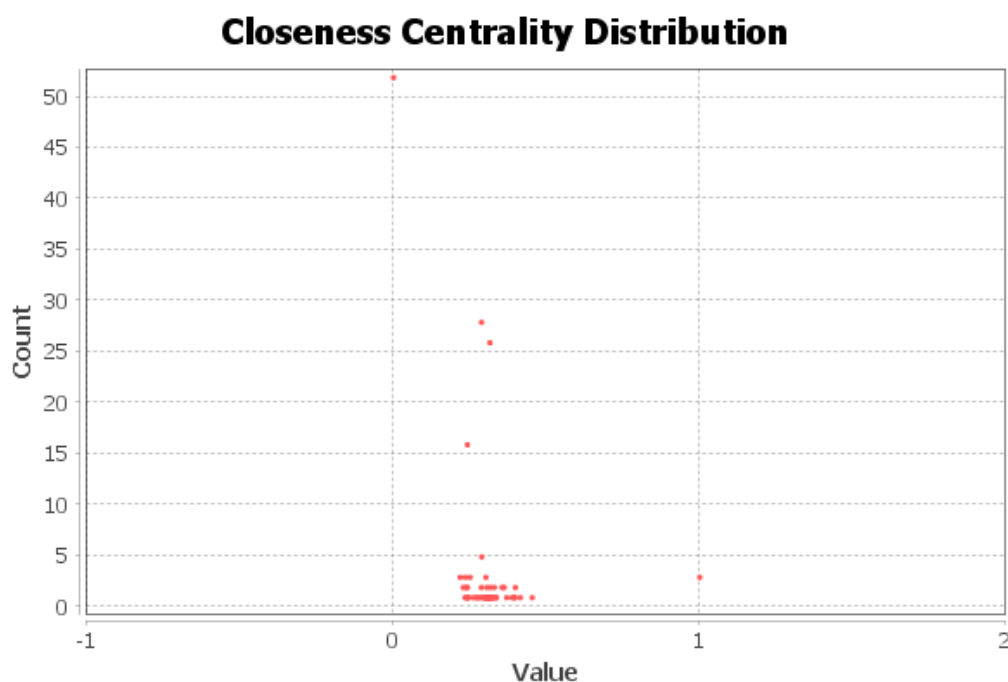
<b>Diámetro: 7</b>	7
<b>Radio: 0</b>	0
<b>Longitud media del camino:</b>	3.20

*Fuente:* Elaborado por el autor con el programa Gephi (2021).

**Centralidad:** de acuerdo a los datos que ofrece la figura 3.6., y la figura 3.7., hay actantes que son un paso obligado para generar y se desarrollan flujos de conexiones a través de estos. De un total de 198 nodos, con 333 interacciones, se identifica la influencia de 18 actantes cuyo margen de acción permite generar conexiones e interrelacionamientos entre las comunidades de política.

En ese sentido, se señalan en la Tabla 3.3. los principales actantes, siendo la ANID el instrumento con mayor peso para el desenvolvimiento de acciones. De manera preliminar, hay actantes que pesan más y se convierten en centros de poder en los procesos para el cambio de la política.

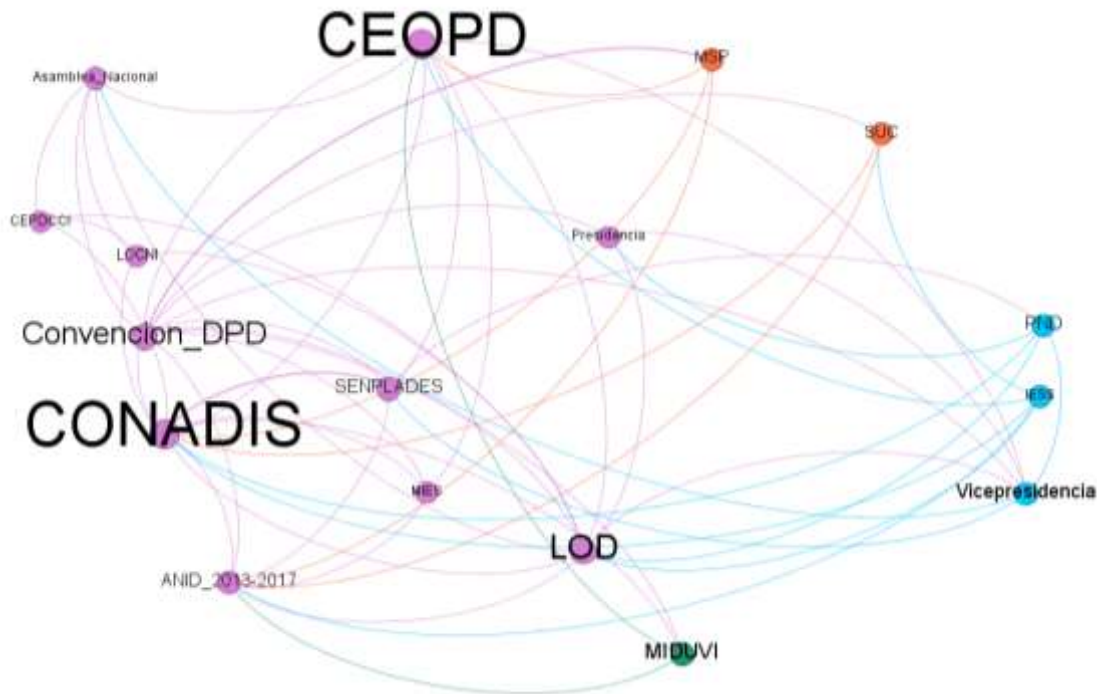
**Gráfico 3.5. Diámetro de la red de intermediación en relación a los valores de centralidad**



*Fuente:* Elaborado por el autor con el programa Gephi (2021).

Finalmente, a través de la aplicación de la tipología K-core se puede determinar de manera gráfica, los actantes de política que tienen un mayor peso, los mismos que concuerdan con los cálculos de las tablas y figuras anteriores.

**Gráfico 3.6. Cohesión de la red. Aplicación de tipología K-core**



*Fuente:* Elaborado por el autor con el programa Gephi (2021).

No obstante, un hecho a rescatar es que la tipología a una escala de 4 concentra a este clúster de actores. Existen otros actantes, tales como SETEDIS cuya influencia es relevante para el desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, al ser una unidad de dependencia del CONADIS, el programa lo descarta de los grupos con mayor influencia.

De esta manera, se puede señalar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el instrumento internacional con mayor relevancia para promover el *policy diffusion*, y su relacionamiento converge sobre instrumentos nacionales, al igual que con actantes públicos. La Asamblea Nacional, la igual que la Vicepresidencia se mantienen como los actantes más relevantes porque por medio de estos se llevaron a cabo las principales acciones para el cambio.

Por un lado, el establecimiento de metodologías para la identificación y detección de las personas con discapacidad en el Ecuador y su realidad social. Por otro lado, a través de la

Asamblea Nacional, se introdujeron las principales ideas con la CSDPD y su difusión por medio a la reforma de instrumentos de política y su vinculación con actantes públicos y su relación con el PNBV y la ANID.

### **3.3. Instrumentos de política relación estructura-agencia**

Una vez analizado el proceso del cambio de la política, es importante identificar los resultados sobre la aplicación de sus instrumentos y la relación estructura-agencia. Djelic y Quack (2007) sostienen que los procesos de cambio en una política pueden ser observados o analizados por un analista de política al revisar el recorrido histórico institucional, social y cultural del impacto de las políticas sobre un contexto. De esta manera, se pueden apreciar fenómenos que denotan procesos de innovación, a través de hitos históricos o coyunturas críticas, lo que permite identificar procesos graduales o radicales, según la capacidad de adaptación de los organismos públicos.

Si se retoma nuevamente el aporte de Peter Hall (1993, 277), el cambio de la política implica procesos aprendizaje en un marco temporal que, según el tipo de necesidad por parte de los actores se pueden suceder cambios de tipo incremental que afecta a los instrumentos de política, o se pueden producir cambios totales en la política con la incorporación de un paradigma que predomine frente a un régimen establecido. Las nuevas experiencias permiten adquirir nuevos artefactos, saberes y el conocimiento de procesos que los actantes de la política desean implementar sobre los procesos.

De igual manera, en el primer capítulo de esta investigación se mencionó el aporte de Sugiyama (2008), quien explica la importancia de factores externos al régimen político y cuyo grado de influencia permite la difusión de políticas e ideas que paulatina o radicalmente se introduzcan en un ámbito de política que obliga a los actuantes adecuar comportamientos y sus instrumentos de política.

Con base en esta información, resulta imperante conocer los procesos para la selección de instrumentos de acuerdo al contexto de la política. Bressers y Laurence (2007) señalan que los instrumentos de política son seleccionados porque existen motivaciones juntos con cargas de valores por parte de los actores que desean implementar un instrumento de acuerdo al grado de interés, como también la capacidad de aprendizaje de los actantes.

En este sentido, las redes de política juegan un papel fundamental porque las características de la red permiten tomar decisiones que pueden partir desde una visión técnica y especializada; o en su efecto, por intereses particulares.

Asimismo, Bressers y Laurence (2007) explican que es importante determinar las características de la red que permiten los grados de cohesión e interconexión, pero también es necesario comprender las características de los instrumentos de política. Estas características están determinadas según su capacidad de expansión. Es decir, que se busca que los actores participen en los procesos de creación de instrumentos y su vinculación. De igual manera, es importante determinar las limitaciones de los instrumentos y determinar si existen principios de acción para limitar la incorporación de un instrumento.

