

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

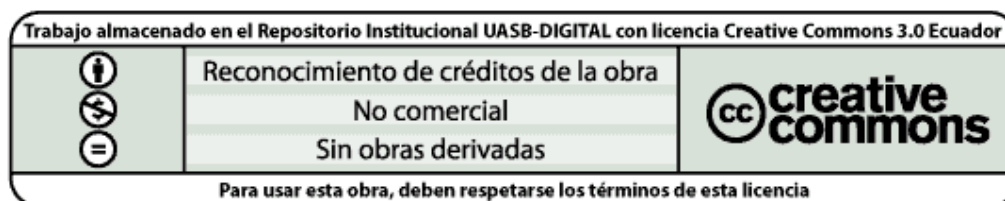
Maestría en Derecho Constitucional

**La discapacidad en situación de interseccionalidad entre factores de
discriminación y política pública**

Silvia Lorena Buenaño Carrillo

Tutor: Edwar Vargas Araujo

Quito, 2017



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Silvia Lorena Buenaño Carrillo autora de la tesis intitulada “La discapacidad en situación de interseccionalidad entre factores de discriminación y política pública”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Firma:

Resumen

Este trabajo de investigación aborda de forma interrelacionada los factores de discriminación que afectan a un ser humano o a un grupo determinado de personas con discapacidad, de manera que se pueda analizar cada caso desde un enfoque que vincule las variables integrantes de tal afectación como pueden ser: la discapacidad, el género, la raza, la edad, la condición socioeconómica, la identidad cultural, entre otras. Todas estas categorías, que de forma individual están contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución vigente, pueden afectar en conjunto a una sola persona o a un grupo de forma concurrente.

Este trabajo también analiza y extrae los aspectos positivos de la teoría de la interseccionalidad, misma que inicialmente fue desarrollada por autoras americanas como: Bell Hooks (1981), movimientos como el grupo CombaheeRiver (1977), Kimberlé Crenshaw (1989), Ángela Davis (1981), Moraga y Anzaldúa (1981), Lugones y Spelman (1983)¹, para referirse a las múltiples discriminaciones que sufren las mujeres afroamericanas de las clases sociales bajas, y en este caso se la utiliza para estudiar a las personas con discapacidad que además poseen otras variables de discriminación.

Adicionalmente, se hace un análisis sobre la garantía constitucional de política pública como uno de los mecanismos de protección de derechos contemplado en el Art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador, y en ese marco se proponen alternativas de actuación social para incluir en el diseño y planificación de políticas públicas en materia de discapacidad un enfoque interseccional.

Palabras clave: Discriminación, discapacidad, interseccionalidad, garantismo.

¹ Martha Zapata, Sabina García y Jennifer Chan, edit. *Interseccionalidad en Debate: Actas del Congreso Internacional "Indicadores interseccionales y medidas de inclusión social en instituciones de educación superior"*, (Berlín: Coordinación MISEAL, 2013)
<http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate_misealweb.pdf>

Dedicatoria

Dedico este trabajo a Dios por haberse convertido en la energía que mueve, promueve y motiva.

A mis padres, por su dedicación e incondicionalidad.

A toda mi familia por el apoyo, el cariño e impulso brindado en todos los ámbitos personales y profesionales.

Y a las personas con quienes he compartido tiempo y conocimientos en la Universidad Andina Simón Bolívar.

Agradecimiento

Un fraterno agradecimiento a los docentes de la UASB por la responsabilidad, preparación y amistad demostrada en las jornadas de cátedra; a los compañeros de aula, con quienes se pudo intercambiar ideas que lograron nutrir a cada uno en lo académico y personal; y a mi tutor y guía de este documento, quien ha dedicado tiempo, interés e ideas para la consecución del mismo.

Tabla de contenidos

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis.....	2
Resumen	3
Dedicatoria	4
Agradecimiento.....	5
Introducción.....	8
Capítulo primero Discriminación, discapacidad e interseccionalidad en el Ecuador.....	10
1. Distinciones conceptuales de la discriminación y sus factores	10
2. La discapacidad y su relación con uno o más factores de discriminación	12
3. Realidad estadística de la discapacidad en el Ecuador	16
4. La interseccionalidad	21
5. Aportes teóricos sobre Interseccionalidad	24
6. Parámetros principales y grado de importancia de la Interseccionalidad.....	26
Capítulo segundo Políticas públicas frente a la realidad de las personas con discapacidad en situación de interseccionalidad.....	28
1. Políticas Públicas: definición, actores y proceso de construcción.....	28
2. Reconocimiento jurídico de los derechos de las personas con discapacidad en el Ecuador.....	38
3. Análisis de la política pública ecuatoriana en materia de discapacidad 2007-2015	43
3.1 Ecuador sin barreras.....	46
3.2 Misión Solidaria Manuela Espejo	49
3.3 Misión Joaquín Gallegos Lara.....	50
3.4 Plan Nacional para el Buen Vivir.....	51
3.5 Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades	53
3.5.1 Educación	55
3.5.2 Inserción laboral.....	60
3.5.3. Organizaciones sociales.....	64
3.5.4. Medios de Comunicación	65

Capítulo tercero Garantía de política pública: Alternativas de actuación social para crear una visión interseccional.....	68
1. Garantía de política pública	73
2. Alternativas para activar una garantía de política pública con visión interseccional.....	80
2.1 Valoración de la teoría de la interseccionalidad.....	81
2.2 Formulación de políticas: desarrollo de un diagnóstico estadístico interseccional.....	82
2.3 Rol de los involucrados	87
Conclusiones.....	90
Bibliografía.....	96
Anexos.....	101
Anexo 1: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad	101
Anexo 2: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad	103
Anexo 3: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad	105
Anexo 4: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad	107
Anexo 5: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad	109

Introducción

En el presente trabajo se aborda la problemática de la discapacidad vinculada con múltiples factores de discriminación de carácter social, cultural, político, económico e ideológico, para luego aterrizar en lo que se define como interseccionalidad, teoría que hace referencia a un concepto construido a través de experiencias personales y luchas sociales de personas que han sido afectadas de forma concurrente y simultánea por dos o más categorías discriminatorias que dan como resultado una discriminación específica.

La interseccionalidad basa su fundamento inicialmente en la desigualdad existente en torno al género, a la raza y las clases sociales, situación que originó perjuicio al desarrollo personal y profesional de la mujer afrodescendiente. Partiendo de la experiencia de los grupos afro feministas, se trata de explicar la forma en la que operaría esta teoría con personas en condición de discapacidad y otros factores discriminatorios que vulneran aún más su situación.

Por otro lado, se ha considerado relevante buscar las vías idóneas que permitan llevar a la práctica la exigibilidad de derechos de las personas con discapacidad en situación de interseccionalidad. Ya que se han visibilizado esfuerzos orientados a trabajar actitudes discriminatorias de manera aislada, basando su estudio en las consecuencias negativas producidas únicamente por la deficiencia, sin tener en cuenta la presencia de otros factores discriminatorios que interactúan a la par causando exclusión, desigualdad, segregación o dominio. En razón de aquello se explora la garantía constitucional de política pública como mecanismo para viabilizar el reconocimiento y ejercicio de derechos a favor de aquellas personas que enfrentan este tipo de circunstancias en el país.

Este trabajo de investigación está estructurado en tres capítulos, el primero aborda la discapacidad inmersa en otros factores de discriminación, examinando de qué manera interactúan las distintas categorías discriminatorias en torno a la deficiencia y cómo el concepto de interseccionalidad permitiría entender adecuadamente dicha problemática. En el segundo capítulo se hace una revisión teórica sobre la planificación, ejecución y construcción de la política pública, además se hace un análisis de algunas directrices gubernamentales vigentes o en proceso de ejecución

en el Ecuador respecto al factor discriminatorio de la deficiencia, poniendo énfasis en algunas historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad, las mismas que fueron recopiladas para esta investigación. El tercer capítulo aborda la garantía constitucional de política pública, clarificando su esencia, esquematizando las pautas para llevarla a la práctica y proponiendo algunas alternativas de actuación social que permitan aplicar la teoría de la interseccionalidad en el diseño y planificación de políticas públicas sobre discapacidades. Este trabajo finaliza con una sección de conclusiones que resumen los principales hallazgos de esta investigación.

Finalmente, se espera que los lectores se interesen en la temática, decidan involucrarse activamente en la problemática y se sumen a la lucha por el reconocimiento y efectivo ejercicio de los derechos.

Capítulo primero

Discriminación, discapacidad e interseccionalidad en el Ecuador

1. Distinciones conceptuales de la discriminación y sus factores

La discriminación es perceptible cuando se presenta una situación que “supone adoptar una actitud o llevar a cabo una acción prejuiciosa, parcial, injusta, o formular una distinción que, en definitiva, es contraria a algo o a alguien”². Estas actitudes y acciones que desvalorizan a una persona o grupo, suelen ser justificadas con criterios tales como rasgos naturales no aceptados como el color, las diferencias físicas o el sexo; identificadores culturales de idioma, posición económica o religiosos; limitantes jurídicos asignados en un Estado como la migración; e incluso, la libertad de expresión personal puede convertirse en un espacio para discriminar.

Las muestras de discriminación que traen como consecuencia distinciones, exclusiones, preferencias, limitaciones o restricciones por motivos culturales, jurídicos, personales o naturales no aceptados, han sido tomadas en cuenta por varios instrumentos normativos nacionales e internacionales que han buscado regular de algún modo acciones y actitudes negativas basadas en prejuicios, estereotipos o críticas destructivas hacia categorías sociales distintas.

“El prejuicio es definido como un ‘juicio prematuro’, que induce a ‘creer saber sin saber, a prever sin indicios suficientemente seguros, a sacar conclusiones sin poseer las certezas necesarias, pero afirmando y a veces también imponiéndolas como ciertas’”³. Es indudable que estos juicios anticipados y distorsionados se tornan extremadamente peligrosos, ya que constantemente están generando problemas y sentimientos negativos de incomprensión, rivalidad, enemistades, humillaciones o burlas; situación que impide aplicar la conocida igualdad formal y material de derechos.

Formamos parte de una sociedad llena de prejuicios, en donde la diferencia física, cultural y estética limita las posibilidades de los individuos de participar y

² Eduardo Rabossi, “Derechos humanos: El principio de igualdad y la discriminación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 7, (Septiembre-diciembre de 1990), 179, <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=15&IDN=1234&IDA=35380>>

³ Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco, edit. *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010): 198 <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/5_Igualdad.pdf>

demostrar su potencialidad en todos los aspectos de la vida, ante estas afectaciones se han emprendido diversos trabajos tanto teóricos como jurídicos que contribuyan a contrarrestar los efectos negativos que genera la discriminación; así por ejemplo se cuenta con un importante grupo de reglas que restringen y sancionan estas actitudes. Muchos de estos convenios internacionales han sido ratificados por el Estado ecuatoriano y se pueden nombrar los siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la ONU en 1965, ratificada por el Ecuador y publicada en Registro oficial No. 140 de fecha 14 de octubre de 1966.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ratificada por el Ecuador y publicada en registro oficial No. 153 de fecha 25 de noviembre del 2005.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por el Ecuador y publicada en registro oficial No. 329 de fecha 05 de mayo del 2008.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por el Ecuador y publicada en el registro oficial No. 133 de fecha 25 de julio del 2003.
- Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por el Ecuador y publicada en registro oficial No. 153 de fecha 25 de noviembre del 2005.

El Ecuador, en el ámbito normativo interno ha emprendido acciones para erradicar tratos discriminatorios por diversos factores, empezando por incluir en el Art. 11 Núm. 2 de la Constitución vigente el principio de igualdad y no discriminación, que literalmente dispone:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar

o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.⁴

Como se puede evidenciar, es deber del Estado y de sus habitantes aunar esfuerzos para llevar a la práctica este principio constitucional, lo que implica mayor participación, planes de acción, nuevas políticas, asignación de recursos y transformaciones en lo cultural, social y educativo.

Los avances normativos que se han logrado a lo largo de la historia están basados en historias reales de individuos o colectivos que han vivido procesos de discriminación que han dejado huellas en el tiempo; en algunos casos los factores de afectación se han presentado de forma aislada, mientras que en otros se ha visto la convergencia de dos o más factores que se interrelacionan entre sí ampliando aún más la afectación.

Entre estos factores está el racismo que cuestiona las diferencias étnicas intentando menoscabar derechos; las desigualdades económicas que crean una barrera entre quienes poseen bienes o capital y los menos favorecidos; los prejuicios dirigidos hacia el género femenino, limitando y restringiendo derechos en perjuicio de la mujer; las diversas inclinaciones, orientaciones o preferencias sexuales que han sido muy cuestionadas e incluso consideradas un tabú, causa de discrimen en una comunidad donde prevalece una visión tradicional de la familia; en fin, queda claro que la presencia de éstos y muchos otros factores de discriminación generan aislamiento, burlas, rechazos y exclusión.

2. La discapacidad y su relación con uno o más factores de discriminación

La noción de discapacidad ha sido entendida por la sociedad en general desde múltiples valoraciones y formas de reconocerla, donde el aislamiento, la diferencia, el desconocimiento, la exclusión, las críticas destructivas y la segregación han ido creando barreras sociales negativas que han acrecentado prejuicios y estereotipos.

⁴*Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. II, “Derechos”, cap. primero, “Principios de aplicación de los derechos” art. 11, núm. 2, ([Quito]: Asamblea Nacional) en *Registro Oficial No. 449*, (20 de octubre del 2008). (En adelante CRE)

La historia da cuenta de que las personas con algún tipo de discapacidad han tenido que atravesar por etapas tales como la caridad y el asistencialismo que estuvo rodeada de manifestaciones sociales de odio, castigo, pena o lástima en razón de las variadas características físicas y/o intelectuales. Mucho tiempo más tarde y a consecuencia de las secuelas negativas dejadas por la Primera y la Segunda Guerra Mundial en el siglo XX, se desarrolla una visión médica con el fin de lograr rehabilitar a los soldados de guerra que habían sufrido graves lesiones; posteriormente surge un modelo social amparado en la preocupación e interés de los gobiernos por atender a los veteranos de guerra que no lograron recuperar su vida normal, incluyendo también a personas que ya tenían discapacidad por múltiples motivos; luego se busca promover un modelo de autonomía, donde se rescaten capacidades y potencialidades como compensación a limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales; finalmente, está en auge un enfoque de derechos humanos que promueve la igualdad de derechos, de modo que las personas con discapacidad logren tener los mismos derechos y libertades fundamentales que cualquier persona.⁵ Así, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, expresa: “REAFIRMANDO que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”.⁶

En la actualidad la normativa ecuatoriana considera que una persona con discapacidad es:

Toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica,

⁵ Agustina Palacios, “El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad” En Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco, edit. Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad, (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010), 389-412

⁶ *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, (1999) ratificado por el Ecuador En Registro Oficial No. 283, (02 De Marzo Del 2004).

sicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento.⁷

El término discapacidad ha sido muy cuestionado en razón de que al parecer resta aptitudes, pero es indiscutible que quienes poseen una deficiencia cuentan con múltiples capacidades para explotar, así como también quienes no la poseen son objeto de limitaciones u obstáculos para cumplir alguna tarea, “hablamos de una conflictividad persona-entorno, no solo respecto a las personas con discapacidad. Todos tenemos una disparidad, un roce, un choque, por algún motivo”⁸; sin embargo, esta es la definición que respalda el reconocimiento de derechos y equilibrio de oportunidades para este colectivo social, que pretende ser respetado e incluido en las actividades propias de la sociedad.

Las personas pueden poseer discapacidad física, sensorial, intelectual, psicológica u otros, se trata de un conglomerado humano que según la normativa nacional e internacional es considerado un grupo de atención prioritaria, de tal modo que el Estado es uno de los encargados de procurar su rehabilitación, educación, integración social, inserción laboral, participación activa en la vida política del país, etc.⁹

Las luchas enfocadas en evitar la discriminación por discapacidad e impulsar iniciativas políticas, sociales o económicas para el efecto, se han visto bastante desarrolladas desde varios frentes y sin duda alguna, han sido la base para conseguir el reconocimiento de los derechos y tratar de conseguir una igualdad de oportunidades, pero se han descuidado, de cierto modo, otros factores discriminatorios que interactúan a la par en la vida de una persona con discapacidad, ya que es innegable que estos coexistan entre sí en una misma historia de vida.

En Latinoamérica es común encontrar seres humanos pertenecientes a determinados grupos étnicos (indígenas, afros, montubios, etc.) que además conviven con factores como la pobreza, la migración o su condición de género, que les ha

⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, en *Registro Oficial No. 796*, (Quito, 25 de septiembre de 2012), art. 6. (en adelante LOD)

⁸ Amelia Dell'Anno, “Perspectivas sociales de la discapacidad”, en María Eugenia Almeida y María Alfonsina Angélica, Comp., *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*, (Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 2012), 17. <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26338/Documento_completo__%20Debates%20y%20perspectivas%20en%20torno%20a%20la%20discapacidad%20en%20America%20Latina.pdf?sequence=>

⁹ CRE, Arts. 47, 48 y 49

causado discriminación, la misma que se agrava si además les toca enfrentar la presencia de una discapacidad. Esta realidad se vive en muchos hogares del Ecuador y se hace perceptible al observar como en las calles, servicios de transporte público, mercados o espacios concurridos del país, gran cantidad de hombres y mujeres de distintas etnias utilizan su discapacidad para obtener ayuda económica; decisión que hasta cierto punto es comprensible puesto que les es imposible rehabilitarse ya sea por el costo, la distancia que deben atravesar para acudir a un centro especializado o la falta de tiempo de sus familiares para acompañarlos.

Esta situación se torna aún más compleja cuando les toca enfrentar cuadros clínicos de discapacidad múltiple o doble discapacidad, proyectándose una situación de mayor vulnerabilidad al tener que lidiar con varias categorías discriminatorias en su cotidianidad aparte de la deficiencia, cuyas características son, sin duda en este caso, las más notorias.

Relacionando por ejemplo, los factores discriminatorios de discapacidad y género, según el Registro Nacional de Discapacidades del Ministerio de Salud publicado en agosto del 2015, en el Ecuador el 44% del total de las personas con discapacidad son mujeres¹⁰. De tal manera que el género constituye otra variable de la discapacidad, interactuando entre sí como factor discriminatorio en la vida de una mujer discapacitada, afectando su desenvolvimiento como persona, estudiante, profesional, esposa, madre, líder, etc.

Como se verá más adelante, la corriente del feminismo que permitió la evolución de la teoría de la interseccionalidad muestra experiencias de la realidad vivida por mujeres con discapacidad, quizá el aporte de estas historias fueron excluidas de sus agendas en razón de cuestiones consideradas poco favorables para la consecución de sus objetivos, incluyendo entre estos prejuicios a “la imagen social de la discapacidad en contraste con el modelo de mujer en la perspectiva feminista, el desacuerdo en aspectos relativos a libertad reproductiva y prevención, y la atención en la comunidad”¹¹,

¹⁰ Ministerio de Salud Pública del Ecuador, *Registro Nacional de Discapacidades* (Quito, Ministerio de Salud y Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2015) 3, <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica_conadis.pdf>.

¹¹ María López González, *Discapacidad y género. Estudio etnográfico sobre mujeres discapacitadas*, (Buenos Aires, Red CDPD, 2014): 142 <http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/603/CL_LopezGonzalezM_DiscapacidadG eneroEstudio_2007.pdf?sequence=1>.

prejuicios que a la postre impactaron en la sociedad femenina minimizando la participación y manteniendo ocultas las potencialidades de las mujeres discapacitadas.

Para identificar situaciones donde concurren varios factores de discriminación se han acuñado una serie de términos que pretenden señalar el alcance y dimensión que conllevan, pudiendo encontrar material relacionado con la temática con nombres tales como: “discriminación múltiple”, “desventajas múltiples”, “doble/ triple discriminación”, “discriminación multidimensional”, “discriminación interseccional” “subordinación interseccional”, “vulnerabilidad interseccional”¹².

En un próximo acápite se realiza un análisis sobre el concepto y la evolución de la Teoría de la Interseccionalidad como el enfoque que analiza la interrelación existente entre los varios factores discriminatorios causando una discriminación específica, teoría que en este trabajo está orientada hacia la discapacidad y aquellas afectaciones adicionales por uno o varios factores discriminatorios de los cuales pueden ser víctimas una persona o grupo en el contexto de su vida personal, familiar, social, económica o laboral.

3. Realidad estadística de la discapacidad en el Ecuador

Para ir desenredando el tema de la discriminación en el Ecuador, es menester conocer y analizar su realidad, misma que en este trabajo se ha enfocado hacia la discapacidad y hacia otros posibles factores discriminatorios que puedan estar asociados a esta historia social del país.

Según el último censo realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, el 5.6% de la población ecuatoriana indicó tener algún tipo de discapacidad, es decir, alrededor de 816.156 personas, siendo mayor el número de mujeres con discapacidad (51,6%)¹³.

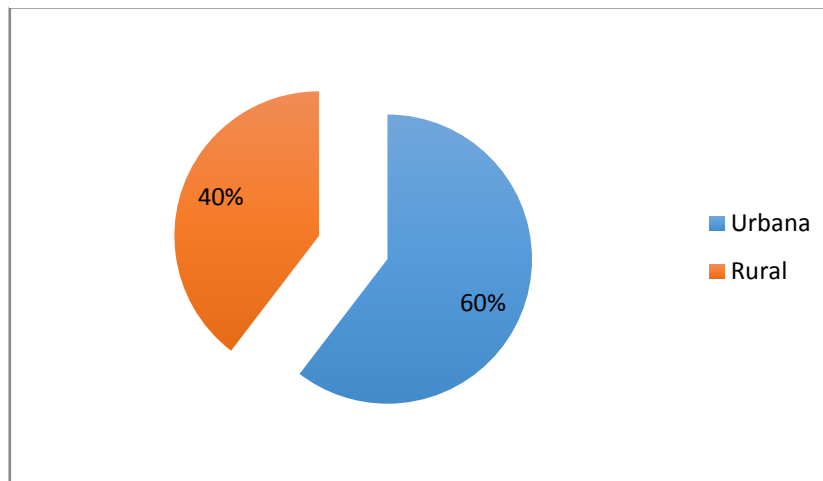
Los resultados del Censo 2010, además, reflejan que la mitad de la población con discapacidad está ubicada en los quintiles 1 y 2 de pobreza. En cuanto a la distribución

¹² María González Arias, “La violencia contra las mujeres: análisis de las políticas públicas españolas desde la perspectiva de género”, (tesis de doctorado, Universidad de Oviedo, 2012), 30 <http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/30762/2/TD_MariaRosarioGonzalezArias.pdf>

¹³ Cristina Valencia y María Elisa Bernal, *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador* (Santiago: CEPAL y ONU, 2016): 5, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39995/1/S1600203_es.pdf>

geográfica de esta población, el mayor número de personas se encuentra en el área urbana, es decir 492.910 que representa el 60,4%, mientras que en área rural habitan 323.246 que constituye el restante 39,6%¹⁴. En el gráfico 1 se expresa lo antes mencionado.

Gráfico 1
Población con discapacidad según área geográfica

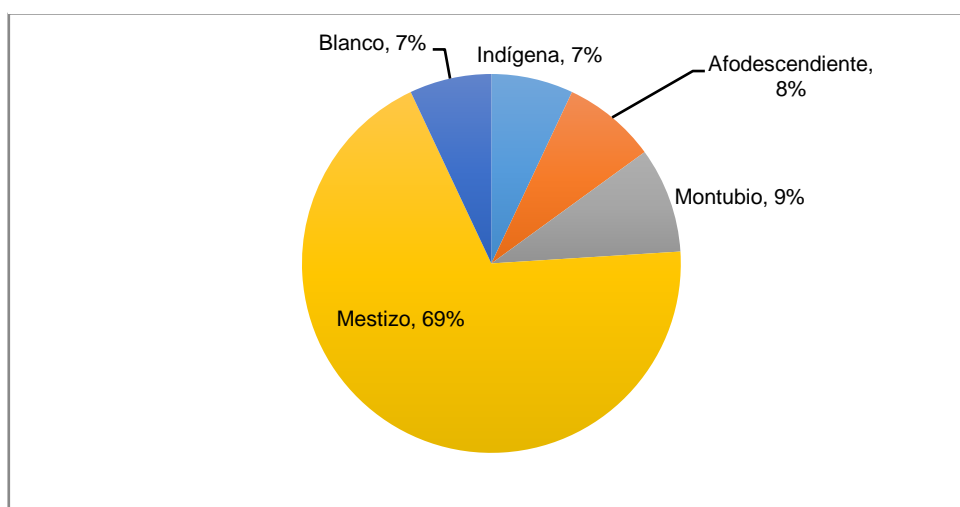


Fuente: INEC
Elaboración propia

En lo que respecta a los porcentajes de población ecuatoriana con discapacidad según su auto identificación por cultura y costumbres el censo del INEC distribuye a los habitantes de la siguiente manera: indígenas 7%; afrodescendientes 8%; montubios 9%; mestizos 69% y blancos 7%. Se puede apreciar de mejor manera la distribución de la población con discapacidad en el gráfico 1.2 que se coloca a continuación.

¹⁴ *Ibíd.*

Gráfico 2
Autoidentificación



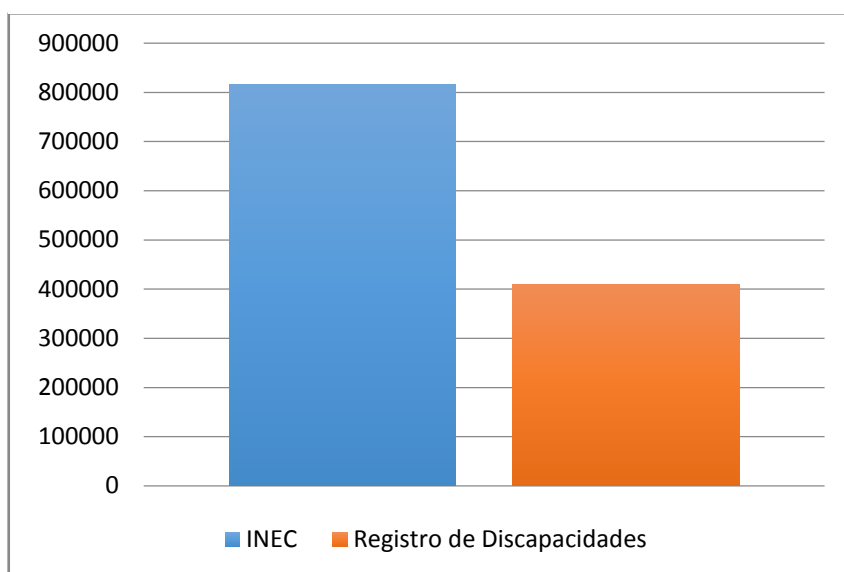
Fuente: INEC
Elaboración propia

Según una publicación presentada en el mes de agosto de 2015 por el Registro Nacional de Discapacidades, el total de personas con algún tipo de discapacidad en el Ecuador sería de 408.021; en este grupo reflejan 7 tipos de discapacidad: física: 193.520, intelectual: 91.651, auditiva: 51.875, visual: 47.996, psicosocial: 9.675, psicológica: 7.690, lenguaje: 5.614. De este gran total el 44% son mujeres y el 56% son hombres.¹⁵

Cabe señalar que debido a los cambios legales en cuestiones de carnetización y registro de las personas con discapacidad, por desconocimiento de la Ley, por residir en zonas distantes de la ciudad o por prejuicios familiares que deciden aislarlos, existe un considerable grupo de personas de atención prioritaria que no consta en las estadísticas mencionadas en el párrafo anterior. Tal es así que la diferencia presentada por el Registro Nacional de Discapacidades y el Censo realizado en el año 2010, difieren en gran medida sus cifras y porcentajes, duplicando este último el número de personas con discapacidad en relación al publicado por el Registro Nacional de Discapacidades. En el gráfico 1.3 se puede evidenciar la diferencia entre los dos registros estadísticos.

¹⁵ Ministerio de Salud Pública del Ecuador, Registro Nacional de Discapacidades (Quito, 2015), <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica_conadis.pdf>.

Gráfico 3
Diferencia de registro



Fuente: INEC y Registro Nacional de Discapacidades
Elaboración propia

Como se puede evidenciar, existe un gran número de personas con distintos tipos de discapacidad en todo el país que requieren ser atendidos de manera integral, ante esta realidad tanto la sociedad civil como el Estado han creado organizaciones e instituciones que trabajen con este grupo de atención prioritaria. Más adelante se analizará de manera detallada la institucionalidad gubernamental en materia de discapacidad, sin embargo es necesario tener una idea general sobre el tema así como también el rol de las organizaciones sociales al respecto.

Con la aprobación de la Constitución de la República se contempló la creación de los Consejos Nacionales de Igualdad que serán los encargados de diseñar las políticas públicas para los grupos de atención prioritaria y estos serán de género, intergeneracionales, de pueblos y nacionalidades, de discapacidades y de movilidad humana los mismos que se encargarán según su espacio de trabajo, entre otras finalidades:

Participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, dentro del ámbito de sus competencias relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana, fomentando una cultura de paz que desarrolle capacidades humanas orientadas

hacia la garantía del derecho de igualdad y no discriminación; medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; y, la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios¹⁶.

El Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, es el encargado de elaborar la Agenda Nacional de Igualdad de Discapacidades, según lo determina el artículo 156 de la Constitución de la República. Este instrumento que guía la política pública en esta materia, debe ser preparado, discutido y analizado antes de su aprobación.

Por su parte, desde la sociedad civil, en todo el territorio nacional existen múltiples organizaciones encargadas de velar por los derechos de las personas que poseen determinado tipo de discapacidad, encontramos por citar algunos ejemplos a la Federación Nacional de Sordos del Ecuador (FENASEC 1992), Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (FENCE 1987), Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down (FEPAPDEM 1987), Federación Nacional de ONG para la Atención de las Discapacidades (FENODIS 1992), Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (FENEDIF), entre muchas otras. Adicionalmente, se desprenden gran cantidad de fundaciones y asociaciones locales, provinciales, nacionales e internacionales sobre la temática.

Curiosamente, estas organizaciones han emprendido luchas en defensa de la discapacidad a la que representan, enfocando su interés de forma directa al factor discriminatorio de la deficiencia, según los objetivos que muestra cada una de ellas, y donde se evidencia la poca importancia que se da a otros factores de discriminación que pueden interactuar con la discapacidad, sobre todo si se considera que el Plan Nacional para el Buen Vivir diseñado para el período 2013 – 2017 establece que “El 16% de la población ecuatoriana se siente discriminada de manera directa por algún motivo; sin embargo, se percibe que el 37% de la población sufre discriminación. Estos porcentajes alcanzan el 20% y el 45% a nivel de América Latina y es mayor en el caso de las mujeres (47%) que en de los hombres (44%)”¹⁷.

¹⁶ Ecuador, “Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, en *Registro Oficial No. 283* (07 de julio del 2014), Art. 3.

¹⁷ Ecuador, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”, en *Registro Oficial No. 078*, (11 de septiembre del 2013).

Similar tratamiento se ha observado en el diseño y aplicación de políticas públicas en el Estado ecuatoriano al orientar sus acciones hacia la erradicación de la discriminación con fundamento en parámetros específicos y delimitados de vulnerabilidad, características que revisaremos en el capítulo siguiente.

4. La interseccionalidad

Para aterrizar en la concepción misma del significado, causas y consecuencias que identifican a la teoría de la interseccionalidad, es necesario reconocer el esfuerzo, trabajo y evolución de los movimientos feministas y los precursores de la perspectiva de género, que sin duda han constituido la base fundamental para el desarrollo de esta nueva teoría.

En Europa y Estados Unidos a partir de los años 70 y en América Latina desde los años 80 se comienza a reconocer y difundir el género como una categoría de análisis crítico dentro de los debates de ciencias sociales, recibiendo influencia de los pensamientos posestructuralistas caracterizados por símbolos culturales, educativos, religiosos o económicos “cargados de conceptos normativos que regulan instituciones sociales como la iglesia, la escuela, el mercado, entre otros, configurando los imaginarios legítimos de lo femenino y lo masculino en la sociedad”¹⁸. También han constituido un gran aporte las teorías del psicoanálisis que buscan: “el desarrollo de personas que habían vivido situaciones muy adversas y pese a ello lograban un desarrollo personal y social favorable, en el sentido de su integridad y equilibrio ante situaciones estresantes”,¹⁹ buscando además, valorar y explotar las diferencias sexuales, físicas, psicológicas y de otra índole existentes entre mujeres y hombres; de tal manera que se rescaten pensamientos, valores o fortalezas que cada uno pudiese aportar en base a sus particularidades individuales.

¹⁸ Laura García Corredor, “(Des) en-redando estereotipos: representaciones sociales de las mujeres afrodescendientes. Los casos de Cali (MAFUM) y Quito (Piel Africana-CONAMUNE)”, (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012), 17, <<http://hdl.handle.net/10644/3250>>

¹⁹ Amelia Dell'Anno, “Perspectivas sociales de la discapacidad”, en María Eugenia Almeida y María Alfonsina Angélica, Comp., *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*, (Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 2012), 21 <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26338/Documento_completo_.%20Debates%20y%20perspectivas%20en%20torno%20a%20la%20discapacidad%20en%20America%20Latina.pdf?sequence=1>

Se ha buscado con ello construir un enfoque orientado a demostrar que los imaginarios sociales reflejados por grupos de poder y sistemas patriarcales denigran los derechos, oportunidades y actuación de la mujer en los distintos ámbitos políticos, sociales, culturales, religiosos, económicos o sociales que se manejan como factores primordiales para el desarrollo de una sociedad organizada.

Han sido las constantes luchas por defender los derechos de las mujeres, por frenar represiones políticas y eliminar tratos discriminatorios las que han permitido desarrollar nuevas armas para visibilizar otras problemáticas sociales que atacan directamente a la mujer, creando de esta manera el denominado concepto de interseccionalidad, mismo que ha sido construido e impulsado por el esfuerzo de los movimientos feministas integrados por mujeres afrodescendientes que elevaron sus voces para señalar el trato inferior y desigual causado por factores relacionados entre sí como son el género, raza y clases sociales.

De ahí que se comienzan a identificar las categorías de discriminación interrelacionadas, cuyas víctimas eran mujeres de color a merced de crueles represiones y agresiones sexuales, visibilizándolas como objetos fuertes, salvajes, exóticos, raros e inferiores. Es oportuno mencionar la historia de humillación vivida por la africana Sara Baartman, nativa de la etnia de los denominados Khoikhoi y esclava de color que fue llevada a Europa a principios del siglo XIX y mostrada como principal atracción de circo, fue víctima de abusos sexuales, burlas y tratos degradantes, a tal punto de que luego de 5 años de soportar tanta explotación murió a la edad de 25 años y su esqueleto, cerebro y genitales fueron exhibidos en el Museo del Hombre en París por más de 160 años hasta 1974, pero sus restos fueron repatriados a su tierra natal en Cabo del Este (Sudáfrica) el 9 de agosto del 2002²⁰.

Como afirma el sociólogo Stuard Hall²¹ en relación a estudios culturales, la referida historia fue una representación de fantasía, fetichismo y estereotipo, fantasía porque generó morbo y sorpresa al representar una mujer con atributos entre lo natural y lo salvaje, fetichismo porque con dichas prácticas la mujer quedaba reducida a un simple objeto, y se crearon estereotipos sociales ya que su historia se reflejaba en la

²⁰ García, “(Des) en-redando estereotipos” 23

²¹ *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales.*, (Quito: Corporación Editorial Nacional, 2013), 431-57.

vida de muchas mujeres de la época que fueron miradas como diferentes, reduciendo al mínimo su libertad de expresión, trabajo y participación.

Los orígenes que dan paso a la teoría de la interseccionalidad se remontan a la década del sesenta del siglo XX en Estados Unidos, cuando empezó a notarse que:

Se introdujeron acciones afirmativas como respuesta a las críticas de las prácticas de contratación excluyentes que habían creado una academia toda blanca, masculina y heterosexual. Esto permitió el acceso a las facultades de derecho y a las profesiones jurídicas de un número creciente de afroamericanos y mujeres. A lo largo de los años setenta, la mayor presencia de mujeres y afroamericanos entre los abogados y teóricos del derecho permitió empezar a cuestionar las categorías jurídicas tradicionales que excluían tanto las unas como los otros.²²

El origen de las acciones afirmativas, entonces, se localiza en esta época y lugar, de la mano de las reivindicaciones negras. Es entonces que comenzaron a surgir nuevos protagonistas haciendo públicos reclamos y derechos que no eran reconocidos ni considerados, escuchándose voces de mujeres afros, lesbianas y chicanas, estas últimas identificaban a las mujeres hispanoamericanas ya que tenían raíces mexicanas y estadounidenses, una de sus representantes fue Gloria Anzaldúa, quien textualmente se atrevió a decir que:

Para una mujer de mi cultura únicamente había tres direcciones hacia las que volverse: hacia la Iglesia como monja, hacia las calles como prostituta, o hacia el hogar como madre. Hoy en día algunas de nosotras, muy pocas, tenemos una cuarta opción: incorporarnos al mundo por medio de la educación y la carrera profesional y convertirnos en personas autónomas.²³

A finales del siglo XX crece la preocupación por la discriminación por razones de género, pero no de manera aislada sino haciendo énfasis en factores discriminatorios múltiples:

El tema de las múltiples formas de dominación por razones de género, clase y raza fue tratado de manera amplia por el feminismo negro de la década de los ochenta en los Estados Unidos para cuestionar el universalismo del

²² La Barbera, María Caterina, “Interseccionalidad, un concepto viajero: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea”, en *Revista Interdisciplinar* 4, No 8, (2016), 111. <<http://revistas.unam.mx/index.php/inter/article/view/54971/48820>>

²³ Esther Ortega, “Reflexiones desde la negritud y el lesbianismo” en Carmen Romero Bachiller, Silvia García Dauder y Carlos Bagueiras Martínez, *El eje del mal es heterosexual. Figuraciones, movimientos y prácticas feministas queer*, (Madrid: Traficantes de Sueños, 2005), 69. <<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/EI%20eje%20del%20mal-TdS.pdf>>

feminismo Occidental. Mujeres como Angela Davis y Bell Hooks trabajaron los temas de las múltiples discriminaciones por motivos de raza, clase y orientación sexual. Las ideas de estas feministas se convirtieron en un punto de partida básico para comprender lo que sucedía con las mujeres afroamericanas que eran víctimas de estas exclusiones por parte no sólo de la sociedad estadounidense en general, sino de las mismas feministas blancas.²⁴

De ahí que las autoras Avtar Brah y Ann Phoenix identifican a la interseccionalidad como: “los complejos, irreductibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferencia -económica, política, cultural, psíquica, subjetiva y experiencial- se intersecan en contextos históricos específicos”.²⁵ Es decir, que los factores de discriminación no actúan de manera independiente unos de otros sino que existe una intersección entre ellos que desencadena en nuevos sistemas de opresión. Es una teoría en exploración que requiere mayor difusión y análisis académico y pragmático, que permita rescatar su aporte para rebatir acciones discriminatorias.

5. Aportes teóricos sobre Interseccionalidad

La académica estadounidense Kimberlé Crenshaw acuñó la idea de interseccionalidad en uno de sus trabajos en 1989, basada en las diferentes luchas feministas que habían impulsado la temática, afirmando que existían sistemas de opresión múltiples y simultáneos que generan discriminación, pero la formulación teórica propuesta por Crenshaw hizo que se reconozca la teoría de la interseccionalidad, introduciendo el concepto en una conferencia mundial contra el racismo expuesta en Sudáfrica en 2001, donde afirmó que las categorías de raza y género se interseccionaban e influían de manera diferenciada en la vida de las personas, es decir, que no eran únicamente una suma de desigualdades sino que cada factor de discriminación interrelacionado interactuaba de manera diferente en cada situación personal o grupo colectivo, causando distintos efectos de discriminación a hombres negros, blancos o burgueses o a mujeres negras, blancas o burguesas. Además, se refirió a desigualdades tales como las clases sociales y la inmigración como categorías que afectan directamente a las situaciones experimentadas por mujeres.

²⁴ Fernando Sancho Ordóñez, “Masculinidades hegemónicas: Espacios públicos, homofobia y exclusión” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, 2012), 80. <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3758/1/TFLACSO-2012FSO.pdf>>

²⁵ Zapata y otros “Interseccionalidad en Debate” 14.

Crenshaw defiende la idea de que la interseccionalidad opera en dos vías estructural y política, así la primera:

Alude a la imbricación de sistemas de discriminación (de género, raza y clase social), que tiene repercusiones específicas en la vida de las personas y los grupos sociales [y], la interseccionalidad política permite entender cómo las estrategias políticas que solo se centran en una dimensión de desigualdad marginan de sus agendas a aquellos sujetos o grupos cuya situación de exclusión responde a la imbricación de diversos sistemas de opresión²⁶.

Las autoras Kimberlé Crenshaw y Patricia Hill Collins han utilizado este término con frecuencia, insistiendo, esta última, en la combinación de variables en la problemática, incluyendo además del género y raza, también la edad, orientación sexual, creencias religiosas y condición socioeconómica que se interrelacionan entre sí provocando mayor cantidad de prejuicios causantes de la exclusión y discriminación. Collins explica que la situación de interseccionalidad no afectaría únicamente a las mujeres de raza negra, sino también a otros sujetos en condiciones de subordinación existentes en diferentes ámbitos de la sociedad.

La teoría de la interseccionalidad ha sido abordada desde otros enfoques que orientan sus análisis hacia la interrelación existente entre factores de discriminación y hacia las afectaciones múltiples y simultáneas sufridas por una persona o grupo, ejemplo de aquellos estudios se puede identificar a:

Feministas chicanas y mexicanas que trabajan sobre el legado de Gloria Anzaldúa y su propuesta de borderland y la nueva mestiza; también han existido feministas postcoloniales que han teorizado sobre cómo se articula la raza, el género y la clase social a nivel global (Spivak, 1985/2009; Alexander y Mohanty, 1997/2004; entre otras); hay autoras anglosajonas que han teorizado sobre desigualdades múltiples (Walby, 2009); y feministas latinoamericanas que también aluden a una matriz articulada de dominación.²⁷

Aunque en los países del sur la teoría de la interseccionalidad no ha sido analizada a profundidad, a decir de Gaby Oré Aguilar, consultora internacional de derechos humanos porque: “[...] ha sido un debate teórico liderado principalmente por académicas y teóricas feministas de países del norte. Por otro lado, la ausencia de

²⁶ Javiera Cubillos Almendra, “La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista”, *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, No. 7, (Madrid, Otoño, 2015), 122 <<http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/14502/17834>>

²⁷ *Ibíd.* 124.

literatura específica sobre la interseccionalidad, de manera alguna presupone la ausencia de reflexión sobre la interrelación entre el género y otras categorías sociales”.²⁸

6. Parámetros principales y grado de importancia de la Interseccionalidad

Para que la teoría de la interseccionalidad pueda revelar muestras de discriminación y claras desigualdades en torno a la situación y realidad de algún ser humano en particular, precisa tener en cuenta la existencia de algunos parámetros principales que la identifiquen.