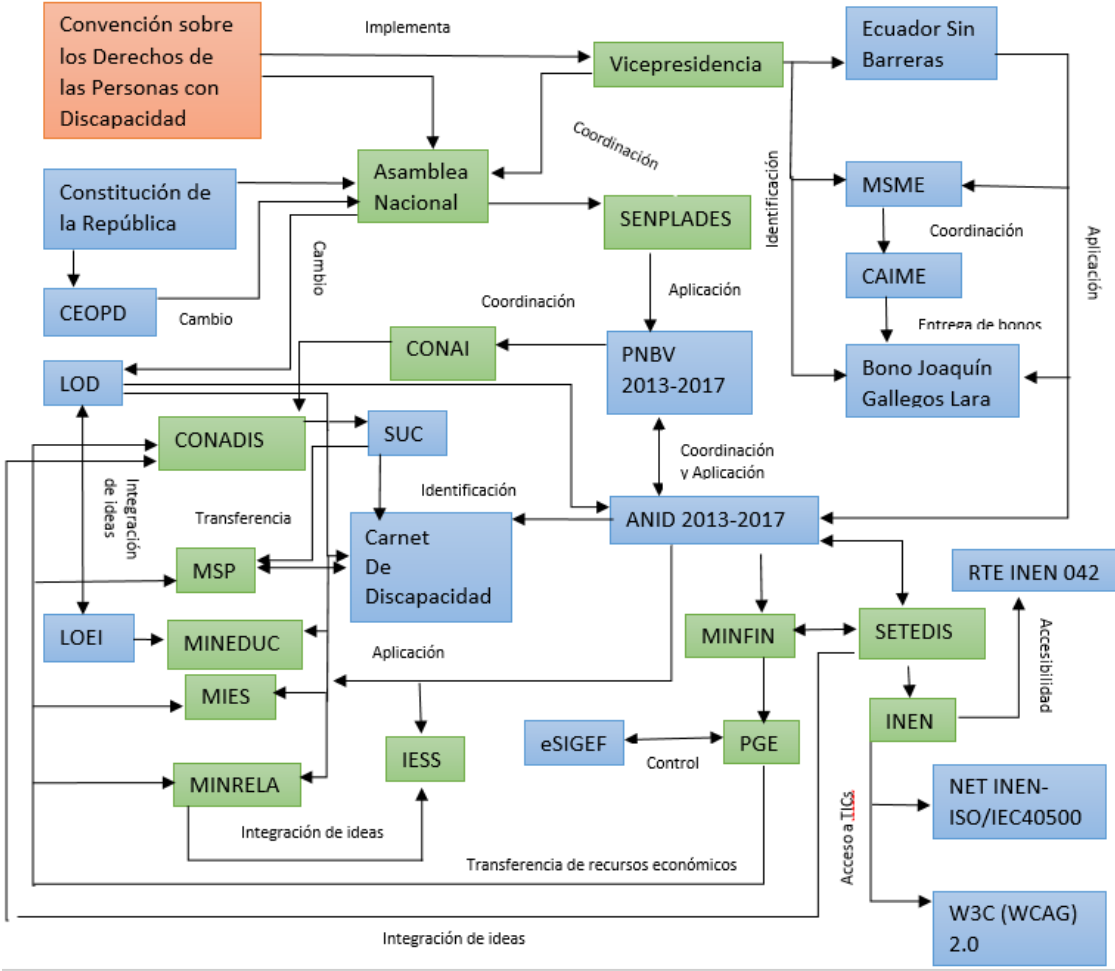
En esta investigación se analiza cómo los actos sucedidos a lo largo del cambio de la política durante la creación de los instrumentos que se utilizaron desde el año 2007 suponen un cambio de paradigma por un enfoque de inclusión social. La incorporación de las ideas que modificó las instituciones dedicadas al estudio y tratamiento sobre discapacidades estableció los parámetros económicos y técnicos para llevar a cabo la introducción de nuevos instrumentos de política

Por un lado, se pudo identificar que la relación entre los actores y los instrumentos supusieron cambios paradigmáticos en este ámbito de política. Como se pudo apreciar en el grafo de la red de política, los actores con mayor peso en política tuvieron una mayor intervención para la toma de decisiones por medio de procesos de aprendizaje y mantuvieron relaciones que permitieron introducir nuevos instrumentos de política.

Para identificar los principales cambios de los instrumentos, es necesario analizar las fases del cambio: la identificación de las personas con discapacidad, la formulación de la nueva Ley Orgánica de discapacidades y la incorporación del enfoque inclusivo en los organismos públicos y las reformas a los instrumentos de política.

Es importante señalar que, para esta fase de análisis de los instrumentos, es necesario incorporar el enfoque socio-técnico, dado que el mismo permite determinar el rol de las tecnologías y los actores en una relación intrínseca para incorporar los cambios de acuerdo a principios de aplicación de cambio, coordinación entre organismos para promover el mix de instrumentos, transferencia de recursos, acceso a TICs, promoción de la accesibilidad universal y la integración de ideas.

**Gráfico 3.7. Diagrama de la alianza socio-técnica sobre el cambio de la política de discapacidad 2009-2013**



Leyenda	
Color	Descripción
	Actores públicos
	Instrumento de política
	Instrumentos internacionales

*Fuente:* Elaborado por el autor con base en Asamblea Nacional (2011); Valencia y Bernal (2016); Vicepresidencia de la República (2012).

Resulta importante retomar los siguientes conceptos. Por un lado, las tecnologías desempeñan un papel central para el desenvolvimiento de las actividades humanas. De acuerdo con Thomas, Becerra y Bidinost (2019), las tecnologías permiten condicionar conductas y procesos que llegan a ser parte de la construcción de la sociedad. Así, su uso está relacionado



a los intereses y las acciones de los actantes, como también, el condicionamiento que las tecnologías pueden ejercer sobre el contexto.

Langdon Winner (1977) analiza el papel de la tecnología en el campo social y cómo los individuos actúan con las tecnologías. Estableció que existen tres niveles de tecnologías que se utilizan en un contexto social: el primer nivel que son los artefactos los cuales pueden ser recursos materiales, instrumentos, maquinarias; el segundo nivel que son las actividades humanas, los procedimientos institucionales, las habilidades de los individuos, entre otros. El tercer nivel corresponde a las formas de organización social que interviene la consolidación de instituciones formales y no formales para el desenvolvimiento de actividades. A través de esta conceptualización resulta importante comprender que las tecnologías tienen una relación socio histórica con cada comunidad y grupo social. Por tanto, su uso o no uso responde a procesos sociales y culturales, junto con los intereses de los actores sociales.

El análisis de la alianza socio-técnica evidencia aquellos elementos heterogéneos que permiten el funcionamiento o el no funcionamiento de una tecnología. En ese sentido, la coordinación de los artefactos, las ideas, los actores y los recursos existentes sobre un ámbito de política influyen en las conductas y actividades que permiten la construcción y estabilización de una tecnología. En el caso de la política de discapacidad resulta importante identificar los procesos ocurridos durante el cambio de la política junto con la incorporación de las ideas promovidas por distintas instancias.

Como se puede identificar en la figura 3.9., la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un instrumento de gran importancia para la promoción del cambio de la política. Su relevancia junto con los resultados obtenidos con la Misión Solidaria Manuela Espejo y la entrega de los Bonos Joaquín Gallegos Lara produjeron una serie de acciones que impulsaron a la identificación de las personas con discapacidad y sus principales necesidades en el ámbito social, cultural y económico.

Asimismo, la incorporación de ideas programáticas, producto del cambio de la política pública permitió procesos de coordinación institucional entre organismos especializados de la política, junto con organismos técnicos para el desarrollo de programas de política a nivel macro. En ese sentido, la SENPLADES estableció a través del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017), objetivos nacionales que buscaban la reducción de desigualdades para los grupos históricamente excluidos y que formaban parte de los grupos de atención prioritaria. La coordinación de organismos era importante porque permitió que la

SENPLADES trabaje en conjunto con los Consejos Nacionales para la Igualdad (CONAI) y establecer metas para el cumplimiento del ejercicio de derechos establecidos en la Constitución.

Con base en esta información el PNBV 2013-2017 permitió la coordinación y aplicación de objetivos y metas para las personas con discapacidad a través de la elaboración de la Agenda Nacional para la Igualdad de las Discapacidades (ANID) establecido por el CONADIS en el periodo 2013-2017. La aplicación de este instrumento promovió la incorporación de nuevas herramientas en los organismos públicos como la creación de unidades especializadas en discapacidad, y promover una cultura institucional que genere adecuaciones físicas para personas con esta condición y que, a nivel de organización y establecimiento de metas, se incorpore el componente de inclusión a las personas con discapacidad.

Además del CONADIS, con la creación de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades –SETEDIS- se pudo coordinar la creación de instrumentos de política con ministerios y organismos públicos e incorporar prácticas de organizacionales que fomenten la inclusión y la búsqueda de la equidad en los objetivos de los instrumentos. Cabe rescatar el trabajo de dos organismos: por un lado, el Ministerio de Finanzas para el año 2013 que estableció criterios para la transferencia de recursos económicos a las instituciones públicas, con el objeto de promover el desarrollo de proyectos que busquen la inclusión de las personas con discapacidad. Para ello se incorporó montos presupuestarios por medio del Presupuesto General del Estado (PGE) y que fueron regulados con la creación del Sistema Integrado de Gestión Financiera eSIGEF (Camacho 2018 et al.). De esta manera, se aplicaron medidas de control y de transparencia para que cada ministerio proponga reformas a los instrumentos, cambios a nivel organización y el desarrollo de proyectos en el ámbito de discapacidades.

Por otro lado, SETEDIS coordinó con el INEN la creación de canales para promover la accesibilidad a bienes y servicios básicos. En ese sentido, se estableció el Reglamento Técnico RTE INEN 042 cuyo objetivo se plasmó en apoyar a los municipios en la creación de obras públicas que permitan la adecuación al espacio público. Esto permitió facilitar el acceso a las personas con discapacidad al servicio de transporte público y privado como se pudo analizar en el subtítulo anterior. Asimismo, se contempló la incorporación de señaléticas especializadas para facilitar las condiciones de uso del espacio público para las personas con movilidad reducida en el espacio físico (CONADIS 2013, 40).

De igual manera, se incorporó las lineamientos y directrices a través de las normas NET INEN ISO/IEC 40500, y W3C (WCAG) 2.0 con el fin de implementar plataformas digitales y páginas web para garantizar el acceso a la información según las necesidades especiales de los usuarios. De esta manera, se promovió la inclusión de las personas con discapacidad en las TICs incorporando programación de páginas web con herramientas para el fácil acceso de las mismas (Camacho et al. 2018, 54-60). Así encontramos los siguientes cambios en las plataformas digitales gubernamentales:

- Discapacidad visual: incorporación del programa *Text to speech*, para cambiar a voz y pueda saber los contenidos de las páginas web.
- Discapacidad auditiva: plataformas con videos en lengua de señas y videos con subtítulos.

Asimismo, se estableció un Portal para dispositivos móviles como IOS, Blackberry y Android para facilitar el acceso a personas con acceso a TICs.

El análisis de estos artefactos permite establecer dos niveles de análisis: en primer lugar, permitió la difusión de ideas sobre un ámbito de política para reforzar la implementación de un paradigma social, con un enfoque de inclusión y el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En segundo lugar, la identificación de las necesidades sociales de las personas con discapacidad permitió establecer ejes de trabajo interinstitucionales contempladas en la Ley Orgánica de Discapacidades gracias al trabajo que resultó de la Comisión Especial Ocasional para las Personas con Discapacidad.

Resulta importante denotar que los instrumentos producidos entre los años 2007 al 2011 permitieron incorporar cambios en las formas de organización de los organismos de los organismos públicos y emprender una serie de adecuaciones para integrar unidades administrativas con un enfoque en inclusión a grupos de atención prioritaria, como también la generación de instrumentos públicos especializados.

De acuerdo al diagrama establecido, se puede evidenciar que, con la aprobación de la LOD se pudo incorporar prácticas acordes a las ideas que se incorporaron en el ámbito de política. Así, el CONADIS estuvo a cargo del registro de personas con discapacidad aplicando una metodología establecida en el Sistema Único de Calificación de la Discapacidad –SUC-. A través de este artefacto, se reconocía que si una persona poseía alguna discapacidad de tipo física, visual, auditiva, del lenguaje o psicológica. Este mismo sistema permitió que, una vez que la persona solicitante ase por un sistema de revisión de salud, se obtenga el carnet de

discapacidad. Para ello, el solicitante debe tener un rango de discapacidad superior al 30%, determinado por un médico especialista designado por el Ministerio de Salud Pública (Valencia y Bernal 2016).

Cabe señalar que, a partir del 15 de mayo del 2013, la entrega del carnet de discapacidad pasó a ser una responsabilidad del Ministerio de Salud Pública aplicando las metodologías para la identificación de discapacidades y otorgar el carnet. Esta transferencia de actividades responde a una suerte de entender un entrecruce de responsabilidades entre organismos para apoyar en la identificación de la discapacidad y apoyar posteriormente en los procesos de rehabilitación física y la vigencia de derechos, establecidas por la Constitución y la LOD.