En primer término contempla la presencia de una clase concreta de discriminación, la cual interactúa a la par con dos o más factores discriminatorios que afectan directamente a una persona. En este trabajo se ha tomado como clase concreta de discriminación a la discapacidad, pese a que los estudios sobre la temática toman como factor principal al género. Existen diversos factores que pueden interactuar con esta realidad generando que los resultados sean diferentes en cada caso, dados por prejuicios sociales.

Otro parámetro a tener en cuenta es justamente la transversalidad de acciones, es decir, los resultados diversos que experimentan las personas en razón de las políticas y programas encaminados a combatir las desigualdades. En este caso se hace necesario un análisis prolijo de las diferentes causas y consecuencias que cada persona o grupo experimenta con la aplicación de la planificación política preparada en temas sociales.

Un tercer parámetro hace referencia a la fusión y relación existente entre factores de discriminación, permitiendo abordar un análisis sociológico dirigido a dilucidar el tema de la reproducción de las desigualdades a causa de la interacción de más de dos factores de discriminación, examinando las consecuencias que se pudiesen proyectar a causa de dicha fusión e interacción.

Finalmente para aterrizar en la teoría de la interseccionalidad, los factores de discriminación deben presentarse de manera concurrente y simultánea de forma que se construya una discriminación específica; es decir, no se trata de varias experiencias

²⁸ Gaby Oré Aguilar, *Discriminación múltiple, interseccionalidad e igualdad multidimensional en el marco de los derechos humanos*, (Buenos Aires: CLADEM, 2011), 27 <<https://es.scribd.com/document/152521049/Discriminacion-Multiple-en-El-Marco-de-Los-DDHH>>

negativas en razón de diversas categorías de discriminación que afectan a una sola persona en situaciones y circunstancias distintas, por el contrario se trata de que esas categorías se interseccionan entre sí de tal manera que las muestras de discriminación se generan en una sola experiencia por la interacción de uno o más factores de discriminación en contra de una sola persona.

A manera de ejemplo sobre la aplicación de esta teoría se podría mencionar parte de la historia de vida de un quiteño con discapacidad visual, donde la deficiencia, la pobreza y la edad han hecho intersecciones entre sí generando discriminación en su contra.

Mi adolescencia la viví en medio de amigos, hambre, alcohol y en una época intenté vender drogas en el colegio para conseguir algo de dinero y evitar burlas de compañeros que aparte de mi ceguera criticaban mis necesidades económicas, pero mi madre se había dado cuenta haciéndome entender a golpes que vender drogas estaba mal; entonces, con la ayuda de mi bastón y el reflejo de luces y bultos que podían percibir mis ojos comencé a vender caramelos y cantar en los carros de transporte urbano y rural, pese a las críticas y lástima de vecinos y familiares; así logré terminar la secundaria imponiéndome ante autoridades, profesores y compañeros que con sus actitudes me impedían estudiar. En varias ocasiones sentí gran envidia de personas ciegas que tenían dinero y reglas familiares que respetar, sintiendo frustración porque al intentar ingresar a un conservatorio de música para cumplir mi sueño de ser pianista, me negaron la entrada por ser ciego y no tener dinero para comprar el instrumento.²⁹

La historia presentada anteriormente muestra con claridad cómo se interseccionan varios factores de discriminación, por un lado se evidencia un prejuicio por parte de las autoridades educativas y compañeros al creer que por poseer discapacidad visual no puede cumplir adecuadamente con sus responsabilidades académicas, en un segundo momento se observa un trato desigual y excluyente por su condición económica y la necesidad de buscar recursos de diversas formas, además de la juventud y la dificultar que eso implica para conseguir un trabajo. El conjunto de todos estos factores que se presentan de forma simultánea y concurrente generan conductas discriminatorias específicas. A lo largo de este trabajo de investigación vamos a ir analizando esta problemática en su relación con las políticas públicas y cómo estas afectan a las historias de vida de personas con discapacidad en situación de interseccionalidad.

²⁹ Ver Anexo 1.

Capítulo segundo

Políticas públicas frente a la realidad de las personas con discapacidad en situación de interseccionalidad

En el presente capítulo se han tomado como punto de partida a las políticas públicas en materia de discapacidad, considerando que son instrumentos técnicos necesarios para liderar un programa de gobierno. Además, estos instrumentos son tratados como objeto para activar la Garantía Constitucional de Política Pública que permite a la comunidad ser partícipe en su diseño. Por lo tanto corresponde analizar si la construcción de estas políticas en el Estado ecuatoriano están basadas en parámetros individuales, integrales o interseccionales.

Para profundizar este análisis es menester ahondar en la estructura misma de los lineamientos gubernamentales en materia de discapacidades. Los parámetros utilizados para su planificación, los actores encargados de diseñarlos y ejecutarlos, el fomento de derechos humanos en su contenido, la participación de la sociedad en su construcción; y sobre todo, determinar si en las líneas de acción impulsadas en el Ecuador vía política pública se aplica o no un criterio interseccional.

En aras de conseguir este objetivo, se hace un breve repaso sobre la definición de las políticas públicas y su proceso de construcción, relacionándolas con la discapacidad y el marco jurídico que reconoce los derechos de este colectivo, para finalmente cerrar el capítulo con un análisis prolijo de los lineamientos políticos ejecutados y/o en proceso de ejecución implementados en el Ecuador en el periodo 2007-2015, examinando si fueron contruidos bajo una visión interseccional y planteando estudios de casos de experiencias de vida plasmadas en las entrevistas anexas al presente trabajo.

1. Políticas Públicas: definición, actores y proceso de construcción

En este acápite brevemente se revisará la noción y los lineamientos básicos que identifican a una política pública (PP), en esta dirección, Luis Aguilar refiere que: “[e]n suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que

incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”³⁰.

Eugenio Lahera Parada por su parte identifica a las PP como aquellos “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”³¹. Estos conceptos abarcan ciertos elementos claves que identifican a una PP, se revela la intervención de una institución pública, la identificación de una problemática social y su campo de acción, recursos económicos del Estado disponibles, objetivos idóneos que permitan manejar o solucionar una problemática, y finalmente un proceso de implementación y evaluación de la política pública. De modo que las PP se convierten en instrumentos indispensables para los representantes de la Administración Central del Estado, a fin puedan cumplir su obligación de respetar y proteger los derechos garantizados en la Constitución.³²

Los lineamientos generales que identifican los proyectos y políticas públicas en el Ecuador están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo formulado por cada gobierno en su respectivo periodo de administración cada 4 años, mismos que deben fundamentar su existencia en valores universales de igualdad, libertad y dignidad humana aplicando el principio de igualdad y no discriminación; sobre la base de este instrumento de planificación se ajustará el presupuesto general del estado para cristalizar objetivos y resolver problemáticas sociales, dicha proyección económica estatal estará plasmada en una proforma presupuestaria anual y una programación presupuestaria cuatrianual diseñada por el ejecutivo y fiscalizada por la Asamblea Nacional.³³

El diseño específico de cada PP respecto a la atención de una determinada problemática social, debe atravesar un procesos sistemático de selección que identifique la necesidad de su creación, diseño de la directriz con el aporte de equipos políticos y

³⁰Luis F. Aguilar Villanueva edit., *El estudio de las políticas públicas* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1992), 36.

<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicas%20publicas.pdf>

³¹Eugenio Lahera Parada, “Introducción a las políticas públicas”, (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002), 17.

³²CRE, Art. 11 Núm. 9.

³³CRE, Art. 294.

técnicos, espacios de participación, alternativas de acción y determinación de recursos; en el desarrollo de estas etapas se recogen elementos para concretar los lineamientos y proceder con la ejecución y posterior seguimiento, control y evaluación de la política diseñada.

Es preciso también, destacar la gran importancia que demanda el tema de la articulación de derechos con el diseño de políticas públicas, pues su planificación debe estar orientada hacia el respeto, promoción y protección de derechos según el problema público a solucionar y acorde a la información contenida en el marco constitucional y en los estándares internacionales de derechos humanos³⁴. Aun cuando “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación. [...] las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni le restan espacio a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar”³⁵

Ahora conviene aclarar, que Política y Políticas Públicas tienen significados diferentes, la primera hace referencia a un amplio concepto que genera el poder en sociedad; mientras que la segunda, se refiere a las alternativas de solución concretas escogidas para solucionar problemáticas sociales y asuntos de índole público. Pero indiscutiblemente la Política incluye en su ejercicio como herramienta fundamental a las Políticas Públicas, ya que de lo contrario existe un alto riesgo de que se genere una distribución del poder únicamente entre unos pocos.

La política en general en los últimos tiempos ha experimentado cambios sustanciales en campos sociales, económicos e incluso culturales, pero viene arrastrando cuestiones negativas como el desprestigio político, los intereses personales de tras de cada decisión y hasta las presiones del poder fáctico que constantemente para bien o para mal, abundan en el Estado democrático actual. Situaciones que deben ser superadas o al menos controladas, a fin de que dicho equilibrio permita generar Políticas Públicas

³⁴ CRE, Art.11 Núm. 8.

³⁵ < Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* Núm. 88, (Abril 2006), 40, http://redproteccion-social.org/sites/default/files/una_aproximacion_al_enfoque_de_derechos_en_las_estrategias_y_politicas_de_desarrollo.pdf>

productivas y de calidad, ya que las decisiones de la Administración estatal están fiscalizadas por la opinión, el voto y la aprobación social.

En tal sentido, las políticas públicas se han convertido en valiosas herramientas que tiene a mano el Estado para conseguir una adecuada organización y distribución de recursos, siendo una de las tareas primordiales de las entidades gubernamentales que lo representan y de la sociedad civil participante, el examinar el nivel de importancia, los recursos económicos disponibles, el enfoque basado en derechos humanos y la urgencia que implica su elaboración y ejecución. Pero sobre todo en el tema en estudio de esta investigación, es preciso que estas políticas recojan parámetros adicionales como la interrelación de factores discriminatorios en una sola experiencia, de modo que ese fundamento permita viabilizar acciones en pro de mejorar este tipo de situaciones con características diferentes a las identificadas con un factor de discriminación específico e independiente.

Las políticas públicas no pueden compararse, ni tampoco tienen los mismos efectos que una ley, reglamento u otro instrumento jurídico integrante del ordenamiento normativo de un país. Por el contrario, el accionar operativo de una PP tiene relación con la consecución de un objetivo concreto, previamente planificado en base a información relacionada con datos estadísticos, problemáticas colectivas, necesidades sociales, disponibilidad presupuestaria, participación social y democrática, entre otras. Pero en un momento determinado, una política pública sí puede convertirse en un criterio analítico previo a la creación o aprobación de un instrumento jurídico como una ley, por ejemplo.

Tomando en consideración esta reflexión, se evidencia la pertinencia de la Política Pública aplicada en materia de discapacidad en el Ecuador a partir de 2007, la cual se comentará más adelante; estas directrices que han logrado que se revise, amplíe, complemente y revea ciertos temas de la Ley Orgánica de Discapacidades que fue aprobada el 25 de septiembre de 2012, donde se han recogido derechos, garantías, beneficios y organización de este grupo de atención prioritaria; pero el desarrollo del tema de la teoría de la interseccionalidad propiamente dicha, no ha sido abordado directamente, es decir que el análisis de derechos, necesidades y acciones afirmativas en favor de las personas con algún tipo de discapacidad ha basado su argumento en una única categoría de discriminación como es la deficiencia, observándose que ha habido

carencia de propuestas que ubiquen las experiencias de los grupos con discapacidad en interrelación simultánea con factores de discriminación adicionales que permitan marcar parámetros de distinciones, excepciones, incentivos o tratos acordes al panorama donde lógicamente se genera una discriminación específica.

La misma Ley Orgánica de Discapacidades vigente, considera la no discriminación como el primero de los principios rectores, manifestando lo siguiente: “ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada; ni sus derechos podrán ser anulados o reducidos a causa de su condición de discapacidad”³⁶, sin embargo, no hay que perder de vista que también puede crearse una discriminación específica por la discapacidad en interseccionalidad con otras categorías discriminatorias. Además, la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades que guía las políticas públicas en la materia, recoge un amplio marco jurídico que incluye varios preceptos normativos que parte de la discriminación generada por la discapacidad.³⁷

Por otra parte, es importante considerar que aún es necesario trabajar ampliamente en la generación de políticas públicas adecuadas, sobre todo si se considera que una de las funciones de las PP es ofrecer las directrices que orienten el trabajo del Estado sobre una base ordenada, planificada y propositiva, de ahí que Ludwig Guendel en uno de sus artículos refiere que:

Una de las grandes deficiencias que padece América Latina, señaladas por la mayoría de expertos y organismos de cooperación, es la ausencia de políticas públicas o también denominadas políticas de Estado (CEPAL, 2000). Se infiere la necesidad de desarrollar un Estado basado en la participación activa de la ciudadanía, tanto en el proceso de identificación de problemas cuanto en su resolución.³⁸

Tal como refiere el autor sobre la participación activa de la ciudadanía, en el Ecuador existe, en teoría, una intervención metódica individual o colectiva de la comunidad, formas y niveles de participación que se hacen efectivas a través de organizaciones y grupos sociales, de los Consejos de Igualdad, Consejos de

³⁶LOD, art. 4.

³⁷*Agenda Nacional para la Igualdad en discapacidades 2013-2017*, (Quito: CONADIS, 2012), 29-41, <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf>> (En adelante ANID).

³⁸Ludwig Guendel González, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, (Universidad de Costa Rica San José, 2002) 112, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>> .

Planificación, consejos ciudadanos a nivel intersectorial, asambleas a nivel local y observatorios; todos estos grados de participación se encuentran regulados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.³⁹ Además, según lo determina la Constitución, la Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las respectivas superintendencias, las mismas que cuentan con autonomía administrativa, financiera y de organización.⁴⁰

Estas formas de participación direccionadas de manera adecuada, técnica y directa con los involucrados, constituye una estrategia que garantiza éxito en el diseño de lineamientos políticos, pero dicha estrategia podría ser aún más útil, si la referida participación incluyera la aceptación social de quienes presentan doble, triple o múltiples diferencias incluyendo la discapacidad; es decir, un niño invidente afrodescendiente, una mujer con retraso mental, personas con discapacidad física de rasgos culturales indígenas, montubios o afros, etc. Los distintos grados de participación, permiten que cualquier grupo de personas, incluyendo a los seres humanos con algún tipo de discapacidad, tengamos la oportunidad de aprovechar que:

El gobierno puede favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización y los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos, así como la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular.⁴¹

En este apartado conviene señalar, que es urgente la participación de líderes de los gremios de grupos con discapacidad en el diseño de políticas públicas futuras, ya que constituyen las vías idóneas para analizar esta teoría, extraer sus ventajas y proponerlas ante los organismos de diseño y ejecución de directrices gubernamentales, que en materia de discapacidades actualmente está en manos del Consejo Nacional para la Igualdad en Discapacidades (CONADIS).

³⁹ Ecuador, “Ley Orgánica de Participación Ciudadana”, en *Registro Oficial No. 175*, (20 de abril del 2010).

⁴⁰ CRE, Art. 204.

⁴¹ Eugenio Lahera Parada, “Introducción a las políticas públicas”, (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002), 109.

En forma general es preciso resaltar que uno de los actores fundamentales para diseñar políticas públicas son justamente las autoridades estatales electas para representar a los ciudadanos, quienes actúan como garantes de derechos, como entes prestacionales de servicios y como aquel organismo facultado para enfrentar problemáticas sociales a través de la administración central o de los diferentes niveles de gobierno, son representantes del Estado que se encargan de recoger, viabilizar e incluir en una política pública el fundamento teórico y empírico propuesto tanto por el Ejecutivo como por la comunidad.

Este razonamiento nos lleva a concluir que es realmente importante que existan representantes políticos que conozcan de cerca las necesidades, experiencias y sentir de las personas con algún tipo de discapacidad, o al menos, alimentarse de aquellas muestras sociales con múltiples afectaciones que no logran hacer escuchar su voz de participación.

La sociedad es otra de las piezas importantes que dan vida a una política pública, al ser la directamente afectada por los beneficios o consecuencias negativas que estas originan con su aplicación y porque además, la Constitución ecuatoriana faculta su participación activa en todos los niveles de diseño y ejecución de una agenda política según lo dispuesto en el Art. 85 de dicho instrumento legal.

En el tema de discapacidades por ejemplo, se han experimentado dramáticos cambios basados en las experiencias de la comunidad y la suerte que han obtenido las directrices gubernamentales para contribuir a la equiparación de oportunidades, reconocimiento social y participación política de este colectivo, de modo que los ciudadanos tienen la posibilidad de planificar, proponer y dar seguimiento a sus propuestas, aprovechando los diferentes niveles de participación que ofrece el sistema jurídico del país, reconociendo que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc.”.⁴²

Ahora corresponde hacer un repaso sobre el proceso formal requerido para que los actores de política pública puedan efectuar una construcción y diseño de líneas

⁴² Meny & Thoenig, *Planificación y evaluación de políticas de información* (Cataluña: Universidad Abierta de Cataluña 1992), 207 <http://xina.uoc.es/prestatgeries/09005/marco_conceptual.pdf>.

políticas en el país, específicamente directrices dirigidas hacia personas o grupos con discapacidad, determinando si este proceso incluye una visión interseccional.

El análisis y selección de situaciones sensibles a ser atendidas, vía política pública, corresponde en primer término al gobierno de turno, quien entre sus principales atribuciones tiene las de “Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva. [Y] Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación”.⁴³ Este mandato constitucional de planificación se hace posible con la participación y apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), organismo político-técnico encargado de diseñar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo y ponerla a consideración del presidente de la República; además, una de las funciones asignadas a esta entidad es dar seguimiento a las políticas del Plan finalmente aprobado.

El Consejo Nacional de Planificación, organismo que según la Constitución ecuatoriana estará integrado por representantes de los distintos niveles de gobierno y por actores ciudadanos, es el encargado, fundamentalmente, de aprobar en consenso el Plan Nacional de Desarrollo,⁴⁴ instrumento matriz de las políticas públicas que engloba aspectos neurálgicos sobre las necesidades de la población, incluyendo objetivos, fundamentos, diagnósticos y lineamientos políticos como puntos de partida, líneas de acción y guía para el desarrollo futuro de políticas públicas específicas en cada temática y respecto a la institución u organismo que las planifica y ejecuta.

Con las directrices diseñadas en el Plan Nacional del Buen Vivir, corresponde a los ministerios de gobierno y a sus entidades coordinadas “[e]jercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”,⁴⁵ para ello crearán sus agendas de políticas públicas sectoriales y territoriales a mediano plazo; la primera para determinar el conjunto de acciones a emprender en su gestión pública relacionadas con cada una de sus áreas y la segunda, para encaminar decisiones de planificación territorial a nivel nacional incluyendo todos los espacios que componen nuestro territorio.

En otro nivel de planificación, se ubican organismos tales como los Consejos Nacionales para la Igualdad, que serán, como ya se había mencionado anteriormente, de

⁴³ CRE, Art. 147 Núm. 3 y 4.

⁴⁴ CRE, Arts. 279 y 280

⁴⁵ CRE, Art. 154 Núm. 1.

género, intergeneracionales, de pueblos y nacionalidades, de discapacidades y de movilidad humana, quienes se encargarán, según su ámbito de trabajo, de liderar las políticas públicas basados en el principio constitucional de igualdad y no discriminación.

El trabajo de los Consejos Nacionales para la Igualdad debe ser en cooperación de los Ministerios Coordinadores, Ministerios de Estado y demás entidades relacionadas a cada temática. Según manda la Constitución en el Art. 156, les corresponde liderar las políticas públicas relacionadas con cada una de sus áreas, teniendo como base para dicho efecto las Agendas Nacionales para la Igualdad, en el caso que se analiza aquí se trata de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades, estos documentos constituyen uno de los “instrumentos que contienen las propuestas de políticas públicas de cada Consejo Nacional para la Igualdad, son discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de la Política, para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos competentes”.⁴⁶

Se aprecia que en la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013 – 2017 (ANID), existen lineamientos que deben ser desarrollados en el país, fundamentados en la deficiencia como el motor para combatir la discriminación, reconocer derechos y defender causas concretas, tal como analizaremos posteriormente. Además se observa un análisis individual de los datos estadísticos de las personas con discapacidad en base a investigaciones realizada en 2004 y en 2010, percibiéndose la falta de un examen interseccional de esta base de datos, que se deriva de investigaciones tales como:

Ecuador: la discapacidad en cifras (CONADIS, INEC, BM, BID), aplicada en 2004 a través del Sistema Integrado de la Encuesta de Hogares (SIEH), por cuanto arroja datos de variables importantes como: edad, género, condición económica, salud, educación, trabajo, protección social, servicios de atención de salud, autonomía, participación y uso del tiempo libre, información y actitudes ante la discapacidad; con desglose a nivel nacional, regional y provincial. Elementos referenciales importantes para los fines de planificación. Asimismo, se considera la información proporcionada por el INEC sobre los resultados del Censo 2010.⁴⁷

⁴⁶ Cristina Valencia y María Elisa Bernal, *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador* (Quito: CEPAL y ONU, 2016), 6
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39995/1/S1600203_es.pdf>.

⁴⁷ANID,14,

Según la ANID, los beneficios de sus políticas están dirigidos hacia:

Toda la población ecuatoriana y en particular a las personas con discapacidad, sus familias, las instituciones y organizaciones -públicas y privadas- que realizan acciones de prevención de discapacidades y de atención e inclusión social para este colectivo, puesto que la discapacidad es una corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto.⁴⁸

Esta agenda organiza sus políticas en 12 ejes fundamentales: sensibilización, participación, prevención, salud, educación, trabajo, accesibilidad, recreación, seguridad social, justicia, vida libre de violencia y políticas públicas. Se percibe que las pautas plasmadas en la agenda, como es lógico, toman como base la deficiencia, pero al parecer de forma aislada ya que se nota cierta individualización del factor de la discapacidad como única categoría discriminatoria para defender derechos, garantías y beneficios, lo cual resta posibilidades de diseñar políticas públicas e incluso legislar, en favor de grupos de personas con discapacidad en situación de interseccionalidad.

En relación a los recursos económicos asignados por el Estado para la consecución de objetivos planteados en la Agenda, además de la fiscalización y vigilancia del gasto corriente en proyectos relacionados con la discapacidad, se establece que:

Las instituciones del Sector Público recib[an] una asignación de gasto permanente para su funcionamiento (gastos en personal, prestaciones de la seguridad social, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes, transferencias y donaciones corrientes, etc.), dicho presupuesto está sujeto a la planificación institucional que a su vez está articulada a la política pública en el marco de sus competencias.⁴⁹

De modo que tanto el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades y las instituciones públicas y privadas que trabajan en favor de la discapacidad, deben recibir fondos estatales que apuntan al financiamiento de proyectos que justifiquen su labor; un ejemplo de aquello es el presupuesto anual del Estado ecuatoriano que se ejecutó en el año 2016, donde se asignó al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades las partidas⁵⁰ que se presentan en la tabla 1:

⁴⁸ ANID, 88.

⁴⁹ *Ibíd.*, 106.

⁵⁰ Ministerio de finanzas, “Presupuesto general del Estado programa anual de inversiones entidad-proyecto gastos (Us dólares) Ejercicio: 2016”, <<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/33-Plan-Anual-de-Inversiones-Entidad-Proyecto.pdf>>

Tabla 1
Presupuesto asignado

ENTIDAD	PROYECTO	PROFORMA
283: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades	001 Transverzalización y Seguimiento de las Políticas Publicas en Discapacidades en el Ecuador	530,000.00

Fuente: Ministerio de Finanzas

En la revisión de este Plan Anual de Inversiones no se observa que se hayan asignado partidas presupuestarias para alguna otra institución encargada de la vigilancia, evaluación y seguimiento de políticas públicas en el Ecuador.

2. Reconocimiento jurídico de los derechos de las personas con discapacidad en el Ecuador

Antes de entrar a revisar la política pública ecuatoriana diseñada en beneficio de las personas con algún tipo de discapacidad, conviene hacer un breve repaso sobre los instrumentos normativos que se han ido construyendo para la defensa, reconocimiento y promoción de sus derechos e integración social, herramientas jurídicas que han servido como fundamento para impulsar programas gubernamentales enfocados a erradicar la discriminación y crear mayores oportunidades para este sector social del país.

Al igual que los diferentes grupos comunitarios, también los seres humanos con discapacidad son titulares de derechos, reconocimiento obtenido en base a luchas sociales a partir de escenarios negativos de discriminaciones, maltratos, desigualdades, abusos de poder; panoramas que de una u otra manera han promovido una idea de justicia social y han servido como puntos neurálgicos para crear protección jurídica en un Estado, combatiendo las desigualdades de forma individual y cubriendo necesidades a consecuencia de los reclamos impulsados por entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en favor de aquellos grupos afectados por factores discriminatorios claramente definidos.

La discriminación generada por la discapacidad ha sido tan agresiva, que en el proceso de reivindicación de derechos se han descuidado ciertos aspectos útiles para hacer frente a las desigualdades sociales; entre otros temas no se han tenido en cuenta la

presencia de varias matrices de opresión que pueden afectar a una sola persona generando una discriminación específica, tema que de cierto modo si ha sido analizado por otros países de Latinoamérica como Colombia por ejemplo, donde se han planteado debates sobre la aplicación de la teoría de la interseccionalidad, teniendo como base a la orientación sexual liderado por los movimientos de gais, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales (GLBTI) de ese país, en una de las consultas participativas realizadas en el Valle del Cauca, se planteó:

Con el fin de introducir desde el proceso de formación de la política la perspectiva interseccional, se intentó identificar la manera en que se entrecruzan distintas matrices de opresión, por lo menos: la etaria; la de raza/racialización/racismo; etnicidad; clase; género; orientación sexual; ruralidad, y condición motora, mental o sensorial, para buscar alternativas de solución y posicionamientos de agencia en relación con los problemas detectados. Durante las conversaciones se tuvieron en cuenta tanto el consenso como los disensos, pues era importante escuchar las voces de aquellas personas con experiencias divergentes y localizadas.

En el documento técnico resultado de la consulta participativa (Esguerra y Guerrero 2011) —y a partir del cual se redactó el proyecto de ordenanza 490 de 2011,4 que buscaba la institucionalización de la política LGBTI en el Valle del Cauca—, se concluía que la participación de los sectores sociales LGBTI seguía manteniendo una inercia en cuanto a las tendencias de exclusión por razones étnico-raciales, de género, edad, condición física, sensorial, mental, y exclusión del sector rural.⁵¹

Caso similar experimenta el tema de la discapacidad en el Ecuador, donde la normativa y las políticas públicas están estructuradas en gran medida sobre la base de la deficiencia, tal como se irá revisando a lo largo del presente trabajo.

A nivel internacional encontramos tratados y documentos orientadores en materia de discriminación, donde al igual que la legislación interna, hacen una división de grupos poblacionales de discapacitados, mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, afrodescendientes, montubios, indígenas, migrantes, entre otros; base sobre la cual se han trabajado problemáticas y acciones específicas encaminadas hacia la defensa de derechos, protección jurídica y erradicación de la discriminación en cada grupo particular. Fundamento utilizado además, para diseñar políticas públicas con enfoque individual.

⁵¹ Camila Esguerra Muellev y Jeisson Alanis Bello Ramírez, “Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica”, *Revista de Estudios Sociales* No. 49, (Bogotá, mayo - agosto de 2014), 23, <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4744236.pdf>>

En general, entre los principales instrumentos jurídicos de corte internacional ratificados por el Ecuador en materia de discapacidades, podemos mencionar las siguientes convenciones:

- La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1999 y ratificada por el Ecuador el 01 de marzo del 2004; este instrumento presenta una serie de recomendaciones encaminadas a disminuir el riesgo que implica la discriminación por motivos de discapacidad.
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2006 y ratificada por el Ecuador el 03 de abril del 2008, instrumento que a decir de Amelia Dell'Anno es:

(...) Un compendio de muchos documentos, elaborados a través de los años. De alguna manera reitera muchos conceptos, pero se considera que el mérito que tiene la Convención es que selecciona y ordena en forma completa y sistemática diferentes aportes, cubriendo todas las áreas de la vida social; todo aquello que involucra la interacción de la persona con discapacidad con el medio. Supera el límite de las condiciones de salud, para tomar un carácter integral del ser humano.⁵²

Estos instrumentos reflejan el abordaje de la discapacidad, como señala la autora, de manera integral, pero la teoría de la interseccionalidad va más allá por la complejidad de sus principios ya que busca hacer intersecciones entre los factores de discriminación señalados en las normas para identificar actitudes discriminatorias, a diferencia de la realidad que presentan los cuerpos normativos aprobados, ratificados y guías básicas para desarrollar políticas de Estado, donde se enfoca a la discapacidad de manera general haciendo énfasis en las necesidades educativas, de salud, integración o trabajo que estas personas requieren en forma separada en distintos y determinados momentos, circunstancias o etapas de su vida.

⁵² Amelia Dell'Anno, "Perspectivas sociales de la discapacidad", en María Eugenia Almeida y María Alfonsina Angélica, Comp., *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*, (Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 2012) 14 <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26338/Documento_completo__%20Debates%20y%20perspectivas%20en%20torno%20a%20la%20discapacidad%20en%20America%20Latina.pdf?sequence=>>.

El reconocimiento y respeto a las normas establecidas en estos tratados internacionales a través de planes y programas gubernamentales, le han permitido al Ecuador ser participante activo en el diseño de la Política Andina de Discapacidad, encargada de velar por los derechos de las personas con discapacidad de la región. Pero en los debates y trabajos a nivel regional no se ha incluido ni propuesto perspectivas relacionadas con la interseccionalidad, ya que su fundamento jurídico, técnico y analítico se basa en la última Convención sobre la temática donde se aborda la discapacidad de forma separada.

A nivel nacional en cambio, partimos en primer término del marco constitucional que refleja preocupación por el colectivo de las discapacidades considerándolo como uno de los grupos de atención prioritaria del país, incluyendo en los Arts. 47 al 49 una sección rectora que los reconoce como sujetos de políticas públicas y les asegura protección en salud, educación, rehabilitación, inclusión y participación; objetivo jurídico que lógicamente exige un esfuerzo conjunto entre el Estado, la familia y la sociedad en general y cuyo fundamento de protección es la discapacidad.

Nuevamente en la normativa interna el direccionamiento de la discapacidad se visualiza en base a las necesidades provocadas por la deficiencia, desconociendo e ignorando las ventajas que podrían aportar los criterios teóricos de la interseccionalidad. Sin embargo de aquello, uno de los mandatos constitucionales que se acerca con disimulado interés al enfoque interseccional de los diversos factores de discriminación que pueden interactuar en conjunto con la discapacidad, se encuentra en la parte final del Art. 35, que textualmente dispone: “El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”. Esta disposición, de cierto modo, hace intersección con otro factor que genera fuertes muestras de discriminación y que curiosamente es otra deficiencia, pero no se ha tomado en cuenta que en una vulnerabilidad también pueden interactuar a la par múltiples factores causantes de discrimen y con otro tipo de consecuencias.

Desde septiembre de 2012 está vigente la Ley Orgánica de Discapacidades y desde diciembre de 2013 su reglamento, los cuales puntualizan y regulan los lineamientos esenciales contenidos en la Constitución sobre los derechos, beneficios, garantías y organización de los grupos de personas con algún tipo de discapacidad. Igualmente, en otras áreas de actuación han tenido en cuenta la situación de

discapacidad, por ejemplo el Código de la Niñez y Adolescencia o el Código de Trabajo, que han recogido preceptos constitucionales otorgando protección en este caso a niños y trabajadores con discapacidad inmersos en problemáticas familiares o laborales, teniendo en cuenta a la deficiencia como distinción específica para otorgar protección.

En materia de políticas públicas, la Ley Orgánica de Discapacidades determina que:

El Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad estará conformado por tres (3) niveles de organismos: 1. Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas; 2. Defensoría del Pueblo y órganos de la Administración de Justicia, encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos; y, 3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, tales como autoridades nacionales y gobiernos autónomos descentralizados competentes en diferentes ámbitos y, entidades públicas y privadas de atención para personas con discapacidad.⁵³

De ahí que se colige que los organismos directamente encargados de proponer políticas en materia de discapacidad, son en su campo de actuación, los que forman parte del Sistema Nacional de Protección Integral de Discapacidades; por tanto las instituciones relacionadas con la materia simplemente ceñirán su trabajo a las políticas ya delineadas.

La Defensoría del Pueblo (DPE) como uno de los organismos protectores de derechos de las personas con discapacidad, según lo expuesto en cita precedente, a nivel interno del país se ha convertido en el organismo encargado de vigilar que las políticas públicas guarden relación con los derechos humanos promulgados, considerando que:

La DPE es una instancia de protección complementaria, de educación y de incidencia para que las políticas públicas en la materia se implementen con un enfoque de derechos humanos. Además, se constituye en un ente de control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, en materia de tutela y protección de los derechos humanos.⁵⁴

⁵³LOD, Art. 88.

⁵⁴ Defensoría del Pueblo, Ecuador, *Eje lucha contra la violencia y la discriminación* (Quito, 2016), <<http://www.dpe.gob.ec/lucha-contra-la-violencia-y-la-discriminacion/>>.

3. Análisis de la política pública ecuatoriana en materia de discapacidad 2007-2015

El tema de la discapacidad en el Ecuador antes del 2007 y más ampliamente antes de la vigencia de la Constitución del 2008 venía siendo abordada bajo una filosofía de bienestar social, donde los principales actores de luchas y esfuerzos en favor de este sector del país fueron los propios padres de personas con algún tipo de discapacidad, lucha a través de la cual se logró conseguir avances individualizando las deficiencias, es decir se reprodujeron ejemplos de países desarrollados tomando como base La declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 promovida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para trabajar en favor de la discapacidad Física, visual, auditiva, entre otras más ampliamente en los años de 1960, pero no hubieron notables progresos ya que las PCD en el Ecuador aún no eran consideradas sujetos de derechos.

Posteriormente en los años 70 con el apogeo económico en el país gracias al bum petrolero, se impulsaron acciones en favor de la educación, salud y bienestar social de las PCD dándose paso a la creación de servicios, organismos y normativas tales como:⁵⁵

- Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional (CONAREP) en 1973, emprende acciones sobre rehabilitación e inserción laboral de las PCD.
- Expedición de la Ley General de Educación en 1977, donde se incluyó por primera vez la responsabilidad estatal por la educación especial de las PCD.
- Creación de la primera Unidad de Educación Especial dentro del Ministerio de Educación en 1979.
- Expedición de la Ley de Protección del Minusválido en 1982.
- Creación de la Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido (DINARIM), encargada de la temática laboral de las PCD en coordinación con el CONAREP.

⁵⁵Edison Fernando Narváez Tapia, “Estado ecuatoriano ante discapacidades”, <<http://www.monografias.com/trabajos89/estado-ecuadoriano-discapacidades/estado-ecuadoriano-discapacidades.shtml>>

- Creación de la Comisión Interinstitucional de Análisis de las Discapacidades en el Ecuador en 1989, trabajo impulsado por el INNFA y los ministerios de Salud, Educación y Bienestar Social.
- Diseño del I Plan Nacional de Discapacidades en 1991.
- expedición de la Ley 180 sobre Discapacidades en 1992, donde nace el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), entidad autónoma a la cual se encargó planificar, investigar e implantar acciones en la materia.
- Constitución de 1998, reconoce a las PCD como grupo vulnerable del país.
- Diseño del II Plan Nacional de Discapacidades en 2005.
- Ley Reformatoria al Código del Trabajo en 2006, se obliga a las empresas públicas y privadas con más de 25 trabajadores, contratar PCD.⁵⁶

A pesar de las luchas y reconocimiento de derechos en favor de las PCD, se experimentaba un cumplimiento debilitado de normativas y lineamientos gubernamentales vigentes por falta de preocupación estatal, responsabilidad social y desordenada organización gremial.

Durante el período de gobierno del binomio Correa-Moreno, se inician importantes procesos de transformación en el imaginario social de la discapacidad, así como también la ampliación de la visión de la política pública. Esta sensibilización, no hubiera sido posible sin la experiencia de vida del Vicepresidente de la República, quien tiene una discapacidad física. Es así que el 30 de marzo del 2007, el Ecuador adhiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la ratifica un año después, este es el paso inicial de una serie de programas de Estado sobre discapacidades.

Es importante reconocer que dicha Convención visibiliza la existencia de múltiples factores de discriminación que pueden afectar a una misma persona además de la deficiencia, es así que en los literales *p, q, r, s, t*, del preámbulo hace referencia a las interseccionalidad de las condiciones étnicas, raciales, sociales, genéricas, etarias y económicas que puede vivir una persona con discapacidad y la importancia de atenderlas con mayor énfasis debido al incremento de la vulnerabilidad en la que se podrían encontrar.

⁵⁶Ecuador, “Ley Reformatoria al Código del Trabajo”, en *Registro Oficial No. 198*, (30 de Enero del 2006).

p) *Preocupados* por la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición,

q) *Reconociendo* que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación,

r) *Reconociendo también* que los niños y las niñas con discapacidad deben gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y recordando las obligaciones que a este respecto asumieron los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño, s) *Subrayando* la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad,

t) *Destacando* el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad⁵⁷

Es importante tener presente este hecho puesto que, este instrumento internacional es el que guiará el desarrollo de la política pública tanto en la que se diseñe de manera específica para atender a este sector de la población, así como también toda ley o decisión administrativa debe tener en cuenta la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad y más aún de aquellas que conviven con varios factores de posibles discriminaciones.

Otro hecho relevante a tener en cuenta es el papel que viene desarrollando la Corte Constitucional en el Ecuador como creadora de jurisprudencia vinculante, principal intérprete de la Constitución e incluso facultada para disponer la reparación integral de la víctima a través de aclaraciones o reformulación de directrices políticas estatales, pues “los jueces han comenzado a participar en la definición de la política pública, lo que ha implicado que estos, en cumplimiento de sus funciones de tutela de los derechos, hayan terminado interviniendo en la elaboración y proyección de garantías inexistentes, en la solución de las antinomias y lagunas normativas, incluso en la creación del derecho vigente que tradicionalmente, dentro del esquema del Estado de legalidad, ha correspondido a la función legislativa”⁵⁸

⁵⁷ Convención para las personas con discapacidad, Preámbulo

⁵⁸ Juan Montaña, “*Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano*”, Quito, CEDEC Corte Constitucional, 2012, 57.

Desde esa premisa el diseño de políticas públicas tiene como fuente conceptual y empírica la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, para que las autoridades de la Administración Central y los mismos titulares de derechos podamos fundamentar y justificar la necesidad de PP en este caso en favor de las personas con discapacidad partiendo de casos concretos, por lo que esta vía podría constituir un espacio en el cual los jueces constitucionales integren en sus sentencias los presupuestos teóricos de la interseccionalidad; aunque en el análisis de casos relevantes conocidos y resueltos por la Corte en esta materia, igualmente se percibe un direccionamiento alineado al reconocimiento de derechos tomando como base única la discapacidad sin hacer intersecciones con factores adicionales de discriminación.

Por ejemplo, examinando la Acción Extraordinaria de Protección propuesta por una persona que hizo alusión en su pretensión a su condición de mujer, madre y discapacitada indirectamente relatando las intersecciones existentes entre su discapacidad, género y situación socioeconómica baja para impugnar la terminación unilateral de un contrato de trabajo por servicios ocasionales, pese a que la corte desarrolló un fallo favorable se aprecia que su análisis tiene como hilo conductor a la discapacidad y a las normas que garantizan sus derechos, pues esta condición con justa razón en forma individual continúa causando fuerte impacto para desarrollar acciones afirmativas tendientes a lograr la tan anhelada igualdad material.⁵⁹

Para tener una visión amplia y completa del desarrollo de la política pública ecuatoriana en los últimos años y poder determinar si esta ha cumplido o no con lo establecido en la Convención y si ha incorporado criterios de interseccionalidad, es importante analizar cada una de estas acciones gubernamentales de forma integral. A continuación se realiza un análisis de cada uno de los programas e instrumentos desarrollados por el gobierno central a favor de las personas con discapacidad.

3.1 Ecuador sin barreras⁶⁰

⁵⁹ Corte Constitucional, “Sentencia”, Caso No. 2184-11-EP, Sentencia No. 258-15-SEP-CC, en Registro Oficial 629-S, (17 de Noviembre del 2015).

⁶⁰ Al respecto de este programa gubernamental, no se cuenta con mucha información oficial, se ha recurrido a noticias en prensa y los datos proporcionados por un video institucional del programa disponible en <https://youtu.be/0xD9QHLsPWA>

A partir del 2007 se inicia un importante trabajo bajo la administración del Licenciado Lenin Moreno Garcés frente a la Vicepresidencia del Ecuador desde el 2007 hasta el 2013, a quien el presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, encargó coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos enfocados hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad⁶¹.

El Programa Ecuador sin Barreras⁶² fue presentado en mayo de 2007 como la base para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y constituyendo así a la Vicepresidencia de la República como la instancia estatal encargada de liderar la política pública en materia de discapacidad. El programa “buscaba dar respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad, a través del cumplimiento de los compromisos procurados por el Ecuador, tanto a nivel nacional como internacional con el objetivo de velar por las personas con discapacidad y promover una sociedad incluyente”⁶³. El programa le significó al país reconocimientos regionales y mundiales por el reto emprendido en la dirección de esta política estatal, ya que:

La Vicepresidencia de la República emprendió diferentes proyectos en beneficio de las personas con discapacidad, como las guías para implementar normas de accesibilidad, la eliminación de barreras físicas, el desarrollo del primer registro laboral para conocer la medida en que las empresas cumplen con la contratación de este sector de la población; la entrega de ayudas técnicas (implementos como bastones, sillas de ruedas, prótesis, auriculares) los proyectos de ayuda anti-escaras⁶⁴.