Es importante el traspaso de funciones, dado que la calificación de la discapacidad se basa en el SUC, instrumento que proviene del baremo establecido por España entre 1960 a 1980 (Jiménez y Huete 2010). Asimismo, Karina Marín expresa en la entrevista realizada en mayo del 2021, que el otorgamiento del carnet responde más a una concepción de la discapacidad desde dos ámbitos: desde la medicina, al abordar a la discapacidad como enfermedad y desde la visión tradicional del cuerpo “normal”. Dar un carnet desde esta visión muestra que la transición ideacional presenta remanentes del pasado.

Por otro lado, en el proceso de integración de ideas, la LOD fue clave para incluir reformas a leyes para el acceso a servicios básicos y fomentar la inclusión social en los ámbitos educativos. En ese sentido, la LOEI, expedida en el año 2011, pudo establecer reformas para que en los establecimientos escolares de educación básica y media tengan como prioridad, la educación de las personas con discapacidad, a través de tres niveles de organización para la concreción de conocimientos: el primer nivel que corresponde al plan macro curricular encargado por el gobierno para delimitar los objetivos y contenidos académicos que deben impartirse en unidades educativas.

El segundo nivel corresponde a la elaboración del Plan Curricular Institucional que contempla un modelo organizacional de las instituciones educativas para establecer regulaciones y un personal profesional en el ámbito de la educación que deberá estar capacitado para atender a las personas con discapacidad. Asimismo, se estableció la elaboración de los Planes Anuales Curriculares, a cargo de áreas docentes para delimitar los contenidos académicos que deben impartirse en un año lectivo.

En el tercer nivel corresponde a la planificación micro curricular en la cual, los profesores de colegio deben producir para el desarrollo de aprendizaje con base en criterios de desempeño

(Ministerio de Educación 2017). En este nivel, los criterios de clase deben albergar contenidos de trabajo para niños y niñas con necesidades especiales, por lo cual, requiere de la identificación de las necesidades cognitivas o físicas de los estudiantes para fomentar la educación inclusiva en las aulas. De esta manera, se buscó integrar el libre derecho a la educación para las personas con discapacidad en las aulas escolares, así como también facilitar el acceso según la condición física e intelectual.

Al analizar esta relación entre actantes, que implica los actores políticos, privados con los instrumentos de política, se puede inferir que se cumplen en efecto la relación estructura-agencia de Marsh y Smith (2000). Se puede identificar una serie de interacciones que implica una combinación de recursos entre los actantes de una red que promueve interacciones políticas.

Se puede identificar una serie de comportamientos que parten de centros de poder que establecen acciones para la integración de las ideas programáticas en el ámbito de política. Esto genera como resultado que las interacciones entre actantes-ideas, permita establecer instrumentos técnicos para promover la promoción de derechos, la rehabilitación de personas con discapacidad con la entrega de equipos de acuerdo a las necesidades de los grupos.

### **3.4. Conclusiones preliminares**

Por medio de este análisis histórico-descriptivo que se ha servido este capítulo para explicar el cambio de la política pública de discapacidad, se puede reconocer un evidente cambio de la política a través de la incorporación de ideas programáticas y una concatenación de acciones por parte de actantes de la política.

El análisis del cambio permite identificar una serie de intereses por parte de comunidades de política que se convirtieron con el tiempo en grupos especializados que contribuyeron como actantes técnicos para el desarrollo de instrumentos de política que abarcó un clúster de actores más fuerte. En este sentido, es importante reflexionar sobre la influencia de los actantes que influyeron con mayor fuerza en el cambio. Si bien el grafo muestra la consolidación de comunidades de política, el comportamiento e intereses de varios grupos se pueden entender como intentos focalizados, frente a acciones conjuntas a nivel general.

Existe una relación dialéctica frente a una estructura que incorporó procesos de negociación y herramientas técnicas para fomentar acciones para el cambio y generar la incidencia de los actantes más relevantes.

Frente a los aspectos positivos que se pueden enlistar durante el proceso del cambio de la política, es importante entender el proceso de controversias, porque hubo la predominancia de actores sociales y políticos que participaron como representantes técnicos y expertos en discapacidad. Esto llega a preguntar ¿existió una participación efectiva de personas con discapacidad en el cambio de la política?, ¿hasta qué punto resultó positiva la consolidación de centros de poder para fomentar el cambio de la política? En el siguiente capítulo se abordará los resultados del cambio y la influencia de controversias.

## **Capítulo 4. Red y resultado**

El objetivo de este último capítulo consiste en explicar la incidencia de los actantes cuyas acciones, y toma de decisiones contribuyeron en el proceso del cambio de la política pública de discapacidad. Para ello, es importante entender que la incidencia de los mismos permitió la introducción de ideas que contribuyeron en la implementación de un nuevo paradigma, el mismo que contribuyó en la creación y selección de instrumentos de política, de acuerdo a una serie de necesidades políticas y sociales que se presentaba frente de este grupo social.

Para llegar a esta explicación, se analizará el cambio de la política, que se la entiende como la transformación de la política pública por medio del aprendizaje social y político que se dio sobre el periodo de estudio. Para ello, se retomará lo propuesto por Capano (2013) y Hall (1993); el primero analiza a nivel epistemológico los mecanismos causales que señalan cambios en el ámbito de política, su tipo de cambio y los motivos del mismo. Por tanto, se requiere revisar aquellos fenómenos causales que permiten entrever las causas y dinámicas que promovieron el cambio en una dimensión temporal.

Por otro lado, Hall permite complementar el aspecto teórico en la medida que permite identificar el rol de los actantes, los mismos que desarrollaron acciones para promover el cambio de la política a través de procesos de aprendizaje y cuyos resultados permiten establecer modificaciones a los instrumentos, el cambio de estos; o el cambio radical de la política, a través de nuevas metas, incorporación de ideas y procesos de acción.

### **4.1. El cambio de la política pública de discapacidad**

Analizar el cambio de la política pública de discapacidad implica reflexionar profundamente nivel epistemológico. De acuerdo a Capano (2013), el cambio de las políticas no responde necesariamente a un solo factor, dado que existen múltiples relaciones que producen mecanismos causales. Sin embargo, la definición de variables permite establecer lineamientos para indagar con más detalle los fenómenos que influyeron más en el cambio.

En esta investigación, el rol de las ideas programáticas cumple la función de ser la variable independiente en vista que las ideas proporcionan un marco operativo para promover acciones de los grupos de interés. Esto permite la ejecución de planes, programas y proyectos, según las creencias que posean los actores en torno al ámbito de la política (Kisby 2007, 81). La variable dependiente es el cambio de la política, impulsada por las ideas que se integran en un contexto y que serán el motor para generar diversos procesos.

Con base en la hipótesis formulada, la variable del cambio está influenciada por ideas que responden a un *policy diffusion*, por agentes externos que promovieron la integración de estas ideas desde un plano internacional y local. Por tanto, la interacción entre actores exógenos y endógenos era crucial para determinar una serie de compromisos y alianzas que el Estado realizó para ejecutar acciones.

Capano (2013) señala que los mecanismos causales del cambio se pueden generar por factores exógenos, los mismos que ejercen presión junto con grupos de interés para promover el cambio. Sin embargo, explica que estos procesos no surten efecto si a nivel interno, los principales actores tienen dinámicas reticentes a nuevas ideas que modifiquen comportamientos. Se requiere de una interconexión de intereses entre grupos internos y externos produzcan las condiciones necesarias para el cambio.

Al revisar los procesos sucedidos en el ámbito de la discapacidad, los motores del cambio responden a una interrelación entre actores exógenos y endógenos que motivaron procesos de transformación de la política. En este caso, se puede señalar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue un instrumento internacional que tuvo un interés relevante para el gobierno de Rafael Correa, dado que el mismo contribuyó con lineamientos epistemológicos y paradigmáticos para redefinir el concepto de discapacidad y dar pautas para atender a un grupo históricamente marginado por medio de una agenda de trabajo.

Esto no quiere decir que fue el único instrumento internacional que ha generado la introducción de ideas y marcos de acción. Como se vio en el segundo capítulo, programas internacionales promovidos por la ONU y sus organismos derivados desarrollaron instrumentos que el país adoptó en distintos momentos. Sin embargo, enfocarse en esta Convención es importante porque marcó un hito, al alinearse con los objetivos nacionales que promovían ideas basadas en la inclusión y el Buen Vivir.

A pesar que el ex presidente Correa fue el mandatario durante este periodo de estudio, se dio mayor importancia a los actores que intervinieron en la política directamente, en vista que los mismos integraron redes y subredes para crear herramientas de trabajo y arrojar resultados. Asimismo, el planteamiento de Marsh y Smith (2000, 8) permite entender que la influencia de actores exógenos que poseen capital político, están dispuestos a asumir los costos del cambio de la política con los recursos necesarios, y son capaces de tomar las decisiones para promover dichas transformaciones.



Rafael Correa se sitúa como un agente exógeno que delegó a organismos como la Vicepresidencia, con su representante, Lenin Moreno; y el CONADIS la potestad para llevar a cabo las acciones pertinentes para el cambio de la política junto con la designación de montos presupuestarios para organizar los programas a través de la política Ecuador sin Barreras. Si bien estas decisiones políticas promovieron un grado de participación de actores privados, especialistas y técnicos, como también académicos y del tercer sector, la política de discapacidad pasó a tener con el tiempo prácticas *top down* por parte de actantes político-especializados que se concentraron como centros de poder.

Se puede inferir que el gobierno adquirió los recursos ideacionales con la adscripción a la Convención y el apoyo de organismos especializados, para finalmente establecer y reafirmar grupos de poder encargados de llevar cabo la toma de decisiones. En ese sentido, los actores que participaron en distintas fases de la agenda pública, y principalmente en los Foros Nacionales, funcionaron en una suerte de consultores para implementar ideas y recursos concernientes a un modelo inclusivo. No obstante, esto generó una dependencia jerárquica de las decisiones desde los centros de poder que se pudo visualizar en la Figura 3.8. del anterior capítulo.

De igual manera, al analizar la progresión temporal de los procesos ocurridos durante el cambio, se puede identificar que no se sigue una secuencia lineal de los procesos (Capano 2013, 455), sino que conforme se dieron momentos de aprendizaje, se da por sentado que es necesario una articulación de acciones para que a nivel interinstitucional, los procesos internos y la cultura organizacional establezcan parámetros para incluir a las personas con discapacidad como parte de sus planes de trabajo, y establecer condiciones idóneas para fomentar prácticas que permita la inclusión en el ámbito social.

Cabe señalar que esta investigación parte desde los estudios del neoinstitucionalismo para identificar las prácticas existentes en las organizaciones y su capacidad de adaptación frente a los cambios que suceden a lo largo del tiempo. Para entender por qué en el año 2007 se puede indicar un hito de transformación, el enfoque neoinstitucional histórico permite identificar una serie de elementos contextuales. Por un lado, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las instituciones del Estado tuvieron un papel fuerte para articular procesos, con el fin de implementar la política pública. No obstante, la adaptación a prácticas que permitan integrar a las personas con discapacidad aún sostenían una visión de rehabilitación y asistencialismo.

De acuerdo a Djelic y Quack (2007), el cambio de la política no presenta resultados inmediatos; más bien, existe una progresión de sucesos y el reconocimiento de mecanismos causales que denoten hitos de implementación. En el estudio de caso, la política responde a una dinámica de desarrollo progresivo en la que, los instrumentos de política fueron estableciendo directrices para favorecer la inclusión de las personas con discapacidad en distintos espacios. Desde 1980 hasta principios del año 2000 las acciones de los gobiernos de turno se encaminaron en brindar atención para la rehabilitación física y educativa. Por medio de la Ley de discapacidades en 1992 se otorgó la posibilidad para el acceso al trabajo para las personas con discapacidad.

Sin embargo, no existe una evidencia de resultados claros de la aplicación de la ley y los instrumentos de política. De acuerdo a autores como Moreno (2011) y Valencia y Bernal (2016), se debía a que este ámbito de política no constaba como una de las prioridades de los gobiernos de turno. En consecuencia, las acciones que debían establecerse para la coordinación interinstitucional fueron mínimas.

El sostener procesos en el tiempo ralentizó la incorporación de actores que aportaban con nuevas ideas para abordar a la discapacidad en el sector público. El cambio en la cultura organizacional era imperante porque solamente a través de una integración articulada de actores, por medio de instrumentos normativos y de organización se podía promover la incorporación de un paradigma sobre la discapacidad que conduzca a resultados. Por ello, la llegada de un nuevo gobierno y la influencia de organismos internacionales y sus instrumentos permitió una presión necesaria para conseguir el cambio de la política.

De esta manera, se puede inferir que, a nivel epistemológico la incorporación de ideas en la política de discapacidad fue un proceso paulatino, en cuyo momento tuvo un cambio radical gracias a grupos de interés que ejercieron presión. Capano (2013), señala que el cambio de la política responde a un proceso natural de la dinámica de la política que resulta necesario problematizar.

En ese sentido, es importante analizar de los mecanismos causales para entender los impactos de los factores externos en el cambio de la política. En relación con esta premisa, se requiere identificar los conceptos sobre los cuales se explica la causalidad (Capano 2013, 457), lo cual, implica, el reconocimiento del objeto del cambio, el tipo de cambio de política; y el nivel de abstracción.

De acuerdo a lo revisado a lo largo del tercer capítulo, el objeto de cambio en el ámbito de la política fue la implementación del paradigma de la inclusión. Para promover su cambio, se tuvo que desarrollar una metodología de trabajo que consolide una base de datos que dé a conocer la realidad social de las personas con discapacidad. La Misión Solidaria Manuela Espejo fue el instrumento más importante, porque permitió identificar las necesidades, sociales, la vigencia de derechos y establecer lineamientos para coordinar entre instituciones. Asimismo, su resultado permitió que organismos como el INEC puedan plasmar en los próximos Censos de población y Vivienda las variables necesarias para identificar las necesidades de este grupo.

La recopilación de información y la influencia de grupos de presión desde la sociedad civil permitió establecer los Foros Nacionales, que permitió metodológicamente adoptar las recomendaciones técnicas, científicas y empíricas de distintos actores para integrar en un marco normativo, los requerimientos para fortalecer la inclusión de las personas con discapacidad. Estos mecanismos de acción y la integración de actores en distintos momentos sucedidos entre 2007 al 2017 denotan un proceso de cambio de visión por parte del Estado para plantear acciones con criterio técnico para atender a esta población.

Esto permite abordar una reflexión teórica, la cual ayuda a responder sobre el tipo cambio de política que se puede evidenciar. Para ello, el planteamiento de Hall (1993) resulta ser el más adecuado para identificar qué tipo de cambio se produjo en la política pública de discapacidad.

Su análisis permite identificar que los cambios son en relación a los instrumentos de la política y los objetivos de la misma. Según Hall se puede experimentar tres tipos de cambios: el cambio de primer orden, que consiste en una calibración o ajuste de los instrumentos; el cambio de segundo orden, que responde a un cambio de los instrumentos si sus resultados no arrojan los resultados esperados; mientras que un cambio de tercer orden consiste en un cambio total de la política que implica promover nuevos objetivos, y cambio de los instrumentos por unos que se adecuen al paradigma de la política planteado.

Este cambio paradigmático responde también a una interpretación del contexto sobre el cual la red de actores identifica las condiciones del target de la política y, por ende, de acuerdo a su manera de interpretar el mundo, los recursos discursivos, los intereses y las acciones de los mismos (Cairney y Weible 2015). Bajo esta óptica se puede evidenciar que la política tuvo

dos momentos de cambio: por un lado, si se analiza la red de contexto se puede inferir que la política tuvo cambios de primer y segundo orden.

Durante el periodo 1980-2000, se puede apreciar una modificación incremental de los instrumentos de política. Se empezaron a fundar organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención y respeto de los derechos de las personas discapacitadas. Su vinculación con organismos como el CONADIS fue importante porque pudieron dar aportes respecto a cómo integrar a las personas con discapacidad en los ámbitos laborales y educativos. Por ello, la Ley de Protección del Minusválido de 1982, fue un instrumento importante porque fomentaba el trabajo para personas “minusválidas”.

No obstante, para la década de 1990, el giro interpretativo del discurso de la discapacidad para dejar de entender esta condición como una enfermedad tomó mayor relevancia. Por tal motivo, términos como la “incapacidad” o la “minusvalía” denotaban un síntoma de otredad y discriminación para este grupo. Con la Ley de Discapacidades de 2001, se estableció un primer hito de cambio para promover el cambio discursivo, incorporando el concepto “discapacidad” para que los organismos públicos articulen acciones en favor de la identificación de las necesidades estas personas.

No obstante, si bien la ley estableció por primera vez la garantía de derechos de las personas con discapacidad, esta se limitó a demarcar las acciones de los organismos especializados, específicamente del CONADIS, dando a este actor una mayor relevancia para la promoción de políticas públicas.

En el segundo periodo de análisis (2007-2017), el cambio de la política se puede en el *framing* de la misma, puesto que los objetivos de la política se alinearon a los objetivos generales del gobierno de Rafael Correa que promovía el retorno a la acción pública del gobierno, una transformación para promover una planificación enfocada al desarrollo y El Buen Vivir, a través de la promoción de derechos de grupos históricamente excluidos (SENPLADES 2009).

En ese sentido, la redacción de una nueva Constitución en el 2008, la creación de organismos como la Secretaria de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), permitió establecer objetivos nacionales para que el gobierno promueva políticas públicas de acuerdo a los problemas sociales identificados. Con base en estas premisas, la política pública de discapacidad experimentó un cambio de tercer nivel, en vista que el alineamiento a los objetivos nacionales, se dio prioridad a los grupos de atención prioritaria.

## 4.2. Efectos del cambio

El modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), junto al análisis que parte del modelo ideacional de Kisby (2007) señalan que la estructura y las interacciones de la red promueven procesos de aprendizaje y comportamientos influenciados por un marco de ideas que defienden los actores y que determinan los resultados de la política.

A lo largo de la investigación, hubo dos momentos de análisis para identificar los procesos del cambio de la política: el primero que respondió al periodo 1980-2000, momento en el cual, la política de discapacidad consolidó procesos para atender a las personas con discapacidad. La red de este primer momento se estableció con pocos actores especializados del sector público y el sector privado. No obstante, la creación de organizaciones de la sociedad civil permitió la integración de los primeros representantes reconocidos por este grupo social en el accionar político.

**Tabla 4.1. Aplicación de K-core para mostrar los resultados del cálculo de intermediación y grado de entrada de la red de contexto (1980-2000)**

ID	Label	Tipo de actor	Intermediación	Grado de entrada
Consejo Nacional de discapacidades	CONADIS	Público	0,38	12
Plan Nacional de Discapacidades	Plan_Nac_Discapacidades	Instrumento	0,13	3
Ley sobre Discapacidades	Ley_sobre_Discapacidades_92	Instrumento	0,12	3
Instituto Nacional de la Niñez y la Familia	INNFA	Público	0,11	4
Ministerio de Salud Pública	MSP	Público	0,09	4
Congreso Nacional	Congreso_Nacional	Público	0,06	2
Ministerio de Bienestar Social	Ministerio_Bienestar_Social	Público	0,04	3
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	IESS	Público	0,03	2

Ley de Protección del Minusválido	Ley_Proteccion_Minusvalido	Instrumento	0,03	2
Ministerio de Educación y Cultura	Min_Edu_Cul	Público	0,03	2
Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador	CIASDE	Sociedad civil	0,01	1
Fundación Ecuatoriana de Olimpiadas Especiales	FEOE	Sociedad civil	0,01	2

*Fuente:* Elaborado por el autor a través del programa Gephi (2021).

Como se puede apreciar en la Tabla 4.1., el análisis cuantitativo de la red de contexto, permite identificar que los actores de la sociedad civil tuvieron un grado de intermediación significativo para formar una comunidad coalicionada, con la influencia de actores como el CIASDE, que representó al conjunto de organismos para incorporar ideas en el proceso de consolidación de la política pública de discapacidad.

Se puede inferir que en este periodo existe una concatenación de actores con un nivel de influencia en donde la toma de decisiones pasaba de manera obligatoria por los actores de mayor intermediación. En ese sentido, el CONADIS se consolidó como el organismo encargado de llevar a cabo la formulación e implementación de la política. No obstante, esta red no muestra cambios significativos porque los gobiernos de turno no adecuaron estrategias para continuar con procesos y fomentar prácticas institucionales en favor de este grupo social. Como se puede evidenciar, la actuación por parte de organismos de la sociedad civil fue importante dado su acercamiento a la población discapacitada y porque sus ideas poseían un carácter técnico desde el ámbito de la medicina.

Por otro lado, el segundo momento de estudio permite identificar que los motores del cambio que se produce en el periodo 2007-2017 respondió a los intereses del gobierno por implementar un Plan Nacional que permita la inclusión de grupos de atención prioritaria como parte de los objetivos nacionales. Esto, aunado con que las investigaciones académicas y los actores internacionales como la ONU estaban trabajando para abordar a la discapacidad como una condición inherente y holística que no debía ser atendida únicamente desde el ámbito de la salud o la rehabilitación.

Como se ha podido observar a lo largo del capítulo dos y el capítulo tres, la Convención Sobre los Derechos de las Personas tuvo su influencia significativa en un punto en el que el gobierno ecuatoriano promovía su agenda pública, con lineamientos similares acorde a un modelo de inclusión. La promoción de ideas logró un cambio de paradigma de la política en discapacidad, incorporando nuevos objetivos que respondían a la presión internacional, y la adecuación con los objetivos nacionales.

**Tabla 4.2. Aplicación de K-core para mostrar los resultados del cálculo de intermediación y grado de entrada de la red de política (2007-2017)**

ID	Label	Tipo de actor	Intermediación	Grado de entrada
Consejo Nacional para la Igualdad de las Discapacidades	CONADIS	Público	0,09	17
Comisión Especializada Ocasional para Personas con Discapacidad	CEOPD	Público	0,08	31
Ley Orgánica de Discapacidades	LOD	Instrumento	0,04	10
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Convencion_DPD	Instrumento internacional	0,04	16
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	MIDUVI	Público	0,02	2
Vicepresidencia	Vicepresidencia	Público	0,02	6
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SENPLADES	Público	0,01	2
Plan Nacional de Desarrollo	PND	Instrumento	0,01	4
ANID_2013-2017	ANID_2013-2017	Instrumento	0,01	4
Sistema Único de Clasificación	SUC	Instrumento internacional	0,01	3
Ministerio de Salud Pública	MSP	Público	0,01	7

*Fuente:* Elaborado por el autor por el programa Gephi (2021).