Estaba conformado por 6 ejes de atención, el primero era el encargado de dotar de prótesis, sillas de ruedas e insumos médicos a personas con discapacidad, así como iniciar procesos de carnetización y obtención del bono de desarrollo humano, en especial a las personas de escasos recursos económicos ubicados en las zonas rurales del país y de difícil acceso.

El segundo eje estaba enfocado en el campo laboral, donde se pone énfasis en el cumplimiento de la normativa que obliga a las empresas públicas o privadas a contar en

⁶¹Ecuador, “Decreto Ejecutivo No. 1076”, en *Registro Oficial* 345, (12 de Mayo del 2008), Art. 2.

⁶² Ecuador, “Decreto Ejecutivo No. 338”, en *Registro Oficial* 97 (04 jun 2007).

⁶³ Alex Camacho, Galo Fraga, Fernando Jácome y Diana Albán, “Política de atención a personas con discapacidad en el Ecuador: Hacia un modelo de exportación”, *Revista Línea Sur*, Vol. 2, No. 6 (2013), 98.

⁶⁴ Vicepresidencia de la República, *Programas de la Vicepresidencia de la República*, <<http://www.vicepresidencia.gob.ec/programas-de-la-vicepresidencia-de-la-republica/>>

su nómina de trabajadores con al menos el 1% de personas con discapacidad hasta alcanzar un 4% hasta enero de 2010. Esto implicó un proceso de capacitación tanto a los empresarios y trabajadores como a las personas con discapacidad para la inserción laboral, así mismo implicó la adecuación de espacios físicos que faciliten la movilidad e inclusión de los nuevos trabajadores.

El tercer eje, denominado “Ciudad sin barreras” estaba orientado a la eliminación de barreras físicas en todas las ciudades del país, para lo cual se firmaron convenios de cooperación con los municipios del país para que incluyan obras de infraestructura amigables con las personas con discapacidad.

El cuarto eje corresponde a la promoción y ejercicio de los derechos. Mediante alianzas con los consultorios jurídicos de las universidades y las asociaciones de personas con discapacidad, se defienden los derechos de las PCD, así como también se creó el Observatorio de Derechos, para dar un adecuado seguimiento a su ejercicio y cumplimiento.

El quinto eje es el de salud, este está orientado a reformar los programas de este sector, procurando el rescate de niños y niñas con parálisis cerebral para brindar una protección integral, así como también está encaminado a la atención adecuada de las madres embarazadas que poseen algún tipo de discapacidad o aquellas que viven con VIH-Sida.

El último componente es el de educación, este está enfocado en la estimulación temprana de niños y niñas de cero a cinco años de edad, para esto se han creado centros de atención especializados en distintas ciudades del país. Dentro de este mismo eje se encuentra también el de alfabetización digital, que permite capacitar a las personas con discapacidad en el manejo de tecnologías de información y comunicación como parte de su capacitación para la inserción laboral.

En conclusión, se evidencia que estos lineamientos han utilizado recursos estatales para brindar en cierta medida apoyo a las personas que menos posibilidades económicas han tenido para acceder a bienes y servicios técnicos auspiciados por el Estado, pero en forma directa esta política ha favorecido al reconocimiento de derechos, sensibilización comunitaria y visibilización material de las PCD cuyo interés estatal y social no había sido atendido de manera adecuada ni oportuna. Además, este programa se difundió a nivel internacional y se convirtió en un proyecto modelo en Latinoamérica

cuyo “objetivo principal ha sido intercambiar experiencias a través de la evaluación de los proyectos en curso en el país solicitante y en Ecuador, a fin de identificar posibles áreas de interés, determinar necesidades y posteriormente generar un plan de trabajo conjunto para desarrollar proyectos, productos, capacitación y asesoría”⁶⁵

3.2 Misión Solidaria Manuela Espejo

Se emprendió también, bajo la dirección de la vicepresidencia, la denominada Misión Solidaria “Manuela Espejo” como política de Estado a partir del mes de julio de 2009. Esta iniciativa contó con cuatro fases de implementación y se desarrolló gracias a la cooperación internacional de las Repúblicas de Cuba y Venezuela.

La primera fase fue de diagnóstico, en esta etapa se “efectuó el primer Estudio Biopsicosocial Clínico–Genético en el país, que permitió un diagnóstico geo referencial de las personas con discapacidad y sus necesidades en el territorio nacional, incluyendo zonas rurales y de difícil acceso”⁶⁶. Esto permitió, conocer a ciencia cierta las condiciones de vida de las personas con discapacidad, especialmente de los sectores con mayor pobreza y falta de infraestructura para su adecuado desarrollo vital.

La segunda etapa fue una fase de respuesta por parte del gobierno, especialmente a las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad.

Se crearon, en todas las Provincias, los Centros de Atención Integral Manuela Espejo (CAIME), para realizar intervenciones en las áreas de: salud, mediante la entrega de prótesis, órtesis y dotaciones técnicas; vivienda, que aseguró soluciones habitacionales dignas; y atención personalizada para quienes requerían apoyo inmediato debido a extremas condiciones de pobreza⁶⁷.

El tercer momento de la misión estuvo encaminado a la prevención, para lo cual se invirtió en la preparación de médicos especialistas en la República de Cuba, así como también “se implementaron programas de Tamizaje Metabólico Neonatal, Tamizaje

⁶⁵ Alex Camacho, Galo Fraga, Fernando Jácome y Diana Albán, “Política de atención a personas con discapacidad en el Ecuador: Hacia un modelo de exportación”, *Revista Línea Sur*, Vol. 2, No. 6 (2013), 105.

⁶⁶ Valencia y Bernal, “Institucionalidad y marco legislativo” 7.

⁶⁷ *Ibíd.* 10.

Auditivo, y Prevención de Discapacidad Visual”⁶⁸. El último momento de intervención se centró en la institucionalización del programa, para lo cual se creó la Secretaría Técnica de Discapacidades.

Como se observa, este programa también pone mayor énfasis en la situación socioeconómica de la población. La falta de oportunidades laborales para las personas con discapacidad y para sus familiares cercanos incrementa la vulnerabilidad y en algunos casos severos, se podría complicar su estado de salud, debido a la falta de acceso a rehabilitación y atención especializada. La Misión dotó de equipamiento adecuado en los hogares de las personas que no pueden atenderse por sí mismas y aportó significativamente en el conocimiento de la situación real de la discapacidad en el Ecuador.

Con la implementación de este rastreo y diagnóstico médico, se pudo concluir que la discapacidad y la pobreza en nuestro país van de la mano, verificándose en los resultados de este programa, que “El nivel de “críticidad” se definió en tres categorías: muy crítico, crítico y normal, dadas las deficiencias físicas y la situación socioeconómica de la persona”⁶⁹

Se concluye también, que este programa pone mayor énfasis en la situación socioeconómica de la población, que brindó valiosa información en el tema médico de prevención de discapacidades, y aportó significativamente en el conocimiento de la situación real de la discapacidad en el Ecuador. Según Alex Camacho Secretario General de la Vicepresidencia de la República en 2013, indicó que los logros conseguidos por la misión Manuela Espejo apunta que “La Vicepresidencia demostró servicio comunitario, solidaridad y preferencia por los más necesitados”.⁷⁰

3.3 Misión Joaquín Gallegos Lara

Los resultados obtenidos en esta misión dieron paso a otro importante programa social denominado Joaquín Gallegos Lara, a través del cual:

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.* 8

⁷⁰ < Vicepresidencia de la República, La Misión Solidaria “Manuela Espejo” obtuvo la certificación ISO 9001:2008, <<http://www.vicepresidencia.gob.ec/la-mision-solidaria-manuela-espejo-obtuvo-la-certificacion-iso-90012008/>>>

Se crea el Bono “Joaquín Gallegos Lara” a favor de las personas con discapacidad severa y profunda en situación crítica que no pueden gobernarse por sí mismos, identificadas como tales en la base de datos de la “Misión Solidaria Manuela Espejo”; o, con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas determinadas por el Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley Orgánica de Salud, en situación de criticidad socioeconómica. Serán beneficiarios del bono "Joaquín Gallegos Lara" todos los menores de catorce años viviendo con VIH – SIDA.- El bono consiste en la entrega mensual de US \$ 240 (DOSCIENTOS CUARENTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA) al familiar responsable del cuidado de la persona enferma o con discapacidad, a nombre del titular del derecho.

Tratándose de personas que presenten enfermedades catastróficas que estén en capacidad de autogobernarse, el bono se entregará a ellas directamente.⁷¹

En el desarrollo de este programa se identifica como eje central únicamente a la discapacidad severa sin priorizar aspectos complementarios tales como inclusión, participación o contribuciones personales, quizá por el grado de complejidad de la iniciativa política que direccionó su apoyo económico específicamente a las personas que poseen un familiar con algún tipo de discapacidad o enfermedad grave o catastrófica. El número de beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara según datos publicados en la página web del Ministerio de Inclusión Económica y Social a 01 de Diciembre del 2016, asciende a 21054 favorecidos.⁷²

3.4 Plan Nacional para el Buen Vivir

El Plan Nacional para el Buen Vivir, PNBV, es un documento técnico de planificación nacional que determina la política pública y la intervención estatal en un período de gobierno. El PNBV 2009-2013, reconoce la necesidad de atender a las personas con discapacidad, sector de la población que ha recibido muy poca atención por parte del Estado, por lo que se ve la necesidad de generar una sociedad más incluyente y que atienda a las necesidades particulares de las personas con discapacidad, junto con todos los otros grupos poblacionales históricamente excluidos.

⁷¹ Ecuador, “Decreto Ejecutivo No. 422”, en *Registro Oficial No. 252*, (06 de Agosto del 2010), Art. 2.

⁷² < Ministerio de Inclusión Económica y social, Ministra de Inclusión Económica y Social presentó avances en políticas de discapacidades, <<http://www.inclusion.gob.ec/ministra-de-inclusion-economica-y-social-presento-avances-en-politicas-de-discapacidades/>>

En este sentido, el objetivo 1 de dicho plan estaba encaminado a auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad, para ello, en el diagnóstico presentado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, se reconoce la existencia de múltiples factores de desigualdad y discriminación en la sociedad ecuatoriana y entre esos se encuentra la convergencia de elementos como la discapacidad, la condición étnica, el género y la edad. Estos factores limitan el acceso a educación y empleos dignos que a su vez garanticen las condiciones de vida de las personas y de sus familias. Esta visión se traslada, posteriormente al diseño de las políticas y lineamientos que establece este documento de planificación, es así que, por ejemplo en la Política 1.1 que está encaminada a garantizar los derechos del Buen Vivir, en la selección de la población que debe ser atendida con mayor urgencia en los temas de salud, educación, alimentación, agua y vivienda, intersecciona cuestiones de género, étnicas, etarias, de discapacidad y personas en condición de movilidad humana, poniendo siempre el mayor peso en aquellos grupos humanos que se encuentran en los quintiles de pobreza más bajos. Es decir, la política pública está delineada para atender a la población que posea, principalmente una doble vulnerabilidad, la primera será siempre la condición socioeconómica y la segunda, el pertenecer a cualquiera de los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.

Si bien es cierto que se logra un importante avance al establecer esta relación entre pobreza y discapacidad o pobreza y cualquier otro factor de exclusión histórica, aún no se logra reflejar, en el diseño de las políticas públicas la convergencia de otros factores de discriminación que afectan de forma particular a determinados grupos sociales, como por ejemplo mujeres con discapacidad intelectual que son propensas a sufrir mayores niveles de violencia física y sexual por poner un ejemplo.⁷³

Por su parte, la Política 1.6 está encaminada a reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etarios, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros. Si bien esta política da lineamientos interesantes en

⁷³PNBV 2009-2013, 145-6

cuanto a ver los problemas de discriminación de forma articulada, aún hace falta un trabajo mayor que pueda poner en práctica dichos enunciados.⁷⁴

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017⁷⁵ también centra su atención en la erradicación de la pobreza y redistribución de la riqueza y reconoce que para alcanzar mayores niveles de equidad, es necesario romper con las barreras de inequidad estructural que presenta la sociedad, para lo cual es necesario, no solamente emprender programas sociales focalizados que permitan tener mayor acceso a educación, salud y empleo, sino que la ciudadanía en general erradique prácticas discriminatorias hacia los grupos de atención prioritaria, por lo que este plan entrega lineamientos sobre la visibilización de estos grupos poblacionales desde sus potencialidades. Sin embargo, y al igual que el documento de planificación anterior, no se establecen intersecciones entre varios factores de discriminación a pesar de reconocerlos.

Se puede concluir que a nivel macro de planificación, en materia de discapacidad contamos con una base política que se acerca de cierto modo a una visión interseccional aun cuando los lineamientos políticos específicos no la desarrollen; donde nuevamente se muestra interés por mejorar la situación de las personas que se encuentran en los quintiles de pobreza más bajos y se han promovido los principios de participación, igualdad y no discriminación, cuidado del ambiente, transparencia y rendición de cuentas. En esta dirección sin duda alguna aún es necesario profundizar el trabajo sobre la base de un análisis real de la discapacidad en situación de interseccionalidad, donde se pueda considerar a la pobreza como un factor que afecta a gran parte de la población ecuatoriana, pero como una condición que haga intersecciones con factores discriminatorios adicionales como por ejemplo con la relación étnica, etaria, de diversidad sexo-genérica o situación de vivienda con la discapacidad, ya que esta situación coloca en una posición de mayor vulnerabilidad a las personas que enfrentan esa realidad y que han venido siendo atendidas de manera aislada por parte de la institucionalidad del Estado.

3.5 Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades

⁷⁴Ibíd. 148

⁷⁵ SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 <<http://www.buenvivir.gob.ec/inicio>>

En páginas anteriores se presentó de manera general tanto a la institucionalidad del gobierno encargada de promover la política pública de discapacidades como de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades (ANID) construida y socializada por el CONADIS, en este apartado se pretende hacer un análisis más detallado tanto de la institución como del contenido de dicho documento orientador de la política pública para identificar la interseccionalidad que hace o no con múltiples factores de discriminación que se pueden presentar en una persona con discapacidad. Para dicho efecto se han analizado varios de los derechos consagrados en la Constitución, reconocidos como prioritarios en el PNBV e incluidos en la Agenda, para el análisis además se ha contemplado la experiencia de vida de personas con discapacidad en intersección con otros factores de discriminación y otros instrumentos legales y normativa vigente en el país.

La Secretaría Técnica de Discapacidades dio paso a la creación del CONADIS; esta primera instancia fue una entidad transitoria adscrita a la Vicepresidencia y encargada de “la coordinación intersectorial de la implementación y ejecución de la política pública en materia de discapacidades”,⁷⁶ el 01 de julio de 2016 fue suprimida mediante Decreto Ejecutivo 1047⁷⁷ y se dio paso al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, regulado por la Constitución del Ecuador (Art. 156 y 157), Ley Orgánica de Discapacidades, Ley Orgánica de Consejos de Igualdad y su reglamento, para cumplir la misión de:

Formular, transversalizar, observar, realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en discapacidades, en todo el territorio nacional, en todos los niveles de gobierno y en los ámbitos público y privado; con el fin de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias; promoviendo, impulsando, protegiendo y garantizando el respeto al derecho de igualdad y no discriminación, de acuerdo a la Constitución de la República, los Instrumentos Internacionales vigentes, la Ley Orgánica de Discapacidades y de los Consejos Nacionales para la Igualdad⁷⁸.

Uno de los objetivos principales del CONADIS es “elaborar, aprobar, evaluar y reformular en caso necesario, la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades.

⁷⁶ Ecuador, “Decreto Ejecutivo No. 6”, en *Registro Oficial No. 014*, (13 jun 2013). Art. 1.

⁷⁷ Ecuador, “Decreto Ejecutivo 1047, en *Registro Oficial No. 788*, (01 de Julio del 2016).

⁷⁸ Consejo Nacional de Igualdad de discapacidades, “La Institución”, *CONADIS*, <<http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-institucion/>>

Exigir y vigilar su cumplimiento obligatorio en todos los niveles de gobierno y en la sociedad civil.”⁷⁹En este sentido la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2013-2017 (ANID) es uno de los principales documentos técnicos que recoge líneas básicas de dirección y actuación en materia de discapacidades con orientaciones a corto y mediano plazo; está dirigido a los organismos públicos y privados del país para viabilizar y solucionar las problemáticas relacionadas con este sector en sus diferentes escenarios; fue construida utilizando el soporte legal que comprende la Constitución de la República, los instrumentos Internacionales de derechos humanos y los preceptos legales en la materia, así como también el aporte, trabajo y conclusiones obtenidos de los programas sociales puestos en práctica por la vicepresidencia de la República antes de 2013. Este documento, ha sido desarrollado con la participación del Consejo Nacional para la Igualdad en Discapacidades, CONADIS, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

A modo de conclusión se puede apreciar que el análisis técnico plasmado en la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades en la materia ha contemplado áreas de acción tales como educación, salud, trabajo, accesibilidad, recreación, entre otras, temáticas directamente enfocadas en la deficiencia y cuyos indicadores no hacen intersecciones con factores adicionales de discriminación.

Partiendo de esta premisa, he considerado oportuno dedicar un apartado a la revisión detenida de lineamientos políticos desarrollados en relación al tema de discapacidades y plasmados en la ANID, explorando algunos ejes temáticos que son de vital importancia para el desarrollo personal, profesional y familiar de quienes integramos el colectivo de las discapacidades; en este caso se analiza el desarrollo de la educación, inserción Laboral, organización gremial y el papel de los medios de comunicación según el diagnóstico estadístico e investigativo desplegado por el CONADIS y plasmado en la ANID 2013-2017, análisis que es enriquecido con el estudio de casos de algunas experiencias de vida de personas con discapacidad en situación de interseccionalidad que se revisan a continuación:

3.5.1 Educación

⁷⁹ Consejo Nacional de Igualdad de discapacidades, “Objetivos,” CONADIS, <<http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/objetivos/>>

Dentro del ámbito educativo encontramos un tópico relevante relacionado con la educación inclusiva, mismo que constituye un gran paso para fomentar la integración de las personas con discapacidad en sociedad. Sin embargo en el diagnóstico empírico y analítico plasmado en la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2013-2017 se evidencia la falta de un organismo coordinador de la educación inclusiva y especial, así como una mínima preparación especializada de los docentes, estos no poseen los elementos pedagógicos para atender las diversas necesidades que puedan poseer los estudiantes con discapacidad. Los centros educativos fiscales cuentan con un elevado número de estudiantes por salón de clase, lo que dificulta que los maestros puedan dar una educación personalizada y atiendan los requerimientos particulares de todos los alumnos.

En cuanto a infraestructura, muchas de las escuelas y colegios del país no cuentan con los accesos y otras facilidades de movilidad ni con los equipos tecnológicos para mejorar el aprendizaje. La inversión estatal no ha sido suficiente para solventar estos requerimientos a nivel nacional, por lo que no se cuenta con un equipo especializado que analice la situación prioritaria de cada educando⁸⁰, esto ha impedido que los estudiantes con discapacidad, de cualquier edad, puedan rendir a nivel de sus demás compañeros.

Por su parte el Ministerio de Educación, como entidad gubernamental que regula la política pública sobre educación inclusiva, en relación con la discapacidad⁸¹ ha propuesto estructurar un trabajo conjunto entre las instituciones públicas y las privadas relacionadas con la educación ordinaria, mismas que deberán adecuar sus planes y programas para que sean accesibles a una persona con algún tipo de discapacidad. Esta propuesta no cuenta con un análisis de los factores adicionales de discriminación que pueden estar afectando el proceso formativo del educando y peor aún, la situación por la que atraviesa una persona con discapacidades múltiples. La misma norma que regula la inserción de personas con algún tipo de discapacidad en instituciones educativas regulares, exige la colaboración de un equipo multidisciplinario que analice el grado y tipo de discapacidad para incluirlos a una educación escolarizada, “Tales equipos estarán conformados al menos por un psicólogo clínico, psicólogo educacional, un

⁸⁰ ANID, 80 .

⁸¹ Ecuador, Ministerio de Educación, “Escuelas inclusiva”, *Ministerio de Educación*, consulta: noviembre 2016, <<https://educacion.gob.ec/escuelas-inclusivas/>>.

educador especial, un terapeuta de lenguaje o un terapeuta ocupacional, según la discapacidad a ser atendida. En caso de no existir profesionales en esas áreas se podrá incluir a otros especialistas”.⁸²

Ahora respecto a la preparación académica y presupuesto económico aprobado, es difícil y costoso encontrar maestros regulares con suficientes conocimientos para implementar a la par, en su pensum académico, sistemas de comunicación como el braille, el lenguaje de señas o demás técnicas de integración escolar; también es evidente que un estudiante con algún tipo de discapacidad no sigue un patrón común en su desarrollo académico tal como la mayoría de compañeros, de modo que se hace indispensable generar indicadores que permitan identificar otros factores discriminatorios como la edad, situación económica, sector de vivienda, herramientas tecnológicas, medios de independencia y autonomía, enfermedades anexas o discapacidades múltiples, pero no individualizando cada factor discriminatorio sino, por el contrario, utilizando un análisis integral de dichos factores, categorías que pueden estar interrumpiendo el proceso educativo del educando con discapacidad y requerir una rehabilitación o educación especial previa que le permita enfrentarse a la integración general en escuelas regulares como lo proponen los lineamientos establecidos, tanto en el Plan Nacional del Buen Vivir, como en la Agenda Nacional para la Igualdad en discapacidades 2013 – 2017.