Cabe señalar que, pese a que en este segundo periodo hubo un mayor nivel de participación de actores sociales, privados y académicos. Se consolidó un clúster de actores que influenciaron en el cambio de la política. Sin embargo, las comunidades creadas participaron en procesos particulares, convocadas por organismos del Estado. Por tanto, su participación se redujo a ser parte de grupos focales para recopilar ideas e implementarlas en el desarrollo de nuevos instrumentos de política.

Es importante reflexionar sobre este punto, ya que, al ser organismos especializados de distintos sectores sociales, sin la participación efectiva de una comunidad de personas con discapacidad y cuya realidad es atravesada por limitaciones sociales y barreras económicas y culturales, muestra que la política se forjó a través de comunidades epistémicas, pero sin el apoyo de representantes sociales.

Asimismo, el CONADIS se mantuvo como el organismo más importante al ser un portador de saberes y técnicas en el desarrollo de proyectos, y al apoyo en la formulación de políticas. No obstante, la intervención de la Vicepresidencia y la Misión Solidaria Manuela Espejo permitió reflexionar sobre la realidad social e incorporar un componente técnico para la recopilación de datos.

Así, durante el periodo de estudio se pudo observar un problema relevante y que va a la par con la falta de participación ciudadana de personas con discapacidad: la información con relación a la población discapacitada era desactualizada tanto para la identificación de las necesidades del grupo objetivo, como de los resultados de la aplicación de los instrumentos durante los años 1980-2000. Esto no quiere decir que no haya existido una base de datos sólida, sino que la información más consolidada sobre datos de personas con discapacidad era escasa y apenas desde la década de 1990, a través de los instrumentos como “Situación de las personas con discapacidad en el Ecuador” (1996) y el Censo de Población y Vivienda (2001) se ha podido definir datos para vislumbrar la realidad social. En consecuencia, esto se refleja en una falta de planes de acción y de resultados para apoyar a este grupo (Moreno 2011).

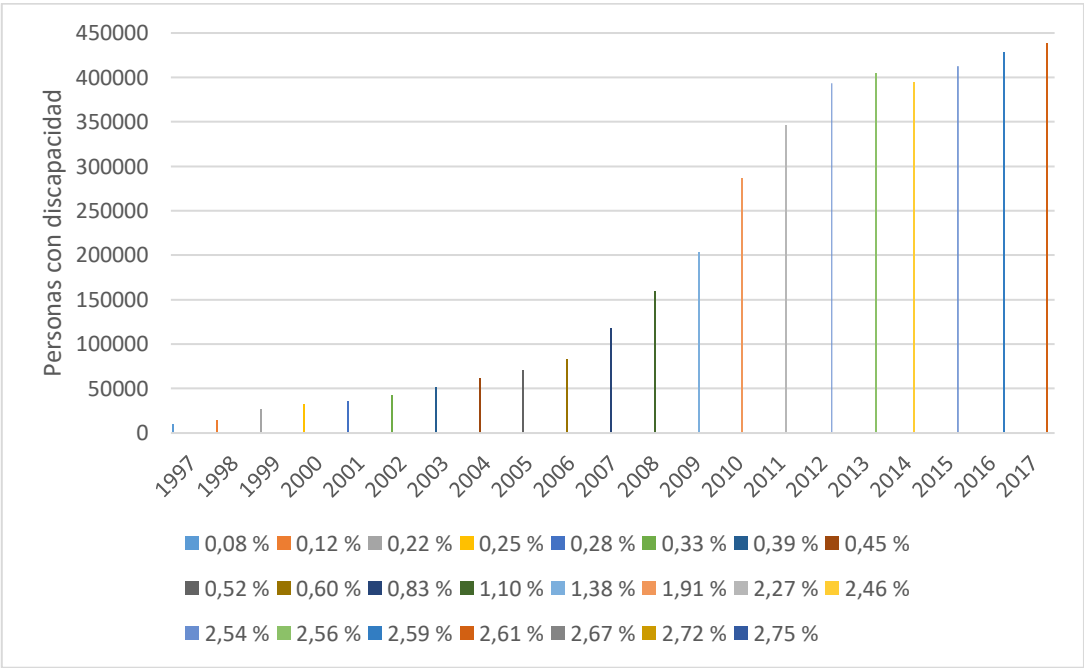
Asimismo, la falta de coordinación entre actores y de redes interinstitucionales no evidenciaban resultados favorables que evidencie un proceso que promueva la inclusión social. Con base en estas premisas, en esta investigación fue fundamental la identificación de las cinco ideas que se establecieron en la Figura 3.5. del tercer capítulo, porque demuestra el desarrollo de procesos de aprendizaje enmarcados en un cambio paradigmático para que la



política se alinee a objetivos nacionales y obtener resultados que respondan a las necesidades de la población.

Para ello, fortalecer los instrumentos técnicos para recopilar información de la realidad social permitía articular ejes de acción y el alineamiento de objetivos. La Misión Solidaria Manuela Espejo, junto con el Censo de Población y Vivienda (2010) lograron plasmar de manera metodológica directrices para consolidar bases de datos que permitan identificar la prevalencia, tipo y condición de la discapacidad que se actualiza de manera constante.

**Gráfico 4.1. Nivel de prevalencia de la discapacidad (1997-2017)**



Fuente: CONADIS (2021). Adaptación del autor.

Como se puede observar en la figura 4.2., los instrumentos desarrollados entre el INEC y el CONADIS permitieron actualizar las bases de datos de la población con discapacidad. De esta manera, se puede obtener un registro actualizado anualmente sobre la prevalencia de la discapacidad en el país, y así, establecer ejes de acción según el tipo y su necesidad.

Por otro lado, los objetivos en los instrumentos de política cambiaron en la medida que, a nivel normativo exigía que las instituciones públicas y privadas establezcan prácticas para fortalecer la participación ciudadana, el acceso a fuentes de empleo, beneficios en materia tributaria para las empresas que cumplan con estos requerimientos. Por ejemplo, la LOSEP estableció la obligatoriedad de contratar a personas con discapacidad para las grandes

empresas y sector público, en la medida que permitan paulatinamente mantener un 4% de personal con discapacidad; y las empresas se beneficiaban con reducciones en tasas tributarias.

Resulta necesario indicar que estas medidas responden a su vez a la consecución de las acciones afirmativas para reducir las desigualdades y ofertar igualdad de oportunidades (Ministerio de Trabajo 2021). Aunado a ese punto, la red de política que se estableció durante el periodo de estudio, permite identificar que hubo varios actores que promovieron estos procesos para que la política pública responda a las necesidades sociales.

Parte de estos aportes resultaron en la adecuación de instrumentos para favorecer con beneficios tributarios, de acceso a servicios y beneficios sociales. Para determinar el nivel de ayuda, se otorgó también el carnet de discapacidad. Este artefacto es importante porque permitió y permite en la actualidad, otorgar beneficios sociales con base en acciones afirmativas.

Cabe señalar que, si bien el cambio de la política pública ha mostrado procesos para promover la inclusión social, existe una crítica y revisión a los procesos llevados a durante este periodo. En la entrevista con la profesora Karina Marín en mayo del 2021, crítica los avances llevados a cabo hasta la fecha. Si bien se puede evidenciar un cambio de la política y una articulación de acciones a nivel interinstitucional e intrainstitucional para que los actores públicos y privados establezcan prácticas para la inclusión de personas con discapacidad, también existen ciertas limitaciones.

Por un lado, el baremo para identificar y proponer sistemas de calificación en el carnet del CONADIS establece indicadores importados desde España, bajo la comprensión de la discapacidad a través de sus barreras físicas, más no sociales. Por tanto, otorgar el carnet responde a un proceso ambiguo de identificar rasgos fisiológicos o psicológicos, bajo la deducción de estas como una enfermedad.

Esto conlleva a pensar que las herramientas utilizadas para promover los derechos y beneficios para las personas discapacitadas, aún presentan rasgos discriminatorios desde una visión de “normalidad” y “estética” del cuerpo. Por ende, se piensa al carnet como un instrumento que da un margen de acción limitado y que establece porcentajes de “normalidad” y en consecuencia, de “anormalidad”, convirtiéndose también en un mecanismo condicionante.

Otra reflexión que realizó la entrevistada fue la comprensión de la discapacidad y la representación en la actualidad. Por un lado, el resultado de los instrumentos muestra una transición efectiva para dar por sentado que la discapacidad responde a una comprensión de esta condición a través de una conceptualización bio-psico-social. Sin embargo, las prácticas institucionales, junto con la cultura organizacional de algunos actores muestran acciones que se rigen por ideas tradicionales.

Finalmente, los resultados que se presentan, señalan que la política pública en discapacidad tuvo un contingente de actores que formaron redes de política y comunidades de conocimiento en la materia. Sin embargo, Marín recalca que todos esos procesos respondieron a acciones de grupos de interés que, lejos de fomentar la participación de las personas con discapacidad, fueron depuestas y la opinión técnica prevaleció frente a la realidad de los informantes sociales.

#### **4.2.1. Policy diffusion**

En esta investigación, se puede observar que la política pública de discapacidad recibió un impulso fuerte gracias a la integración de actores que formaron parte de un plan de gobierno que buscaba la promoción de programas sociales bajo el enfoque de la inclusión social. Estos procesos tuvieron legitimación por parte de las autoridades, quienes apoyaron a su vez con el destino de recursos tecnológicos, operativos y económicos para promover el cambio de política.

A su vez, la creación de comunidades de política y la influencia de los organismos internacionales, dieron paso a consolidar procesos para incorporar ideas en el ámbito de la política. De acuerdo a Sugiyama (2008) existen diversos factores que promueven el proceso de difusión de políticas. Por un lado, los incentivos políticos tales como la captación de votos de comunidades que pueden verse beneficiadas suelen ser ejes de acción de los gobiernos para atender a un grupo objetivo.

De igual manera, la ideología juega un papel importante en el proceso de difusión, porque los tomadores de decisión llegan a una conclusión basado en su ideología. Es importante tomar en cuenta las redes de actores que permiten procesos de socialización y difusión de preferencias e ideas que pueden ser de interés para una comunidad.

En esta investigación analizar el rol de los agentes externos fue importante para detectar la influencia de actores que incorporaron instrumentos según los objetivos nacionales del gobierno en el año 2007. La visión que contemplaba el gobierno se alineaba a los

requerimientos que pedía la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Además, la presión internacional junto con los lineamientos nacionales permitió establecer un marco ideacional normativo, expresado, primeramente, en el estudio de campo de la población con discapacidad y poder así promover los instrumentos normativos, que promuevan los derechos de las estas personas.

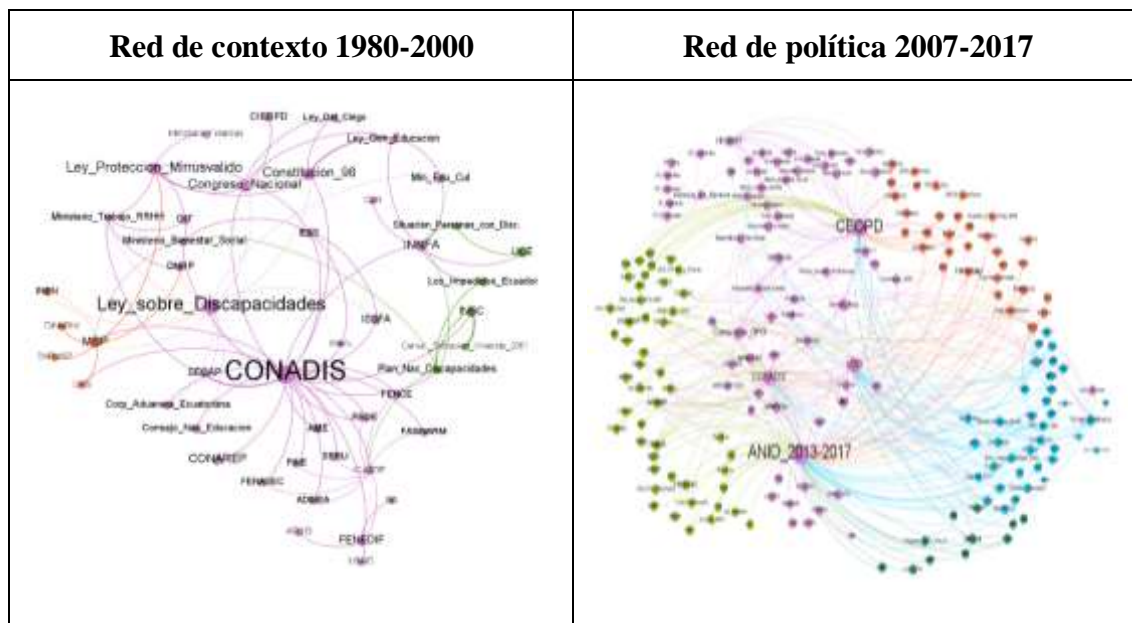
Al haber considerado el cambio de la política como la variable dependiente, las ideas cumplen un rol fundamental para introducir saberes y prácticas para la elaboración de artefactos y para poner objetivos. En ese sentido, el Convenio brindó al gobierno una ventana de oportunidad y una justificación para indagar sobre la población con discapacidad y sus principales problemas.

Por tanto, el policy diffusion generó procesos de aprendizaje y motivó la participación de comunidades epistémicas, económicas, sociales, políticas y culturales que consideraron al paradigma de la inclusión social como una vía promover cambios en la política. Tanto en la red de contexto como la red de estudio, se evidencia cómo el estado ecuatoriano adoptó compromisos internacionales en distintos momentos para promover la atención de las personas con discapacidad. Sin embargo, la adscripción al convenio en el año 2006 marcó un hito para el cambio.

#### **4.3. Relación dialéctica: red y resultado**

En una visión general, las ideas encontradas en el estudio de caso se adscribían a los objetivos que el gobierno ecuatoriano pretendía cumplir, principalmente en auspiciar la igualdad de derechos y mejorar tanto las capacidades y las potencialidades de la ciudadanía. Es necesario denotar que la vigencia de derechos se consolidó como el principio fundamental y que estableció el cambio del paradigma.

**Gráfico 4.2. Comparación entre la red de contexto (1980-2000) y la red de política (2007-2017)**



*Fuente:* Elaborado por el autor con el programa Gephi (2021).

En este sentido, de acuerdo al planteamiento establecido por Hall (1993), se encontró que la política en discapacidad sufrió un cambio radical a partir del año 2007. Esto se debe a que, para ese año, la adscripción del Ecuador a convenios internacionales, junto con la Constitución del 2008, y la puesta en agenda del plan de trabajo del gobierno, promovió la incorporación de ideas que pudieron establecer planes estratégicos para que los distintos actores puedan participar en este ámbito de política y por medio de su experiencia se incorpore metodologías para hacer acción en campo.

Como se ha podido analizar a lo largo del capítulo 2 y el capítulo 3 de esta investigación, las redes de política son distintas. En la red contextual se hallaron actores que permeaban entre favorecer prácticas destinadas de la rehabilitación física mental y psiquiátrica, frente a organismos que estaban actualizándose en sus conocimientos para abordar a la discapacidad desde un componente social. Sin embargo, la falta de apoyo técnico dificultó la continuación de procesos.

A través del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) y el modelo ideacional de Kisby (2007), se pudo identificar que el cambio de la política, se dio en un marco conceptual, el mismo que tuvo afectaciones en un contexto cultural de las instituciones del sector público, obligaciones para los actores sociales y políticos, en la medida que promovió el respeto de los

derechos de las personas con discapacidad y fomentar prácticas que faculten su participación en los ámbitos sociales.

Los procesos de aprendizaje se los puede ubicar de dos maneras: a) en el período contextual; momento en que los actores políticos adquirirían de manera incremental nuevos conocimientos y prácticas; y b) a partir del año 2007 con los lineamientos del gobierno. Sin embargo, pese a los avances sucedidos en el ámbito de política, se halló que en el contexto ideacional se mantuvo la idea de habilitación física y psicológica de las personas con discapacidad. Esto se debió a que el campo de la medicina sostenía programas de atención ante la existencia de barreras fisiológicas que requerían de un apoyo sustentado en esta rama. Es decir, es necesario sostener estas prácticas, pero reconociendo que el factor social debía prevalecer.

Por otro lado, los cambios en los instrumentos normativos, principalmente en leyes, hicieron canales de diálogo entre instituciones para que, en distintos ámbitos se plantearan acciones en favor de respetar los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, la interacción de los actores con los instrumentos permitió la creación de bases de datos más sólida sobre la realidad social y económica de las personas con discapacidad. También se establecieron los incentivos económicos necesarios para apoyar a las familias recursos a través del Bono Joaquín Gallegos Lara; y fortalecer las acciones afirmativas por medio del carnet de discapacidad.

## **Conclusiones**

### **Modelo analítico**

La investigación intenta explicar el cambio de la política pública de discapacidad que establecía un margen de acción desde un paradigma de la rehabilitación, a un paradigma de la inclusión social. Se estableció a las ideas programáticas como la variable independiente, mientras que el cambio era la variable dependiente. Con base en esto, para entender la relación entre las variables era necesario identificar la red de actores de la política cuya interacción promovió la interacción de ideas que generaron los cambios evidenciados en la investigación.

La investigación utilizó los aportes del modelo dialéctico propuesto por Marsh y Smith (2000) y el modelo ideacional de Kisby (2007) para identificar las ideas programáticas y su rol en la estructura y agencia en el ámbito de la política. De esta manera, el análisis de las ideas programáticas permitió identificar las relaciones entre los actores que conformaban la red de política, los mismos que se establecieron comunidades para incidir en la incorporación de ideas, la toma de decisiones y la promoción de acciones para el cambio.

El análisis del cambio se lo realizó a través de la propuesta de Hall (1993), el mismo que permitió identificar el nivel de cambio de la política y los procesos que permiten justificar esta premisa. Como se pudo analizar en la investigación, la introducción de objetivos de la política, la incorporación de nuevos instrumentos y la aceptación progresiva de ideas facultaron cambios incrementales en el análisis contextual de la política, y cambios radicales en el periodo de estudio.

Para identificar estos procesos, el análisis de redes de política permitió estudiar las interacciones de manera cualitativa, para describir los procesos y acciones de los actores humanos y no humanos. Asimismo, se pudo realizar un análisis cuantitativo a través de la teoría de grafos para identificar los actores con mayor peso y que establecieron centros de poder en el ámbito de la política. Los resultados de los cálculos de intermediación permitieron reconocer a los actores que generaron un mayor nivel de influencia y establecieron el cruce de ideas. Asimismo, la aplicación de la técnica descriptiva K-core ayudó a consolidar la red de mayor peso y los actores que intervinieron en el cambio de la política.

Por su parte, las técnicas utilizadas como parte de la metodología de análisis cualitativo permitieron la revisión documental, cuya información proporcionaba datos de primera fuente acerca de los principales debates realizados en organismos estatales, la identificación de ideas centrales en los instrumentos normativos y los resultados de los mismos. Para ello, la revisión

de fuentes documentales primarias, sobre todo de repositorios de la memoria contribuyeron a reconocer los hitos de implementación de la política, las ideas que circundaban un tiempo determinado y los factores del cambio. Asimismo, el análisis de fuentes secundarias permitió revisar los principales debates planteados en la academia, para sustentar la orientación de la investigación, a través de la selección del enfoque de investigación, y a nivel del estudio de caso, analizar los puntos de convergencia y discrepancia sobre los avances en la política de discapacidad.

Con base en lo planteado, el acercamiento a actores especializados en la materia para realizar entrevistas permitía analizar los procesos sucedidos y las experiencias que se han podido rescatar. Si bien se pudo obtener información de parte de un informante especializado, las condiciones del contexto ante el surgimiento de una pandemia a casusa del SarsCovid-19 limitó el acceso a otros informantes, puesto que los canales de comunicación con instituciones se vieron interrumpidos, y, por tanto, reducir el acceso a fuentes de información de primera mano.

### **Comportamiento de la hipótesis**

La hipótesis que se plantea en esta investigación, se sustenta en la explicación que el cambio de la política pública de discapacidad responde a un *policy diffusion* en el que la intervención de actores políticos propuso una agenda pública con una interrelación entre los programas nacionales en vinculación con programas internacionales, introduciendo nuevas ideas que promovieron cambios paradigmáticos.

Para ello, es importante evidenciar qué elementos de la hipótesis se sostienen, y cuales se consideró modificar. Por un lado, el *policy diffusion* ya se producía tiempos anteriores a la Convención Sobre los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, el gobierno de Rafael Correa planteó objetivos nacionales en los cuales, propuso marcos de acción para grupos de atención prioritaria. En esa medida, lo objetivos nacionales fácilmente pudieron alinearse a la propuesta internacional.

Por otro lado, el cambio paradigmático tampoco se da en un momento en concreto, sino es un proceso de larga duración que permite incorporar conceptos de manera incremental. Se puede evidenciar hitos de implementación en la cual, el apoyo de los grupos de interés y de presión permiten avanzar de manera más rápida en la integración de ideas y promover cambios en los objetivos.



Por último, la conformación de redes de política permitió favorecer el avance de discusiones epistemológicas y organizar estrategias para organizar las ideas. Asimismo, se promovió la generación de espacios para interacción con actores especializados, los mismos que pudieron consolidar cambios a partir de centros de poder.

### **Hallazgos**

Los hallazgos encontrados a partir del estudio del cambio de la política pública de discapacidad permitieron identificar una serie de avances en la implementación de la política. Sin embargo, también se identificó zonas de conflicto que se deben resolver.

Es necesario identificar que el cambio responde a dos problemas: de tipo epistemológico y de tipo teórico. El primero denota que las condiciones del contexto de la política promovieron de manera progresiva cambios incrementales en la adecuación de ideas en la política pública. No obstante, el impacto de factores exógenos demuestra que el cambio de la política no responde a realidad local, sino, existen procesos a nivel regional e internacional que consideraron necesario reflexionar sobre la base conceptual que se identificaba a las personas con condiciones diferenciadas, y problematizar los resultados obtenidos, los mismos que respondían a *stablishment* de ideas que debían ser revisadas.