Las consecuencias de un modelo educativo poco incluyente han marcado la vida de las personas con discapacidad, por lo que en este punto del trabajo se pretende articular la información presentada en la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades sobre las debilidades del sistema educativo en materia de discapacidad, con experiencias de vida reales que en la práctica nos acercan a escenarios que en efecto hacen intersecciones entre la discapacidad y factores adicionales de discriminación; analicemos la historia vivida por María Isabel Betancourth, una mujer con discapacidad visual que cuando era niña estudió en una escuela fiscal y percibió evidentes muestras de discriminación por parte de sus profesores y compañeros.

En la entrevista realizada a María Isabel confiesa que sus profesores se aturdieron y extrañaron con su presencia, a tal punto de que quisieron extenderle el pase de año como un regalo y constantemente era excluida de actividades académicas y de

⁸² Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, en *Registro Oficial 2do. No. 145*, (17 de Diciembre del 2013), Art. 7.

recreación.⁸³ Ésta al igual que muchas otras historias de PCD en situación de interseccionalidad experimentan acciones desiguales, prejuiciosas e injustas.

En este caso Se puede apreciar intersecciones entre factores de discriminación tales como discapacidad, edad, situación de vivienda y género, pues al tratarse de una niña ciega que estudiaba en una escuela regular de provincia no contó con profesores capacitados e innovadores que aporten en su desarrollo académico y formativo, tampoco tuvo la oportunidad de asistir a una escuela especial donde pudiese haber aprendido desde pequeña el Sistema Braille, el uso del bastón blanco o las técnicas para manejar una máquina de escribir o una computadora; es en su época de juventud donde tuvo que abandonar a sus padres y emigrar a la capital para capacitarse en estos temas y enfrentar la vida sola.

Las acciones discriminatorias reflejadas en esta experiencia no hacen referencia solamente a su discapacidad, pues sus profesores por desconocimiento o falta de tiempo a su corta edad le hicieron sentir aislada e incapaz de estar a nivel de los demás niños; al no existir una sociabilización adecuada sus compañeros expresaban claras muestras de rechazo, burlas e incluso temor de causarle algún daño; y sus padres al no contar con guías o ayuda adicional del Estado, únicamente le brindaron su apoyo moral y personal para que María Isabel pudiese reforzar y fortalecer los conocimientos que escuchaba en su escuela.

En la actualidad las políticas estatales apuntan a desarrollar una educación inclusiva, donde los niños con discapacidad asistan únicamente a una escuela regular; pero es un reto bastante interesante que requiere en primer término la asignación de un vasto presupuesto para responder a las necesidades de cada niño con distinto tipo de discapacidad; que se desarrollen lineamientos con perspectiva interseccional que analicen la situación personal de cada estudiante para identificar debilidades y fortalezas; que exista una adecuada sociabilización en las Unidades Educativas enfocadas a disminuir la discriminación por parte de autoridades, Docentes, Estudiantes y sobre todo que los propios educandos con discapacidad en situación de interseccionalidad aprendan y comprenda sus propias limitaciones y también sus capacidades adicionales.

⁸³Ver Anexo 2.

Personalmente considero que la Educación Especial es un gran aporte para la formación individual y académica de las personas con discapacidad, pues son instituciones indispensables que podrían coadyuvar a la par en el desarrollo de la educación inclusiva regular y no solamente de manera excepcional como determina la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su Art. 47 inciso final.⁸⁴

En la tabla 2 se puede visualizar la matriz de ejes de la política en discapacidades en materia de educación que se encuentra en ANID, resulta evidente que el énfasis está dado en la discapacidad y no se menciona ningún otro aspecto que pueda generar desigualdad en el campo educativo, como la condición de género, étnica o territorial que afecte a la población y que debe ser atendida de manera integral.

Tabla 2
Matriz de ejes de política en educación

MATRIZ DE EJES DE POLÍTICA - DISCAPACIDADES		
EJE	POLÍTICA	LINEAMIENTOS
5 Educación	Promover a las personas con discapacidad en una educación inclusiva y especializada de calidad y con calidez, así como en oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.	Implementar medidas que aseguren a las personas con discapacidad el acceso a servicios educativos, en igualdad de condiciones que las demás.
		Asegurar una educación inclusiva y especializada, de calidad y con calidez para personas con discapacidad.
		Promover la participación del estudiantado con discapacidad y sus familias, en acciones y actividades tanto curriculares como extracurriculares.
		Viabilizar la continuidad de estudios y el aprendizaje a lo largo de la vida.
		Articular los procesos educativos y orientación profesional con las competencias necesarias para la inclusión socio-laboral de la persona con discapacidad.

⁸⁴Ecuador, “Ley Orgánica de Educación Intercultural”, en *Registro Oficial No. 417*, (31 de Marzo del 2011).

		Compensar las brechas de inequidad que en el campo educativo han afectado a las personas con discapacidad.
		Incrementar el número de profesionales orientados y/o especializados en educación inclusiva y especial.

Fuente: ANID

3.5.2 Inserción laboral

Pese a que el tema laboral y los niveles socioeconómicos bajos de las PCD han sido uno de los principales puntos de intervención en la política gubernamental, en pleno siglo XXI observamos que los lineamientos políticos en la materia han logrado insertar apenas 70889 personas con discapacidad al sector productivo del país incluyendo el trabajo de familiares de PCD, datos reflejados en una matriz presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su periodo de rendición de cuentas del 2016⁸⁵. Además, las estadísticas determinan que:

Dentro de las personas con discapacidad empleada en el Ecuador 23% está en el sector público y 77% en empresas privadas, [...] parte de las cuales bien puede ser empleo informal precario. A pesar de los esfuerzos de gobierno por asegurar una inserción laboral justa solo el 15% ocupan cargos altos o medios y la mayoría están contratados para efectuar trabajos operativos y de limpieza.⁸⁶

El Ministerio de Relaciones Laborales es el encargado de dirigir las acciones propuestas en materia laboral, esta institución, en coordinación con el CONADIS, es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normativas vigentes, tanto laborales como de discapacidades en el sector productivo. Las disposiciones legales que se han gestado gracias a la acción de los actores sociales con algún tipo de discapacidad y sus familias,

⁸⁵ IESS, Rendición de Cuentas 2016, Fase 1, 2 Matriz CPCCS IESS matriz 2016, <https://www.iess.gob.ec/es/fase-11/-/document_library_display/3Enk/view/9298061/61201?_110_INSTANCE_3Enk_redirect=https%3A%2F%2Fwww.iess.gob.ec%2Fes%2Ffase-11%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_3Enk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1>

⁸⁶ Valencia y Bernal, “Institucionalidad y marco legislativo”, 34

obligan al sector productivo del país a utilizar y contratar la mano de obra de las personas con algún tipo de discapacidad o de sus parientes, como trabajadores sustitutos, según sea el caso⁸⁷, desarrollando este derecho en la normativa ecuatoriana⁸⁸. Pero el trabajo plasmado en la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades refleja la “inexistencia de un sistema de información único sobre la situación laboral de las personas con discapacidad a nivel nacional (número de personas insertadas, personas que están buscando trabajo, empresas que han cumplido con la Ley, áreas de trabajo, ubicación geográfica, etc.)”⁸⁹.

Para revelar la presencia de intersecciones entre varios factores de discriminación en relación al trabajo de las PCD, nos transportaremos a la experiencia relatada por Juan Carlos Quinapallo, uno de los entrevistados con discapacidad visual que creció en el seno de una familia de bajos recursos económicos, que igualmente se desarrolló en un ambiente de peligros y vicios, que tuvo que trabajar desde su adolescencia vendiendo caramelos o cantando en los buces de transporte popular y también fue rechazado en el Conservatorio nacional de Música por ser ciego y no tener dinero para comprar el instrumento. Ya en su edad adulta para conseguir ingresos postuló y salió favorecido para formar parte del Coro de No Videntes Voces y Susurros “VOSU” cuyo trabajo fue suspendido por falta de presupuesto estatal, sin embargo la empresa auspiciante siguió pagando a los integrantes la remuneración básica para mantenerlos en nómina; lo cual según su experiencia ocurre con varios de sus compañeros discapacitados que trabajan en otras empresas que no se atreven a ponerlos a producir y prefieren solamente pagar el sueldo para evadir sanciones tributarias⁹⁰.

En la historia de Juan Carlos su condición de discapacidad hace intersecciones con factores discriminatorios tales como su nivel socioeconómico bajo y su edad, pues en su adolescencia fue víctima de acciones discriminatorias en primer término por su propia familia, AMIGOS Y vecinos ya que él percibía muestras de pena Y vergüenza cuando lo encontraban trabajando o intentando cruzar una calle; por las autoridades de educación que le restaron capacidad, humillaron y menospreciaron su potencialidad negándole la oportunidad de formarse en el campo musical para cumplir su sueño de ser

⁸⁷ Ecuador, “Reglamento para el registro de trabajadores sustitutos de personas con discapacidad”, Acuerdo No. MRL-2013-0041, en *Registro Oficial No. 909*, (11 de Marzo del 2013).

⁸⁸ LOD, Art. 47.

⁸⁹ ANID, 81.

⁹⁰ Ver Anexo 1.

pianista; y además, fue discriminado por sus compañeros de secundaria que lo excluían de sus actividades ya que él no tenía dinero. Más adelante ya en su edad adulta Juan Carlos vuelve a experimentar que su discapacidad hace intersecciones con su situación socioeconómica, ya que percibió la desconfianza y resistencia de las empresas para poner a producir al personal con discapacidad y sobre todo, tuvo que guardar silencio para poder contar con esos ingresos y utilizar su tiempo libre para realizar trabajos adicionales que le generen recursos.

El sector productivo del país encuentra muchas trabas al momento de insertar personal con discapacidad a sus empresas, muchas de ellas relacionadas con el desconocimiento, los miedos, los prejuicios o para evitar riesgos y presuntas pérdidas económicas que ubica al grupo de estas personas como no calificadas para acrecentar sus utilidades.

Además, se trata de reacciones resueltas a la ligera y fundamentadas en estereotipos y prejuicios propios de los empleadores con claras muestras de desinterés y mínimo análisis de riesgos, alegando que la contratación de personas con discapacidad requiere elevados montos económicos de inversión para conseguir adaptaciones físicas, tecnológicas, académicas y estimulantes exigidas como política pública para insertarlos; justificando así la evidente evasión de responsabilidad frente al problema social del desempleo de las personas con discapacidad, optando en muchos casos, por gratificarlos con un sueldo sin producción para cumplir la ley, causando desocupación, inactividad, y deterioro de potencialidades.

Ahora bien, es necesario que se analice si la política pública y la normativa vigente contemplan algún otro tipo de factor de discriminación en intersección con la discapacidad para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Si revisamos por ejemplo lo que dice los ejes de la política y los lineamientos de la ANID, solo hace referencia a las personas con discapacidad con bajo nivel de escolaridad, como una posible doble afectación en el campo laboral.

Tabla 3
Matriz Ejes de política Trabajo

MATRIZ DE EJES DE POLÍTICA – DISCAPACIDADES		
EJE	POLÍTICA	LINEAMIENTOS
6 Trabajo	Salvaguardar y promover el derecho al trabajo de las personas con	Ampliar la probabilidad de inserción o reinserción laboral de

	discapacidad, sin discriminación, en igualdad de derechos laborales y considerando las condiciones específicas de la persona con discapacidad	personas con discapacidad con bajos niveles de educación formal
		Incrementar oportunidades de empleo y mejorar los ingresos de las personas con discapacidad.
		Asegurar condiciones que garanticen el desempeño laboral de las personas con discapacidad mediante la equiparación de oportunidades
		Incrementar posibilidades de autoempleo, micro emprendimiento y trabajo protegido para personas con discapacidad y sus familias.
		Fortalecer la institucionalidad de los organismos públicos y privados, comprometidos con el trabajo y empleo para personas con discapacidad

Fuente: ANID

En lo que respecta al tema de género por ejemplo, la ley establece toda empresa en su nómina debe incluir personas con discapacidad procurando principios de equidad de género y de diversidad de discapacidades⁹¹, pero no existen datos que puedan constatar la realidad de las mujeres con discapacidad que trabajan, en general, a nivel social persisten las condiciones de exclusión laboral para las mujeres, sobre todo aquellas que son madres jefas de hogar y más aún se suma el prejuicio social que tiene consigo la discapacidad.

Para evidenciar lo que aquí se afirma, se coloca parte de la historia de vida de una mujer no vidente que relata las dificultades que enfrenta para conseguir un empleo digno y adecuado a su preparación profesional, en esta dirección Fanny Altamirano nos cuenta:

En mi proceso de preparación académica enfrenté el reto de ser madre soltera y conforme pasaba el tiempo, mi hija pese a su edad, entendía mi problema y se convirtió en mi guía y mi ilusión. Con esto aumentaron gastos y golpee puertas en varios lugares para buscar trabajo, incluso en casas y hoteles para que me contratarán aunque sea como camarera ya que me desenvuelvo muy bien en tareas del hogar y la cocina porque atiendo

⁹¹ LOD, Art. 47

a mis hermanos que trabajan, pero ni siquiera se dieron la oportunidad de ponerme a prueba⁹².

3.5.3. Organizaciones sociales

Conviene analizar también los lineamientos de planificación que presentan las organizaciones que trabajan en favor de determinado tipo de discapacidad, donde se observa repetidamente que sus luchas, reuniones, actividades y reclamo de derechos están basados únicamente en la deficiencia⁹³, dejando de lado el marco interseccional donde se debería reflejar también la condición socioeconómica, laboral, familiar, situación migratoria y de género, discapacidades múltiples, necesidades de rehabilitación para su independencia, relacionamiento social y perfiles individuales, sobre cuestiones adicionales que puedan estar afectando sus vidas; ya que como representantes del gremio son reconocidos en la Agenda como entes participativos y obviamente llamados a promover la integración de sus grupos a la sociedad.

La ANID presenta un análisis de las principales falencias que obstaculizan el trabajo de las Federaciones de y para personas con discapacidad, evidenciándose algunas dificultades que requieren preocupación social, estatal y personal de los afectados:

Escasos niveles de seguimiento y control a organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, que trabajan en este ámbito, sobre su gestión, cumplimiento de acciones en pro del ejercicio de derechos de las personas con discapacidad y niveles de implementación de políticas públicas. [...] Escasa participación de mujeres con discapacidad en la toma de decisiones. Baja participación de niños, niñas y adolescentes. [...] La discapacidad sumada a la pobreza y a variables como etnia, edad, género y otras relacionadas, generan mayor exclusión. [...] Bajo nivel de coordinación y comunicación entre las Federaciones de y para personas con discapacidad⁹⁴.

La opinión recogida en una de las entrevistas realizadas a Franklin Yauli Chicaiza, expresa la desconfianza y falta de credibilidad en las asociaciones que trabajan en favor de los derechos de las personas con discapacidad visual, percepción sembrada ya que a su entender en estas organizaciones los beneficios y liderazgos se otorgan únicamente a directivos y amigos personales mientras las necesidades de los

⁹² Ver Anexo 5.

⁹³ Federación Nacional de Ciegos del Ecuador, *Servicios*, (Quito, FENCE, s/f) <<http://www.fenceecuador.org/servicios.html>>

⁹⁴ ANID, 76.

socios quedan relegadas, además una de estas organizaciones le negó ayuda para conseguir una beca en la universidad en razón de que él no era socio⁹⁵.

En este caso se puede notar que la discapacidad hace intersecciones con la ideología, sector de vivienda y situación socioeconómica precaria, pues Franklin luego de emigrar de la provincia de Cotopaxi donde creció, se radicó en el sector de tambillo cantón Mejía Provincia de Pichincha, por lo que le resultó difícil encontrar una institución de educación superior para continuar con sus estudios en razón de la distancia con la ciudad y porque no contaba con recursos para costear una carrera; en este sentido fue discriminado por los mismos dirigentes de una asociación de no videntes que exigía su afiliación para brindarle ayuda, en lugar de promocionar su accionar y demostrar las ventajas de la existencia de dicha organización.

3.5.4. Medios de Comunicación

Cabe mencionar la importancia de los medios de comunicación como nexo en el camino de la promoción y seguimiento de políticas públicas, ya que son herramientas comunicacionales e informativas entre los protagonistas, las autoridades y la sociedad afectada; campo en el que la discapacidad ha sido escenario competitivo para obtener rating al vender una idea donde prevalece la deficiencia, caridad y lástima, asociando a la discapacidad con la pobreza a fin de causar sensacionalismo y donde las herramientas tecnológicas, manuales y digitales accesibles relacionadas con este sector del país, no son examinadas ni puestas a prueba bajo el manejo de una persona con discapacidad.

Respecto al impulso de políticas públicas en el área comunicacional como deber del Estado, establecido de forma general en la Constitución y en la Ley de la materia, la ANID no desarrolla lineamientos específicos que permitan involucrar de manera estratégica al colectivo con discapacidad para su inserción como ente operativo, pero en el documento si se hace mención de ciertos puntos en contra que no permiten la referida inserción:

Reducidos espacios de comunicación que aborden la temática de discapacidad.
[...] Inexistencia de un sistema de información en red sobre discapacidad. [...] Escasa participación de personas con discapacidad en espacios de comunicación e información

⁹⁵ Ver Anexo 3.

masiva. [...] Productos comunicacionales desarrollados por instituciones públicas y privadas no responden a la diversidad de tipos de discapacidad. [...] Poca investigación en el desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan a personas con discapacidad acceder a tecnologías para integrarse a la sociedad y realizar actividades diarias con menor dependencia de terceros⁹⁶

En este sentido se dejan de lado factores adicionales de discriminación que pueden afectar a una persona con discapacidad, donde la historia es totalmente distinta y las necesidades diferentes a las caracterizadas por el prototipo creado por los medios. Entre otros varios casos similares, creo importante mencionar parte de la historia de vida de una esmeraldeña con discapacidad visual, quien indica que:

A los 18 años entré a trabajar en el municipio de mi ciudad y para lograrlo tuve que aprovechar todas las herramientas a mano para conseguirlo, incluyendo la utilización de medios de comunicación radiales y escritos que difundieron mi caso señalando la historia de una esmeraldeña discapacitada que sufre carencias y que tuvo que volver de la capital por falta de oportunidades laborales. En mi trabajo el camino tampoco ha sido fácil, pero me hice el firme propósito de demostrarles que yo estaba aquí no por un favor, sino porque yo quería trabajar sirviendo a la comunidad y desde aquí hacer lo posible para cambiar la mentalidad de la sociedad esmeraldeña en relación a las personas con discapacidad y a las mujeres de color⁹⁷.

En este fragmento se muestran acciones prejuiciosas en contra de María José Angulo, pues los medios de comunicación utilizaron y difundieron un argumento arcaico de caridad y lástima que al parecer sigue siendo la puerta de entrada para comenzar a demostrar las potencialidades de las PCD. En este caso el género, los rasgos físicos y el nivel socioeconómico hicieron intersecciones con la discapacidad, situación que en la práctica si fue presentada como tal a manera de beneficio para entes comunicacionales privados; pues los lineamientos políticos estatales como hemos idorevisando generalmente delinear sus directrices en base a un determinado factor discriminatorio.

A lo largo de este capítulo se ha logrado visualizar que en los últimos años se han implementado distintos programas gubernamentales para atender a la población con discapacidad que históricamente había sido excluida. Sin duda estos avances han sido meritorios puesto que, además de permitir el ejercicio de derechos de las personas con

⁹⁶ ANID, 85.

⁹⁷Ver Anexo 4.

algún tipo de deficiencia, han sensibilizado a las autoridades y la sociedad en general y ha permitido que las personas con discapacidad puedan demostrar su potencialidad.

Como hemos podido percibir en algunos ejemplos planteados en este apartado, la política en materia de discapacidad ha sido abordada de manera individualizada y analizando los puntos álgidos de la problemática bajo parámetros también individuales de aquellos elementos que, como la pobreza, en gran medida afectan a las personas en condición de discapacidad, excluyendo de estos parámetros aquella discriminación específica formada por la afectación de la discapacidad con intersección de otros factores discriminatorios adicionales.

Frente a esta realidad aún queda mucho camino por recorrer para alimentar los derechos reconocidos en favor del colectivo con discapacidad en situación de interseccionalidad, logrando introducir aportes como los presupuestos de la interseccionalidad en el análisis y aprobación de normas, diseño de políticas, proyectos institucionales y en cualquier aspecto relacionado con este grupo de atención prioritaria del país, a través de la muestra de trabajos mancomunados, de experiencias reales de vida, de estrategias viables para mejorar capacidades y promocionarlas a los ojos de los entes públicos y privados generadores de productividad.