Por tanto, el componente exógeno fue un motor de cambio importante porque su influencia produjo la generación de nuevos debates y la creación de comunidades epistémicas y de política para promover cambios ideacionales y paradigmáticos.

En relación al problema teórico, las condiciones del contexto identifican que la política de discapacidad respondió en un primer momento a cambios de primer orden. Mientras que, para el periodo de interés del estudio se evidencia el cambio radical; es decir, de tercer orden, con la incorporación de un gobierno cuya base ideacional se basó en la erradicación de cualquier forma de discriminación y violencia, y el respeto de los derechos y el acceso a servicios a grupos de atención prioritaria.

Por un lado, el cambio de las condiciones del contexto a partir del año 2007, estableció un marco normativo que compromete al Estado a respetar los derechos de las personas con discapacidad y erradicar cualquier intento de discriminación o segregación. Sin embargo, como se pudo apreciar en el estudio de las redes de política, los actores participantes en el cambio respondían a esferas de poder consolidadas, que dieron paso a la introducción de nuevas ideas, y la consolidación de nuevos objetivos.

Si bien esto representó un hito para fomentar el cambio de la política, se puede evidenciar que la falta de articulación y participación del grupo objetivo en el proceso del cambio da señales de una jerarquización de la red, generando grupos cerrados en la toma de decisiones. Cabe señalar que, pese a los intentos por promover la participación activa de esta comunidad en procesos sociales, la falta de comunicación y diálogo con actores que intervienen desde las bases sociales, denota que los discursos planteados fueron motivados por especialistas, antes que con comunidades provenientes de la sociedad.

Asimismo, con la finalidad de establecer prácticas que promuevan la acción afirmativa, se dio prioridad a instrumentos técnicos como el carnet de discapacidad. Si bien este instrumento contribuyó para dar beneficios sociales y económicos, se evidencia que las prácticas y los condicionantes para otorgar el artefacto al público beneficiario, se evidenció que las condiciones para entregar este documento responden más a factores tradicionalmente establecidos desde un paradigma de rehabilitación médica.

Por tanto, la métrica social no es considerada en cuenta, de manera que personas cuyas necesidades respondan más a factores sociales pueden verse menos beneficiadas si por su parte, su situación fisiológica no responde al baremo del MSP.

Con base en esta información, esta investigación se consolida como un aporte para entender la necesidad de establecer condiciones óptimas para la política pública en discapacidad, con la identificación de las condiciones y problematizar los principales puntos de conflicto que impiden la consecución de avances en esta materia. Esta investigación deja en apertura el análisis del devenir de la política en discapacidad en gobiernos futuros, para identificar el surgimiento de nuevos actores, o si los planes gubernamentales incorporan a las personas con discapacidad como parte de sus agendas públicas.

Asimismo, esta tesis sirve como punto de entrada para nuevas investigaciones desde otros campos interdisciplinarios que analicen a la discapacidad desde un componente bio-psico-social.

## Referencias

- Alianza País. 2007. Plan de gobierno del Movimiento PAÍS (2007-2011).  
<http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>
- Altmann, Philipp. 2016. “Buen Vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak Kawsay”. En *Mundos plurales*, vol.3(1), 55-74.  
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2318>
- Aristizabal, Miguel. 1899. “Informe del gobernador de León”. En *Informe del ministro de lo interior y policía, beneficencia, etc.*, Abelardo Moncayo (ministro-editor), 109-117, Quito, Imprenta Nacional.
- Asamblea Nacional. 2011. “Primer debate del proyecto de Ley Orgánica de igualdad y defensa de las personas con discapacidad. Acta no.132 de la Asamblea Nacional.
- Bahamonde, Diana. 2011. *Políticas sociales destinadas a la población con capacidades especiales: Una perspectiva del Buen Vivir 2008-2010*. Tesis de pregrado. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Benítez, Silvia, Cecilia Ortiz. 2011. *Historia del Antiguo Hospital San Juan de Dios. Tomo II: El periodo republicano y los últimos años (1830-1974)*. Quito, Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- Berman, Sheri. 1998. *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bhaskar, Roy. 2008. *A realist theory of science*. Nueva York, Routledge.
- Bortz, Gabriela, Hernán Thomas. 2019. “Parasites, bugs and banks: problems and of designing policies and technologies that transform R&D into healthcare solutions: the case of Chagas disease in Argentina (2007–2017)” En *Innovation and development*, DOI: 10.1080/2157930X.2019.1567904
- Börzel, Tanja. 1997. What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers*, 1.
- Brogna, Patricia. 2012. “El nuevo reto de la discapacidad y el rol de los profesionales de la rehabilitación”. En *Ceará*, Vol. 2 (2), pp. 7-12.  
[https://www.researchgate.net/publication/277871773\\_El\\_nuevo\\_paradigma\\_de\\_la\\_discapacidad\\_y\\_el\\_rol\\_de\\_los\\_profesionales\\_de\\_la\\_rehabilitacion?enrichId=rgreq-02f462cb92c43455e8a2c5450dbc2339-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI3Nzg3MTc3MztBUzoyNTEzMDQ2ODU2](https://www.researchgate.net/publication/277871773_El_nuevo_paradigma_de_la_discapacidad_y_el_rol_de_los_profesionales_de_la_rehabilitacion?enrichId=rgreq-02f462cb92c43455e8a2c5450dbc2339-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI3Nzg3MTc3MztBUzoyNTEzMDQ2ODU2)

[MDA3NjhAMTQzNjkyNzExNDI3NA%3D%3D&el=1\\_x\\_2&\\_esc=publicationCoverPdf](#)

- Bressers, H., Toole Laurence. 2007. "Instrument selection and implementation in a networked context". En Eliadis et. al (Eds.). *Designing Government*. Montreal: McGill- Queen's University Press
- Cairney, Paul, Christopher Weible. 2015. "Comparing and constrasting Peter Hall's paradigms and ideas with the Advocacy Coalition Framework". En John Hogan, Michael Howlett (editors), *Policy Paradigms in Theory and Science*, 83-100. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Callon, Michel. 1986. "Some elements of a sociology of translation". En: *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* London, Routledge
- Camacho, Álex, Fernando Jácome, Franklin Chacón, Gustavo Giler, María Navas, María Mena, Santiago Santos. 2018. *Política pública en discapacidad: del enfoque biológico al enfoque de derechos*. Quito, Vicepresidencia de la República del Ecuador/Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades.
- Capano, Giliberto. 2013. "Policy dynamics and change: The never-ending puzzle". En *Routledge handbook of public policy*, Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh y Xun Wu (editores), 451-460, Nueva York, Routledge.
- Chaqués Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid, Siglo Veintiuno / Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CONADIS. 2013. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*. Ecuador, CONADIS/SENPLADES.
- CONADIS. 2017. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2017-2021*. Ecuador, CONADIS.
- CONADIS. 2021. *Estadísticas de discapacidad*.  
<https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- CONPES. 2013. *Documento no. 166 CONPES-social*. Bogotá, s.e.  
[https://www.sanidadfuerzasmilitares.mil.co/la\\_entidad/dependencias/grupo\\_gestion\\_salud/area\\_rehabilitacion\\_funcional\\_24247/29416](https://www.sanidadfuerzasmilitares.mil.co/la_entidad/dependencias/grupo_gestion_salud/area_rehabilitacion_funcional_24247/29416)
- Dagnino, Renato, Hernán Thomas. 1996. "La política científica y tecnológica en América Latina: nuevos escenarios y el papel de la comunidad de investigación".  
<https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/995/03-R1999v6n13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Department of International Development –DFID-. 2010. *Disability, poverty and development*. Gran Bretaña: <https://hpod.law.harvard.edu/pdf/Disability-poverty-and-development.pdf>
- Dimaggio, Paul. 1998. “The new institutionalism: Avenues of collaboration”. En *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, vol. 154, no. 44, 696-705.
- Di Nasso. 2004. *Mirada histórica de la discapacidad*. Palma de Mallorca: Fundació Càtedra Iberoamerica
- Djelic, Marie-Laure, Sigrid Quack. 2007. “Overcoming path dependency: path generation in open systems”. En *Theor Soc.* (marzo), 161-186.
- Dowding, K. 2016. *The Philosophy and Methods of Political Science*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- ENDISC-CIF. 2004. *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*. Chile, Tilt Diseño Ltda.
- Fernández, José. 2008. “Historia, discapacidad y valía”, en *La imagen social de las personas con discapacidad. Estudios en homenaje a José Julián Bravo*, ed. por Juan Antonio Ledesma (Madrid: CEDRO), 177-210.
- Ferreira, Miguel. 2008. “Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracterológicos”. En *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 124, pp. 141-174.
- Frost, Robert. 1992. “Mechanical Dreams: Democracy and Technological Discourse in Twentieth-Century France” en Langdon Winner (editor), *Democracy in a technological society*, 51-80, Cambridge: MIT Pres.
- García, J, (coord.). 2003. *El movimiento de vida independiente: experiencias internacionales*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Grau Mireia. 2002. “Introducción: El Objeto de Estudio y las alternativas de análisis”, En *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Mireia Grau y Araceli Mateos (eds.), 29-56, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gomm, Roger, Martyn Hammersley, Peter Foster. 2000. “Case Study and Generalization”. En Roger Gomm, Martin Hammersley y Peter Foster (editores) *Case study method: Key issues, key texts*, 98-117. Londres: Sage Publications.
- Ghinoi, S., Wesz, V. J., & Piras, S. 2018. Political debates and agricultural policies: Discourse coalitions behind the creation of Brazil's Pronaf. *Land Use Policy*, 76, 68-80. doi:10.1016/j.landusepol.2018.04.039

- González, Daniela, Fernanda Stang. 2014. “Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: La necesidad de información para políticas y programas”. En *Notas de Población*, no. 99 (diciembre), pp. 67-106.
- Guben, Rosana. 2004. *El salvaje metropolitano Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain”. En *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, 275-296.
- Hall, Peter, Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. En *MPIFG* (junio 1996), 1-32.
- Harguindeguy, Jean Baptiste. 2015 (2013). “¿Quiénes son los actores de las políticas públicas?”. En *Análisis de políticas públicas*, 115-129, Madrid: Editorial Tecnos.
- Hecló, Hugh. 1978. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En Aguilar (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hernández, Mónica. 2015. *El concepto de discapacidad: de la enfermedad al enfoque de derechos*. Revista CES Derecho, vol. 6 (2) julio-diciembre. 46-59.
- Hochschild, J. 2006. “How ideas affect actions” En Goddin & Tilly (Ed.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press. 284-296
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009 (1955). “Introduction: Institutions, ideas and Actors”. En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Michael Howlett (autor), 50-89, Oxford: Oxford University Press.
- Huete, Agustín. 2019. *Autonomía e inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito de Protección Social*. Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/es/autonomia-e-inclusion-de-las-personas-con-discapacidad-en-el-ambito-de-proteccion-social>
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. 2002. *Características de la población y de los locales de habitación censados*. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. 2015. *Características de la población*. Bolivia: INE.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo -INDEC. 2006. *Principales resultados de la primera encuesta nacional de personas con discapacidad (ENDI) complementaria del censo 2001*. Buenos Aires: INDEC.
- Instituto Interamericano del Niño -IIN-. 2001. *La inclusión de la niñez con discapacidad*. Montevideo: <http://www.iin.oea.org/proder/discapacidad/Inclusion.Discapacidad.pdf>

- Jackson, P. T. 2016. *The conduct of inquiry in international relations : philosophy of science and its implications for the study of world politics* (Second edition. ed.). Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Jasanoff, Sheila. 2004. "Ordering knowledge, ordering society". En *States of knowledge: The co-production of science and Social Order*. Londres: Routledge, pp. 13-45.
- Jiménez, Antonio, Agustín Huete. 2010. "Políticas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos". En *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 1, págs. 137-152.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". En *Policy Studies*, (28) 1: 71-90.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En Wilson (ed). *Sociology and the public agenda*. Londres: Sage.
- Kuhn, Thomas. 2004 (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kuz, Antonieta, Mariana Falco, Roxana Giandini. 2016. "Análisis de redes sociales: un caso práctico". En *Computación y Sistemas*, vol. 20(1), pp. 89-106.
- Latour, Bruno. 1993. *We have never been modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- López, Rocío. 2011. "Evolución histórica de la discapacidad y el respaldo jurídico-político internacional: el paradigma de los derechos humanos y la accesibilidad". En *Alteridad, Revista de Educación*, no.6(2), pp. 102-108.
- Lowndes, Vivien, Mark Roberts. 2010. *Why institutions matter. The New Institutionalism in Political Science*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Maques García, Luana, Diana Sosa Ortiz, Anne-Marie Urban. 2019. *Violencia contra las mujeres y niñas con discapacidad: América Latina y el Caribe*. BID: <https://publications.iadb.org/es/violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-con-discapacidad-america-latina-y-el-caribe>
- Marsh, David, Claes Belfrage, David Toke. 2009. "Policy networks and the distinction between insider and outsider groups: the case of the Countryside Alliance". En *Public Administration*. vol. 87, no. 3. Pp. 621-638.
- Marsh, David y Martin Smith. 2000. *Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach*. *Political Studies* 48: 4-21.

- March, James, Johan Olsen. 1984. "The new institutionalism: Organizational factors in political life". *The American Political Science Review*, vol.78(3) (septiembre 1984), pp. 734-749.
- McConnell, Allan. 2015. "What is policy failure? A primer to help navigate the maze". En *Public policy and Administration*, vol. 30, 221-242.
- Meléndez, Raudin. 2018. "Educación inclusiva y discapacidad en Costa Rica: una perspectiva desde las políticas públicas". En *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 18(2), 1-287. <https://dx.doi.org/10.15517/aie.v18i2.33253>
- Meléndez, Raudin. 2019. "Las políticas públicas en materia de discapacidad en América Latina y su garantía de acceso a una educación inclusiva de calidad". En *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 19(2), 1-26. Doi. 10.15517/aie.v19i2.36916
- Ministerio de Salud -MINSAL-. s.f. *La discapacidad en Nicaragua. Situación actual y perspectivas*. Nicaragua: Industrias gráficas S.A.
- Ministerio de Salud Pública. 2013. *Estatuto Orgánico Sustitutivo de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Salud Pública*. Ecuador: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/ESTATUTO-SUSTITUTIVO-MSP-ALCANCE-REFORMA-ABRIL17.pdf>
- Ministerio de Trabajo. 2021. "Inserción de personas con discapacidad". Acceso el 01 de noviembre del 2021. <https://www.trabajo.gob.ec/insercion-de-personas-con-discapacidades/>
- Moreno, Arturo. 2011. *La formulación de políticas públicas de accesibilidad al transporte para personas con discapacidad en el Distrito Metropolitano de Quito*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Moreno, Jorge, Nancy Proaño. 2012. *Historia del antiguo hospital San Juan de Dios. Tomo I*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- Munn, P. 1997. "Models of disability for children" En *Disability and Rehabilitation*, no. 19, pp. 484-486.
- Nelson, Barbara. 2001. "Políticas públicas y administración: una visión general". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Godin y Hans Dieter Klingemann, (eds), 795-846, Madrid: Istmo.
- Oficina Nacional de Estadística e Información -ONEI-. 2014. *Censo de Población y Viviendas, Cuba*. Cuba: ONEI.



- Organización de Estados Americanos -OEA-. s.f. «Convencion Interamericana sobre todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad». Acceso el 29 de diciembre del 2020. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- Organización de Naciones Unidas. 2006. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Padilla-Muñoz, Andrea. 2010. “Discapacidad: contexto, concepto y modelos”. En *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no. 16(enero-junio), 381-414.
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Pérez Larrea, Nilka. 2013. *La política pública en el Ecuador y su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad*. Quito: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to Public Policy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Peterson, John. 2003 “Policy networks”. En *Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series*, no. 89: 1-29.
- Rhodes, R.A.W. 1996. “The new governance. Governing without Government”. En *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rodríguez, Estefanía, Ana Belén Yépez. 2014. *Análisis de las políticas públicas dirigidas a la inserción socio-laboral de personas con discapacidad en el Ecuador. El caso de la Universidad Central del Ecuador*. Tesis de pregrado. Quito: Universidad Central del Ecuador
- Rosero, Mariela. 2020. “¿Qué entidad califica y entrega carnés de discapacidad en el Ecuador?”. *El Comercio*, 01 de julio del 2020. Acceso el 15 de agosto del 2021. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/entidad-entrega-carnes-discapacidad-ecuador.html>
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rueschemeyer, D. 2006. “Why and how ideas matter” En Goddin & Tilly (Ed.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press. 227-251.
- Sandström, Annica, Lars Carlsson. 2008. “The performance of Policy Networks: The relation between network structure and network performance”. En *The Policy Studies Journal*, vol.36 (4). 497-524.

- Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes" En Unidad de Políticas Comparadas CSIC.
- Schneider, Anna. 2012. "Policy design and transfer". En *Routledge handbook of public policy*. 217-228.
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Ecuador: SENPLADES.  
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperaci%C3%B3n-del-Estado-Nacional-para-alcanzar-el-Buen-Vivir-MEMORIA-BIENAL-2007-2009.pdf>
- Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (SETEDIS). 2015. *Accesibilidad Universal en el Ecuador. Diagnóstico en las provincias de: Imbabura, Pastaza y Santa Elena*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Seelman, Catherine. 2004. "Tendencias en la Rehabilitación y en la Discapacidad: Transición desde un Modelo Médico a un Modelo de Integración". En *Disability World*, vol. 22 (enero-marzo).
- Skocpol, Theda. 2007. "El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado (editor), 169-202, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado / Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Stang, María Fernanda. 2011. *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Book Print Digital.
- Sugiyama, Natasha. 2008. "Theories of policy diffusion. Social sector reform in Brazil". *Comparative political studies*, vol. 41, no.2, págs. 193-216.
- The World Bank. 2013. *Políticas de discapacidades en Ecuador*. Quito: Patricio Criollo, Grupo Impresor.
- Thomas, Hernán. 2008. "Estructuras cerradas vs procesos dinámicos". En Thomas y Buch (coords). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, Hernán, Lucas Becerra, Agustín Bidinost. 2019. "¿Cómo funcionan las tecnologías? Alianzas socio-tecnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis

- histórico”. En *Pasado abierto. Revista del CEHis*, no.10 (julio-diciembre 2019), pp. 127-158.
- Tonkin, E. 1984. “Participant observation”, en R. F. Ellen (comp.) *Ethnographic research. A guide of general Conduct*, Londres: Academic Press.
- Valarezo, Andrea. 2019. *Efecto de los costos indirectos de la discapacidad en el producto interno bruto del Ecuador en el periodo 2010-2015*. Tesis de pregrado. Quito: Puce-Ecuador.
- Valdivieso, José. 1831. *Exposición del Ministro Secretario de Estado del Interior y Relaciones Exteriores presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador sobre los ramos de su administración*. Quito: Imprenta de gobierno.
- Valencia, Cristina, María Elisa Bernal. 2016. *Documento de proyecto: Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*. Santiago: ONU.
- Verdugo, Miguel. 2003. “La concepción de discapacidad en los modelos sociales” En Miguel Verdugo; Jordán de Urríes, F. (Coords.). *Investigación, innovación y cambio: V Jornadas Científicas de Investigación sobre personas con discapacidad*, Salamanca: Amarú, pp. 235-247.
- Vicepresidencia de la República. 2012. *Memorias del Primer estudio biopsicosocial clínico genético de las personas con discapacidad en el Ecuador*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Vinck, Dominique. 2012. “Pensar la técnica”. En *Universitas Philosophica*, vol. 29 (58) (enero-junio), pp. 18-37.
- Wasserman, Stanley, Katherine Faust. 1994. *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wersun, Alec. 2010. “Triple translation: academic and managerial discourses of knowledge transfer policy in a new university in Scotland”. En *Discourse; Studies in the cultural politics of education*, vol. 31 (5) (diciembre), pp. 665-682.
- Weyrauch, Vanessa, Leandro Echt, Shahenda Suliman. 2016. *Knowledge into policy: going beyond “context matters”*. 1-73. [http://www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2016/07/Going-beyond-context-matters-Framework\\_PI.compressed.pdf](http://www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2016/07/Going-beyond-context-matters-Framework_PI.compressed.pdf).
- Winner, Langdon. 1980. “Do artifacts have politics?” En *Daedalus*, vol. 109 (1), pp. 121-136.
- Wu, Chen-Yu y Knoke, David (2012), “Policy Networks Model” En *The Routledge Handbook of Public Policy*, London: Routledge, 153-164.

## Anexo 1

### Entrevista para levantamiento de información en proyecto de titulación en maestría de políticas públicas

**Nombre:** Nicolás Zapata

#### **Institución o actor:**

**Descripción:** Estimado/a entrevistado/a, agradezco su tiempo para participar de la siguiente entrevista. La presente tiene por objetivo ahondar en la búsqueda de información sobre el cambio de la política pública de discapacidad en el Ecuador entre los años 2007 al 2017. Su aporte será de gran contribución para el desarrollo de la investigación. Se pide su consentimiento para guardar registro de audio de la entrevista.

1. ¿Cómo ha sido el desarrollo histórico de la política pública de discapacidad en el Ecuador?
2. ¿De qué manera el CONADIS ha sido un actor en el diseño y la implementación de la política pública de discapacidad?
3. ¿En qué momento se puede señalar una transición de un enfoque de la rehabilitación física a un enfoque de la inclusión social en la política pública de discapacidad en el Ecuador?
4. ¿Cuáles han sido los principales cambios que se han producido en la política de discapacidad desde el enfoque de inclusión social?
5. ¿Cuáles son los actores que han sido relevantes del cambio de política desde el 2007 y por qué?
6. ¿Qué actores son clave para la implementación de la política pública de discapacidad en la actualidad? **Hay que saber desde cuando cada uno de ellos entran en escena de la agenda**
7. ¿Qué componentes técnicos o tecnológicos se pensaron para el levantamiento de información sobre la situación de las personas con discapacidad?
8. ¿Cuáles son los instrumentos de política más importantes para la integración social, económica y política de las personas con discapacidad en el Ecuador? (Explicar qué son los instrumentos)
9. ¿Qué avances considera usted que ha tenido esta política y qué limitaciones ha tenido?