Capítulo tercero Garantía de política pública: Alternativas de actuación social para crear una visión interseccional

En este capítulo se hace una breve revisión de las garantías constitucionales tendientes a hacer efectivos los derechos contemplados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, para luego aterrizar en un análisis teórico de la garantía de política pública, esbozando su significado, contenido, objetivos y acciones para que los ciudadanos interesados en promover y defender derechos logren que el órgano estatal proporcione los bienes y servicios requeridos, que en el caso de la deficiencia sería ubicar a la discapacidad en intersección con factores adicionales de discriminación, mostrando las necesidades más urgentes que pudiese atender.

Además, se proponen alternativas de actuación social para que los diversos sectores del país y especialmente las personas o grupos con algún tipo de discapacidad puedan contribuir en la formulación, planificación, ejecución, seguimiento o reformulación de una política pública basada en un criterio interseccional.

1. Datos introductorios sobre Garantías

Para abordar el tema de garantías conviene partir desde la premisa de que la existencia y enunciación de derechos y libertades es la base primordial de un sistema normativo, es decir que aquellos valores fundamentales que todo ser humano debería disfrutar en el ámbito social, político, económico e incluso personal de su vida, deben estar establecidos en la Constitución que regula la vida jurídica de un Estado. La inclusión de este amplio marco de derechos en el sistema jurídico estatal busca sin duda, fomentar la igualdad formal y material de la humanidad en la sociedad, e incluso acercarse de ese modo al tan complejo concepto de justicia, término que “no es en una aséptica «posición original» y sobre la fría mesa de la anatomía de los conceptos donde la justicia muestra su verdadero rostro (desfigurado), sino en las desgracias sociales y desde allí grita al cielo y a los hombres”.⁹⁸

⁹⁸Gustavo Zagrebelsky, “La idea de justicia y la experiencia de la injusticia” en *La exigencia de justicia* (Madrid, Editorial Trotta, 2006), 22.

En este sentido la protección de derechos está garantizada en el texto constitucional, promoviendo su reconocimiento, respeto e inalterabilidad al manifestar en primer término que “la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”⁹⁹, y complementa más adelante que:

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”¹⁰⁰

De ahí que en el Ecuador se pone énfasis en el garantismo como un mecanismo integral protector de esos derechos, entendiéndose a las garantías como “una serie de mecanismos jurídicos o instrumentos reforzados de protección que permiten o hacen posible evitar, mitigar o reparar la vulneración de un derecho establecido en la constitución.”¹⁰¹

Específicamente en la Constitución aprobada en Montecristi que entró en vigencia el 20 de octubre del 2008, se refleja el carácter integral de las garantías cuando en su Art. 3 numeral 1 determina como deber primordial del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”¹⁰², norma que revela que el ordenamiento jurídico del país no únicamente se ha estancado en la mera enunciación de derechos sino que reconoce un conjunto de garantías que den vida a esos derechos, mecanismos que no pueden ser inobservados por servidores públicos o ciudadanos particulares.

Este conjunto de mecanismos que pueden activarse para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, están respaldados en la vigente Constitución de la República del Ecuador e incluyen las siguientes garantías:

⁹⁹ CRE, Art. 424.

¹⁰⁰ CRE, Art. 426 Inc. 3.

¹⁰¹ Juan Montaña Pinto, Ed. “Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador”, (Quito, VYM Gráficas, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 26.

¹⁰² CRE, Art. 3 Núm. 1.

1.- Garantías normativas¹⁰³: Son mecanismos compuestos por reglas y principios sobre el reconocimiento, protección, reparación, exigibilidad y cumplimiento efectivo de derechos incorporados en la Carta Magna, tratados internacionales y demás disposiciones legales que rigen la vida jurídica del país, cuyo contenido es imperativo y responsabilidad de las autoridades que las promulgan

Gerardo Pisarello respecto al tema normativo de los derechos señala que:

El reconocimiento constitucional de los derechos representa, así, el momento idóneo para superar los estatutos dogmáticos diferenciados entre ellos y reconocer, entre otras cuestiones, su similar vinculación a principios axiológicos como la libertad, la igualdad, el pluralismo o la solidaridad; su caracterización, al mismo tiempo, como derechos negativos, de defensa, y como derechos positivos, de prestación; su configuración como derechos con un contenido esencial lo suficientemente preciso como para determinar los deberes que imponen sobre los poderes públicos y sobre los particulares, y lo suficientemente amplio como para que su concreción admita interpretaciones políticas y sociales plurales; su valor jurídico como mandatos o principios dirigidos al legislador, pero también, al mismo tiempo, como derechos subjetivos, susceptibles de ser reclamados ante tribunales independientes.¹⁰⁴

La existencia de las garantías normativas están orientadas justamente a que las autoridades o entes creadores de normas en el país tales como los legisladores, el ejecutivo, los ministros, los municipios o cualquier ente facultado para establecer leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas, adecúen formal y materialmente el marco jurídico del país en estrecha relación con los derechos plasmados en la Carta Magna y Tratados Internacionales. La existencia de estas garantías como mecanismo de defensa de derechos, busca generar compromisos y responsabilidad de los encargados de diseñar preceptos jurídicos en el país, ya que estarán obligados a familiarizarse con el reconocimiento, efectividad y alcance de los derechos para poder desarrollarlos y dotarlos de contenido.

¹⁰³ CRE, Art. 84.

¹⁰⁴Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, (Madrid, Editorial Trotta, 2007), 116.

En este caso las garantías normativas vendrían a ser abstractas, ya que son preceptos jurídicos que podrán ser invocados por los individuos para defensa de sus derechos e increpados cuando contravengan el texto constitucional.

2.- Garantías de Política Pública¹⁰⁵: Otra de las garantías contempladas en la Constitución es la de política pública, mandato que exige que las directrices gubernamentales estén alineadas con el contenido y eficacia de los derechos contemplados en la Constitución, políticas que coadyuvan en el manejo de recursos fiscales cuya responsabilidad corresponde a las autoridades de la Administración Central de turno y a los actores sociales participantes. En el próximo acápite se revisa más detenidamente el funcionamiento, procedimiento y alcance de estas garantías.

3.- Garantías Jurisdiccionales¹⁰⁶: Son mecanismos procedimentales que buscan la tutela efectiva de derechos, pueden ser interpuestas por cualquier persona, las pretensiones son conocidas y resueltas por tribunales independientes a los órganos políticos comunes y cuya misión reside en la protección efectiva de derechos, evitar su transgresión y en caso de existir violación, disponer la reparación integral del daño causado.

Es decir, se ha encargado a los Jueces de la República el control, vigilancia y conocimiento de que los actos públicos no transgredan derecho alguno y de esta manera ellos también se convierten en garantes de derechos. Estas garantías pueden ser cautelares o de conocimiento. Las primeras podrán solicitarse a través de la interposición de medidas cautelares cuyo fin es cesar un acto, mismas que pueden ser dispuestas como acción preventiva o para detener el cometimiento de una violación de derechos; mientras que las de conocimiento, permiten al juzgador identificar la violación de derechos ya consumada y establecer una acción reparadora en favor de las víctimas.

Las garantías jurisdiccionales pueden identificarse también como ordinarias o especiales:

Las primeras se encomiendan a tribunales repartidos en diferentes órdenes (civiles, penales, laborales, contencioso-administrativos) con capacidad para prevenir, controlar o sancionar vulneraciones de derechos provenientes de

¹⁰⁵CRE, Art. 85.

¹⁰⁶CRE, Arts. 86 al 94.

órganos administrativos o de particulares. Las garantías jurisdiccionales especiales, en cambio, suelen encomendarse a tribunales superiores o específicamente constitucionales y su objetivo, básicamente, es establecer mecanismos de control y reparación en aquellos casos en los que las garantías jurisdiccionales ordinarias han resultado insuficientes o en los que la vulneración de Los derechos puede atribuirse a actuaciones u omisiones del propio legislador.¹⁰⁷

4.- Garantías institucionales o extrajudiciales: Son mecanismos de protección constitucional dirigida a la actuación de determinadas instituciones u organizaciones del poder público.¹⁰⁸

Ejemplos de este tipo de garantías, entre otros, el principio de separación de poderes, el reconocimiento del carácter laico del Estado, también conocido como separación entre iglesia y el Estado, el principio de legalidad, la existencia de un órgano independiente y autónomo (Corte o Tribunal Constitucional) que vigile la supremacía de la Constitución, y la labor del defensor del pueblo¹⁰⁹.

También el trabajo de las autoridades relacionadas con el Estado son sujetos de control y fiscalización, pues si no existiese el criterio e inconformidad de una de las partes en este caso de la sociedad titular de derechos a través de los distintos mecanismos de participación, no se podrían establecer aquellos actos inconstitucionales causantes de afectaciones. De modo que los representantes del poder público no desarrollan sus actividades de manera arbitraria o infundada, por el contrario deberán orientar sus actuaciones hacia el interés general y hacia el bien común consagrados en la constitución; la Asamblea Nacional por ejemplo, tiene la facultad de iniciar un juicio político en contra de las principales autoridades del poder público que incumplan las funciones asignadas por la Constitución y la Ley.¹¹⁰

5.- Garantías Extra institucionales o sociales¹¹¹: Cuando el resultado de las garantías referidas en líneas anteriores no brindan la protección requerida por la

¹⁰⁷Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, (Madrid, Editorial Trotta, 2007), 120.

¹⁰⁸CRE, Art. 11 Núm 3.

¹⁰⁹Juan Montaña Pinto, Ed., *Apuntes de derecho*, 29.

¹¹⁰CRE, Art. 131.

¹¹¹CRE, Arts. 95 al 117.

sociedad, entran en juego las garantías extra institucionales cuya existencia radica en la participación y actuación de los propios titulares de derechos¹¹², es decir son herramientas activadas por los ciudadanos frente a excesos de poder, actos de corrupción o políticas públicas atentatorias de derechos.

La voluntad popular es uno de los elementos primordiales en la Constitución vigente, donde la ciudadanía en forma individual o colectiva está facultada para presentar por ejemplo, las acciones de constitucionalidad que creyere necesarias¹¹³; pues no solamente las víctimas de violaciones de derechos son las llamadas a impulsar acciones para salvaguardarlos, sino cualquier persona que considere fueron vulnerados derechos reconocidos por la Constitución o los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

La aplicación de todas estas garantías requiere la intervención de jueces y tribunales ordinarios independientes, la existencia de una Corte Constitucional competente, una corresponsabilidad del Estado y sus funcionarios y el aporte de una sociedad que despliegue su participación responsable y propositiva frente al reconocimiento y respeto de derechos y garantías constitucionales.

2. Garantía de política pública

El Artículo 85 de la Constitución ecuatoriana regula el ejercicio de la garantía de política pública manifestando que:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

¹¹² CRE, Art. 61.

¹¹³ CRE, Art. 439.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.¹¹⁴

Este mandato constitucional presenta varios parámetros obligatorios en el diseño de una política, incluida en la agenda pública. En primer término conviene tener claro que los lineamientos políticos propuestos por la administración pública del Estado, deben garantizar la plena efectividad y respeto de derechos y defender intereses generales orientados hacia el bien común, poniendo énfasis en áreas sensibles de atención prioritaria¹¹⁵. Pero en caso de que determinada política pública desconozca e irrespete derechos, ésta puede ser impugnada para que sea reformulada o cambiada a través de mecanismos como el poder judicial por ejemplo, ya que la Constitución vigente faculta a los jueces que integran los tribunales a pronunciarse sobre la formulación de una acción de protección, vía a través de la cual se puede presentar un reclamo sobre la transgresión de derechos constitucionales o incumplimiento de los mismos, así como también alegar transgresión de derechos causadas por determinada política pública implantada, es decir que los lineamientos políticos que contravengan derechos están sujetos a control constitucional.

Para clarificar a groso modo el objeto de una garantía jurisdiccional de acción de protección, me permito transcribir textualmente el Art. 88 de la Carta Magna que establece:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.¹¹⁶

¹¹⁴CRE, Art. 85.

¹¹⁵ CRE, Art. 35.

¹¹⁶ CRE, Art. 88.

La aplicación de una Garantía constitucional de Política Pública está respaldada por tratados internacionales tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, donde se resumen las obligaciones básicas que debe cumplir un Estado frente a la problemática de los habitantes del país, al momento de formular directrices gubernamentales. Textualmente establece que:

Desarrollo progresivo.- Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.¹¹⁷

Además, la garantía de política pública se considera como un mandato constitucional preventivo, en razón de que las autoridades del sector público, facultadas a disponer de los recursos del Estado, son responsables del desarrollo planificado y anticipado de planes y programas para promover el adecuado ejercicio de derechos. “Las garantías de políticas públicas aparecen como obligaciones del Congreso y del Ejecutivo. La más notoria, en el siglo XIX, es la cláusula que obliga al Congreso para promover la educación, que desde 1929 se convierte en un derecho fundamental”¹¹⁸.

Ahora, para poder llevar a la práctica la garantía de política pública en el momento indicado, conviene conocer el proceso que atraviesa el diseño de una política pública concreta de una agenda gubernamental, pues dicha formulación en gran medida se desarrolla de manera tecnocrática ya que la sociedad por desconocimiento o descuido, apenas sabe de su existencia en el momento de su ejecución. En tal sentido, es necesario considerar que:

El paso de un problema «privado» a un problema «público» necesita que personas, grupos, comunidades, pueblos y/o nacionalidades tengan la capacidad (y el interés) de llevar la voz del problema, le den una definición y lo expresen en un lenguaje común. La demanda social —expresada a través

¹¹⁷ “Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto San José de Costa Rica”, en *Registro Oficial No. 801*, (06 de Agosto de 1984), Art. 26.

¹¹⁸ Ramiro Ávila Santamaría, *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012), 44 <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3015/1/%C3%81vila%2c%20R-CON-008-Evoluci%C3%B3n.pdf>>.

de, entre otros, grupos organizados, sectores productivos, redes y plataformas sociales, medios de comunicación, autoridades locales, la academia—, plantea temas de prioridad, necesidades sociales a tomar en cuenta y problemáticas que deben ser estudiadas.¹¹⁹

Las fases que identifican al ciclo que atraviesa una PP se sintetizan en: Preparatoria y de diagnóstico, formulación de políticas, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. En la siguiente tabla se refleja este procedimiento:

Tabla 4
Etapas PP

ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de equipos político y técnico. • Identificación de la necesidad de política pública. • Conformación de espacios de participación de actores sociales. • Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de la sociedad civil elaborados bajo el marco normativo de participación. • Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos. • Formulación de alternativas de acción. • Costeo de alternativas de acción. • Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción
ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de los lineamientos generales de la política pública. • Espacios de participación ciudadana que aseguren la incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Análisis desde la dimensión territorial. • Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos. Territorialización de las intervenciones. • Elaboración de documento de política. • Definición de programas y proyectos articulados a las políticas. • Costeo aproximado de programas y proyectos.
APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA
<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo técnico. • Ajustes de los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana. • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo político. • Presentación de la propuesta de política para revisión de la SENPLADES. • Presentación de la propuesta para revisión y aprobación del Consejo Sectorial respectivo. • Incorporación en el sistema. • Concreción en la planificación institucional correspondiente (PPP y PAP).
DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA, PROGRAMAS Y PROYECTOS A LA POBLACIÓN

¹¹⁹Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*, (Quito: SENPLADES, 2011), 25, <<http://vinculacion.upnfm.edu.hn/wp-content/uploads/2016/11/Políticas-P%C3%BAblicas.-Caso-de-Ecuador-2011.pdf>>

Fuente: SENPLADES

En materia de discapacidades los lineamientos generales de las PP se desprenden de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades diseñada por el CONADIS, quienes realizan una difusión y socialización del contenido e innovaciones de la ANID periódicamente cada 4 años¹²⁰; de ahí que las instituciones del Estado ajustarán sus planificaciones a estas políticas de igualdad que deberán ser construidas con el aporte de los órganos político – institucionales y la participación social y ciudadana.

Teniendo en cuenta específicamente la política pública enfocada hacia las personas con algún tipo de discapacidad desarrollada en los últimos 10 años como ya se revisó a groso modo en el capítulo anterior, se percibe que los lineamientos gubernamentales dirigidos hacia este grupo de atención prioritaria planteados hasta el momento han tomado como punto de partida los logros alcanzados con los proyectos implementados por el gobierno en el período 2007-2015, mismos que han permitido al menos interseccionar discapacidad con pobreza y así atender a la población de una manera mejor articulada. Pero es necesario reformular esta política pública activa por más de 10 años e ir más allá de aquella visión caritativa y lastimera inspirada por la deficiencia, propendiendo ubicar a la discapacidad como factor principal y ésta a su vez, pueda ser articulada con las múltiples variables de discriminación existentes. Esto permitirá diseñar proyectos que contemplen la teoría de la interseccionalidad en su formulación e implementación; detectar nuevas problemáticas sensibles; encontrar soluciones distintas para resolver necesidades e inconvenientes presentes y futuros; e incluso, fortalecer potencialidades que pueden hacerse visibles en el proceso de intersección de la discapacidad con uno o más factores de discriminación.

En tal sentido es vital promover la participación de los ciudadanos en el diseño de la política pública según sus intereses y generar espacios que permitan incluir a futuro cambios, modificaciones, acotaciones o supresión de directrices atentatorias de derechos; ya que la garantía de política pública constituye uno de los medios para la

¹²⁰Ecuador, “Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, en *Registro Oficial No. 283* (07 de julio del 2014), Art. 9 Núm. 5.

plena efectividad de los derechos de los ciudadanos en general y de las personas con discapacidad de manera particular.

Es visible un proceso garantista en materia de discapacidades cuando el Estado como institución, opera y se desarrolla, entre otras herramientas, con una constante e innovadora planificación, promoción e implementación de lineamientos en distintos campos como reglas de juego en el ámbito de sus competencias, pero estas reglas no son ni pueden ser autoritarias e impuestas de manera arbitraria. En el diseño de políticas públicas en materia de discapacidades por ejemplo, se requiere la cooperación e interacción social, aportes intelectuales o económicos de las personas naturales, jurídicas, colectivos o individuales de los involucrados en la temática de la discapacidad para la concreción de éstos planes de acción gubernamentales. De modo que:

Desarrollar de manera explícita esta complementariedad entre estado, sociedad y persona es la tarea de la nueva política pública. Esto implica la construcción o reconstrucción de la institucionalidad social y el impulso de una reforma institucional que incorpore sistemáticamente entre sus responsabilidades el desarrollo de actividades tendientes a construir una cultura basada en el reconocimiento recíproco y la solidaridad social.¹²¹

Desde esta perspectiva y aprovechando los espacios de participación ciudadana generados por el marco normativo nacional y promovidos por el Estado, los ciudadanos ecuatorianos con discapacidad somos corresponsables en la efectiva puesta en marcha de una garantía de política pública, en primer lugar porque como tales, debemos procurar ser partícipes activos en la promoción, elaboración y ejecución de una directriz política, más aún si esta incluye derechos reconocidos en la Constitución; y en segundo lugar, porque como integrantes de la sociedad somos los llamados a promover ideas e iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de vida del ser humano y, sobre todo, a buscar un ambiente de equidad, justicia y conformidad.

Finalmente, hemos de aprovechar los espacios que permiten promover derechos y dotarlos de contenido para que sirvan de fundamento en la formulación y reformulación de políticas públicas, en este caso en materia de discapacidades. En esta dirección considero oportuno referir el trabajo desarrollado por la Defensoría del

¹²¹ Ludwig Guendel González, “Políticas públicas y derechos humanos”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. III, No. 97 (San José, Universidad de Costa Rica, 2002), 113 <<http://www.redalyc.org/pdf/153/15309709.pdf> >

Pueblo, DPE, que es una de las instituciones llamadas a aplicar las directrices políticas generales en defensa de los derechos humanos incluyendo la temática de discapacidad. “La DPE es la encargada de recepcionar las denuncias de vulneración de sus derechos. En este sentido, de las denuncias presentadas por personas con discapacidad, en el período enero - septiembre de 2013, fueron 442 casos de los cuales 11,31% correspondían vulneraciones en el derecho de igualdad y no discriminación”.¹²²

Para citar un ejemplo de los casos que resuelve la DPE, tenemos la acción interpuesta a un Notario del cantón Quito, debido a tratos discriminatorios frente a una persona con discapacidad. El funcionario se habría referido al ciudadano de forma inapropiada, diciéndole en voz alta que la exoneración del 50% del valor de un trámite no aplica para las personas normales ni anormales; ante esto la Defensoría del Pueblo resolvió:

La Resolución Defensorial acepta la petición, determina que los derechos tutelados son el derecho a la no discriminación y a recibir un trato igualitario, recomienda al señor Notario cumplir con su obligación de observancia a los derechos constitucionales y aquellos consagrados en instrumentos internacionales; y, dispone que el requerido ofrezca una disculpa pública al peticionario, que ratifique su compromiso de garantía en el acceso de manera adecuada y respetuosa a todas las personas con discapacidades que requieran servicios notariales y que exhiba en lugares visibles información con respecto al trato preferente a favor de las personas con discapacidades.¹²³

En esta materia observamos que se desarrolla jurisprudencia relacionada con el tema de la discapacidad de forma aislada, en razón de aquello, debemos propender a convertir en sujeto de análisis la discapacidad en intersección con otros factores discriminatorios que pudiesen estar en juego en determinado caso particular; sobre todo teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo genera información a través de sus casos para en el futuro planificar y sugerir, en coordinación con los demás niveles organizacionales, políticas públicas relacionadas con el tema de la deficiencia tal como lo determina la Ley Orgánica de Discapacidades en su Art. 101.

¹²² Ecuador, Defensoría del Pueblo, Dirección General de Política Pública, *Cuestionario para la relatoría especial sobre una vivienda adecuada*, (Quito: DPE, 2014), 3, <<http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/470>>

¹²³ Ecuador, Defensoría del Pueblo, Compendio de los casos más relevantes en relación al derecho a la igualdad y no discriminación, tramitados por la Defensoría del Pueblo en el período 2009 al 2012, (Quito: DPE, 2012), <<http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/78>>

Con las líneas políticas analizadas, se aprecia que han sido meritorios los avances y la aplicación de políticas públicas en favor del reconocimiento y ejercicio de derechos de las personas con algún tipo de deficiencia, ya que sin duda alguna esta condición ha sensibilizado y despertado interés de autoridades y sociedad para rescatar las fortalezas invisibilizadas por la discapacidad que desde tiempos inmemoriales han visto impedido su desarrollo físico e intelectual, el mismo que con la debida orientación y estrategia, puede ofrecer a este colectivo. Pero aún queda mucho camino por recorrer para alimentar los derechos reconocidos en favor de este grupo, logrando que el aporte de normas, políticas, trabajos mancomunados y experiencias reales de vida permitan tratar a la discapacidad en intersección con factores de discriminación adicionales que pudiesen rodear su existencia.

2. Alternativas para activar una garantía de política pública con visión interseccional

Es relevante mencionar en este punto lo expuesto por Carmen Expósito Molina cuando refiere que:

A nivel operativo el debate se centra en determinar cuál debe ser la metodología o metodologías más adecuadas para tratar las desigualdades/discriminaciones múltiples. Parece haber acuerdo, a nivel académico, que la mejor manera de tratar las desigualdades múltiples entre las que se encuentra el género y la raza o la etnia, es la teoría feminista de la interseccionalidad.¹²⁴

Según se puede observar en el acápite final del capítulo anterior, en el Ecuador la política pública en materia de discapacidades presenta como hilo conductor de su diseño a la deficiencia, presentando una débil visión interseccional al relacionarla únicamente a la pobreza como factor discriminatorio que interactúa a la par con la discapacidad, producto de la obvia realidad que sufre la gran mayoría de personas de este grupo de atención prioritaria, descuidando de cierto modo, otros factores generadores de acciones

¹²⁴ Carmen Expósito Molina, “¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España” en *Revista Investigaciones Feministas*, vol. 3 (Grupo de Investigación Multiculturalismo y Género, 2012): 216 <<http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/41146/39358>>.

discriminatorias que, al no ser abordados, restan posibilidades de trabajar y promover sus derechos.

Para contrarrestar una visión individualizada y hasta cierto punto aislada en las directrices de la Administración Central, me permito hacer referencia a ciertas alternativas de actuación para poner en práctica el enfoque interseccional que se ha planteado a lo largo de esta tesis y a través del derecho y sus diferentes vías, poder formular o reformular políticas públicas que permitan encontrar solución a experiencias concretas de discriminación múltiple.

2.1 Valoración de la teoría de la interseccionalidad

Con justa razón el factor discriminatorio de la deficiencia ha justificado muchos actos de discriminación marcados por la diferencia, la falta de credibilidad o la caridad. Pero es hora de ir más allá y reconocer la necesidad de analizar más profundamente la teoría de la interseccionalidad visualizándola como una herramienta útil para cristalizar algún proyecto, de modo que se puedan extraer cuestiones neurálgicas aplicadas en los diferentes ámbitos de la vida social ecuatoriana y, por ende, ser el punto de partida que permita normar e incluir preceptos jurídicos capaces de mostrar la intersección de múltiples factores discriminatorios en una realidad humana latente.

Para introducir estos aportes científicos que incluyan presupuestos teóricos asociados a la interseccionalidad, no relacionados únicamente con el feminismo como categoría principal, conviene identificar las fases de planificación de la política pública en donde se podría involucrar teorías que mejoren y renueven las propuestas relacionadas con la discapacidad y los sistemas de opresión que pudiesen enlazarse entre sí y generar discriminación específica.

Según la guía construida en 2011 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPLADES), el diseño y construcción de las políticas públicas atraviesan las siguientes etapas: “Preparatoria y de diagnóstico, etapa de formulación de lineamientos y definición de políticas, y etapa de aprobación e incorporación al sistema

para su implementación. El ciclo continúa con la ejecución, seguimiento y evaluación”¹²⁵

En el referido documento se colige que en la etapa preparatoria y de diagnóstico se pueden incluir estudios de campo, investigaciones, sondeos, criterios de especialistas u otros mecanismos que brinden alternativas de solución para formular una política pública, es en este momento de planificación donde se puede implantar la contextualización teórica de la interseccionalidad y su profundización, aportes sociales e información útiles para la Administración Pública en el diseño y estructura de una política pública.

Para lograr este cometido se necesita sortear obstáculos tales como la falta de difusión, socialización e investigación de trabajos innovadores que vayan más allá de lo obvio y común, incluyendo las opiniones de los involucrados o beneficiados con los lineamientos planificados e incorporados en una agenda política.

Teniendo en cuenta que la Constitución vigente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley de Discapacidades garantizan la participación individual y colectiva de la ciudadanía entre otras cosas en el diseño de políticas públicas, conviene fortalecer y promover los aportes científicos, empíricos o vivenciales que se presenten de forma individual por parte de la comunidad en todos los niveles de gobierno, puesto que existen muchas personas no afiliadas a las diferentes organizaciones de discapacidades que buscan contribuir con su experiencia y, además cada persona presenta una realidad, una historia y por ende una opinión diferente que podría enriquecer un proyecto en el que se invierte el presupuesto estatal.

Sería fundamental que las contribuciones teóricas relacionadas con la interseccionalidad sean tomadas en cuenta en las diferentes etapas de las políticas públicas, para que estos presupuestos sean manejados en relación al ámbito de las discapacidades.

2.2 Formulación de políticas: desarrollo de un diagnóstico estadístico interseccional

¹²⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*, (Quito: SENPLADES, 2011), 21 <<http://vinculacion.upnfm.edu.hn/wp-content/uploads/2016/11/Politic-PPAblicas.-Caso-de-Ecuador-2011.pdf>>.

Como se ha revisado a lo largo de este trabajo, el Estado cuenta con varias herramientas técnicas de planificación y guía básica para el diseño de políticas públicas en el Ecuador. En materia de discapacidades hay una base cimentada en el Plan Nacional del Buen Vivir y en la Agenda Nacional de Igualdad en Discapacidades 2013–2017, directrices que engloban la preocupación estatal por las personas de este grupo de atención prioritaria, respetando derechos humanos y generando espacios de participación en la formulación, reformulación, ejecución y evaluación de políticas públicas tal como establecen los mandatos constitucionales.

En este sentido y aprovechando una base teórico-política ya diseñada, los actores sociales involucrados en coordinación con el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades podemos impulsar alguna de las siguientes actividades:

1.- Proponer la elaboración de un nuevo diagnóstico sobre discapacidades en el país, en el que se utilicen datos estadísticos que permitan cruzar datos como: tipo de discapacidad/es, edad, sexo, género, identificación étnica, situación socioeconómica, área de residencia, etc. Estos datos deben ser analizados de manera interseccionada para fortalecer y alimentar la futura planificación de políticas públicas en la materia.

La etapa preparatoria y de diagnóstico es una de las fases determinantes previo a la formulación de una PP, tomando en cuenta que cada cuatro años, el Consejo de Planificación, reformula, alimenta y aprueba la planificación nacional, se requiere de un trabajo permanente de actualización de información y evaluación de la situación de la población con discapacidad y sus familias.

Para facilitar este trabajo, se podría recurrir a los distintos espacios de participación ciudadana establecidos en la Constitución y otros mandatos normativos, así como también de otras acciones inclusivas y participativas de los involucrados como es el uso de redes sociales, foros interactivos, telefónicos o virtuales, correos electrónicos personales, o las diferentes vías de contacto registradas por las personas con discapacidad en la base de datos del Consejo a nivel nacional, que permita establecer un nexo bidireccional entre los involucrados y el equipo técnico seleccionado para recopilar y clasificar la información. Por ello, conviene tener claro que “la calificación de la discapacidad para determinar su tipo, nivel o porcentaje se efectuará a petición de la o el interesado, de la persona que la represente o de las personas o

entidades que estén a su cargo; la que será voluntaria, personalizada y gratuita”¹²⁶, información que se debería ingresar continuamente para la consecución de esta propuesta.

2.- Durante la formulación de los lineamientos y definición de las políticas públicas, se requiere de la participación de las personas con discapacidad a nivel nacional, así, cuando el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades redacte el documento técnico considere sus experiencias y necesidades, por ejemplo en materia educativa se debería poner énfasis en:

- Contemplar las necesidades de atención prioritaria y especializada que requieren las personas con discapacidades múltiples, aplicando lo dispuesto en el Art. 17 Inc. 2do de la Ley Orgánica de Discapacidades, donde se prioriza la situación particular de la persona con discapacidad en el diseño y ejecución de políticas públicas.
- Promover el diseño de un pensum académico personalizado con indicadores relacionados entre la educación especial y la escolarizada en sus diferentes niveles, como resultado de la capacitación y sensibilización a la comunidad educativa establecida en la normativa vigente (Ley Orgánica de Discapacidades, Sección III, Arts. 27 al 41).
- Incluir a las personas con discapacidad en talleres deportivos, artísticos o culturales según sus necesidades, aptitudes, actitudes y preparación, para ello se puede recurrir a la información con la que cuenta el Registro Nacional de Discapacidades, por lo que se requiere mantenerla actualizada y en constante ampliación. La realización de estas actividades constituyen derechos contemplados en la Constitución, en la Ley Orgánica de Discapacidades, LOD, (Arts. 42 al 44) y en tratados internacionales.
- Defender la presencia de docentes e instituciones especializados que puedan conocer y dominar metodologías educativas para que las personas con algún tipo de discapacidad tengan la oportunidad de integrarse en la educación escolarizada de manera efectiva y competitiva, lucha que concierne en general a toda la sociedad ecuatoriana en su conjunto y en particular, a las instituciones públicas y privadas, a las familias, a los propios involucrados y al

¹²⁶LOD, art. 9.

órgano rector de políticas públicas representado por el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades (Art. 88 LOD).

En general, se tendría que alimentar el concepto de educación inclusiva planteado actualmente en la ANID, donde la condición de discapacidad prevalece sin hacer intersección con importantes factores de discriminación adicionales que dan un contexto distinto a cada situación particular.

3.- Rescatar los datos provenientes de un diagnóstico que intersecciona las diferentes categorías de discriminación, a fin aprovechar, en el ámbito laboral dicha información para asignar roles, cargos y espacios en los cuales puedan explotarse sus potencialidades y fortalezas.

Luego de que la ANID haya sido construida utilizando parámetros relacionados con la teoría de la interseccionalidad, convendría aprovechar los espacios que se crean en la etapa de implementación y seguimiento de políticas públicas relacionadas con la discapacidad, donde los organismos públicos y privados trazan su plan institucional con el apoyo y vigilancia del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades en los tópicos de su competencia.

En materia laboral por ejemplo, es vital contar con una adecuada construcción y manejo de un Registro de Personas con Discapacidad en el Ecuador, de acceso público cuya responsabilidad en este caso compete al Ministerio de Salud, puesto que:

La autoridad sanitaria nacional será la responsable de llevar el registro Nacional de personas con discapacidad y con deficiencia o condición discapacitante, así como de las personas jurídicas públicas, semipúblicas y privadas dedicadas a la atención de personas con discapacidad y con deficiencia o condición discapacitante, el cual pasará a formar parte del Sistema Nacional de Datos Públicos, de conformidad con la Ley.¹²⁷

Para optimizar el objetivo que pretende convertir a los miembros de este sector del país en entes productivos, útiles y competitivos en empresas públicas, privadas o para iniciar negocios propios, conviene contar con la base de datos referida en el párrafo anterior, información que debería ser digitalizada y complementada con un resumen de los principales datos que definan el perfil de las personas con discapacidad en situación de interseccionalidad, para que sean seleccionados por el sector productivo del país. Esta información, luego de debates, opiniones y consensos podrían ser valoradas y

¹²⁷ Ibíd. Art. 13.

administradas con la coordinación y organización conjunta de los actores sociales, el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades y los ministerios de Relaciones Laborales y de Conocimiento y Talento Humano.

4.- Participación activa de los equipos gubernamentales (CONADIS) y colectivos con discapacidad en situación de interseccionalidad, en la etapa de evaluación de la política pública implementada.

Es realmente importante promover una intervención cooperativa del Consejo Nacional de Igualdad en Discapacidades en el área de seguimiento y evaluación de las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir y de la Agenda Nacional de Discapacidades, y no únicamente cumplir el objetivo de verificar la inserción de los miembros con discapacidad en campos educativos, laborales o de rehabilitación sino también organizar un seguimiento permanente, responsable y subsidiario entre el organismo y la sociedad civil para rastrear problemas e inconsistencias que permitan mejorar la política formulada inicialmente.

Es importante también, rever las funciones de vigilancia, diseño y promoción de políticas públicas asignadas al Consejo Nacional de Igualdad en Discapacidades, tal como se expone en su misión y visión¹²⁸, puesto que su espacio de actuación se limita a ser solamente el vigilante del cumplimiento de políticas públicas en las instituciones y organismos del país, responsabilidad que también atañe a todas las personas con discapacidad que a diario demandan los servicios de entidades e instituciones del Estado. En este sentido, el Consejo, de cierto modo tiene límites para dar vida a las directrices por ellos supervisadas, es decir, sería importante ampliar su utilidad y campo de acción, brindándole facultades como gestor y ejecutor de las referidas políticas, siempre y cuando exista la debida fiscalización de recursos gubernamentales y de autogestión que el caso amerite.

Finalmente, es preciso que el trabajo de diseño de políticas públicas impulsado por el CONADIS se desarrolle en coordinación con las diferentes entidades estatales, pues cada organismo pondrá como principal espacio de actuación la defensa específica de derechos orientados por ejemplo hacia temas de Género, etnia, raza, edad, salud, migración, entre otros; en razón de aquello hace falta una coordinación interinstitucional que al menos logre el intercambio de datos estadísticos – informativos,

¹²⁸ Consejo Nacional de Discapacidades, *Misión*, (2016) <<http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-institucion/>>

estudios de campo o análisis de casos particulares, que sirvan como punto de partida para planificar acciones que brinden protección y atención por ejemplo, a mujeres indígenas con discapacidad, niños afros con discapacidades múltiples, montubios discapacitados con niveles socio económicos bajos, Etc.

2.3 Rol de los involucrados

La praxis ha dejado la sensación, y a veces la certeza, de que las personas con algún tipo de discapacidad no puedendarse el lujo de desperdiciar ni descuidar aquellos espacios de intervención e inclusión que con tanto esfuerzo han logrado conseguir; por el contrario, es grande el compromiso individual que corresponde asumir, es continuar construyendo una cultura de independencia, autonomía y conocimiento, objetivo que se visualiza con mayor éxito gracias a los medios tecnológicos, jurídicos y sobre todo humanos que están al alcance y que han estado en auge en los últimos tiempos.

Pero para activar estas armas que se resumen en autonomía, compromiso y liderazgo, es indispensable comenzar a examinar minuciosamente los obstáculos que limitan, de cierto modo este trabajo, trabas que entre otras manifestaciones se muestran a través de actos prejuiciosos y separatistas generados por la presencia de diversos factores de discriminación que todavía perduran en la sociedad ecuatoriana y que sin duda pueden afectar de manera interseccional a una persona o grupo.

En efecto, todos los seres humanos somos iguales en dignidad y merecemos igual respeto, pero también todas las personas somos diferentes con características específicas sobre las cuales construimos nuestras identidades individuales y colectivas. Así encontramos diferencias de género, clase, cultura, etnia, color, orientación sexual, edad, creencias religiosas, políticas, nacionalidad, condiciones de salud, discapacidades, etc.¹²⁹.

Entonces, el contexto humano y diverso obliga en principio a identificar la realidad individual para luego relacionarla con otras similares, que permitan ponderar aquellos factores de discriminación que interactúan conjuntamente con la deficiencia, de

¹²⁹ Judith Salgado Álvarez, "Lidiando con la diferencia. Respuestas desde la justicia constitucional ecuatoriana y colombiana", en *Foro: Revista de Derecho*, No. 16 (II Semestre, 2011), 10, <<http://hdl.handle.net/10644/3135>>

modo que estos indicadores cobren fuerza y sean de utilidad para fundamentar nuestros reclamos y buscar consensos entre los involucrados para impulsarlos y proponerlos.

Basados en un marco de autonomía, respeto, aceptación individual y colectiva, auto preparación y compromiso, las personas con discapacidad podemos convertirnos en verdaderos protagonistas de una política pública innovadora con visión interseccional, dejando de lado una actitud estática que los convierte en meros receptores de favores y asistencialismo, del cual se logran beneficiar solo unos pocos. Con este presupuesto, además, se pueden emprender acciones tales como:

- Encuentros dirigidos a generar discusiones permanentes sobre las temáticas urgentes y delicadas, mismas que deberán ser alimentadas con información debidamente justificada que muestre la realidad, con herramientas jurídicas que amparen el derecho vulnerado y con mecanismos políticos que logren persuadir al régimen estatal para que considere las necesidades y problemáticas. Estas reuniones, debidamente documentadas, incluirán por supuesto principios, valores y derechos que se verán reflejados con los resultados que pudiera arrojar la ejecución de determinado proyecto.
- Conocer y dominar aquellos respaldos normativos que reconocen los derechos que se pretenden promover a través de un plan de acción, ya que muchas veces el derecho expresa mucho más que la voluntad política, de modo que es preciso señalar necesidades urgentes o transgresión de derechos que efectivamente están contraviniendo lo dispuesto en la Constitución o demás preceptos jurídicos; flujo de información que permitirá validar posiciones, defender proyectos e incluso exigir el correcto accionar del Estado a favor del conglomerado humano con discapacidad.
- Establecer una relación directa entre los actores sociales y el sitio en el cual se desenvuelve el grupo y donde se experimenta la problemática o transgresión de derechos, de tal modo que exista el apoyo y complementariedad integradora para proponer mejoras y establecer vínculos colectivos sin discriminación de persona alguna, manteniendo al margen nuestros intereses individuales que seguramente serán satisfechos con la consecución de un proyecto que beneficie a todo el grupo afectado.

- Delimitar cuidadosamente el ámbito en el cual se enmarcará la iniciativa de Política Pública, es decir, si va orientada por ejemplo hacia lo social, cultural, económico o ambiental pero siempre enfocando la temática con una visión interseccional. Este accionar servirá de puente hacia el ejercicio político encargado de analizar, revisar y buscar recursos para la ejecución de dicha propuesta ciudadana.

Hemos de reconocer entonces, que las personas con discapacidad en situación de interseccionalidad así como la ciudadanía en general, estamos facultados a accionar una garantía de política pública que nos permita dotar de contenido una propuesta; pudiendo aprovechar esta vía constitucional para dar un giro al esquema tradicional de una directriz gubernamental que comúnmente incluye una visión individual de cada factor discriminatorio, tal como ha sido el caso de la deficiencia en la agenda pública ecuatoriana.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo de investigación se han presentado algunos planteamientos que han buscado identificar a la discapacidad, a los factores de discriminación, a la teoría de la interseccionalidad y a la garantía de Política Pública. Corresponde entonces evaluar como estos conceptos se fusionan en una sola historia, en una misma experiencia de vida y en un espacio político donde se observa interés y preocupación por resolver directamente problemáticas de desigualdades individuales. De modo que, conviene poner énfasis en las premisas básicas que nos permiten concluir que, sin duda alguna, existen en el Ecuador personas con discapacidad en situación de interseccionalidad entre factores de discriminación que merecen atención y que es posible hacer efectivo el reconocimiento de sus derechos vía política pública:

1.- Son múltiples los factores de discriminación que aún persisten en la sociedad (discapacidad, género, raza, situación socioeconómica, orientación sexual, ideología política o religiosa, migración, diferencias físicas, etc.), generadores de prejuicios, desigualdades y restricciones que afectan el desarrollo físico, emocional y actitudinal de una persona o grupo. Estos factores han sido examinados y regulados vía legislativa, ejecutiva, jurisprudencial e internacional, basados en parámetros unidireccionales que cada categoría discriminatoria ha generado en la sociedad, desarrollando luchas sociales en pro del reconocimiento y defensa de derechos específicos de mujeres, discapacitados, niños, jóvenes, ancianos, indígenas, afros, entre otros.

2.- La discapacidad es una condición humana afectada por una deficiencia, que ocasiona cierta disminución en las capacidades biológicas, psicológicas o asociativas de una persona, pero al igual que cualquier ser humano, cuentan con un sinnúmero de capacidades listas para ser explotadas y utilizadas en el desempeño cotidiano de su vida personal, familiar, social y laboral. Se trata de una de las tantas situaciones que requieren mayor tratamiento, atención, rehabilitación y educación para que los resultados productivos que puedan ofrecer a la población sean competitivos, apreciados, útiles y de gran valía; es decir, se trata de un trabajo mancomunado entre la persona afectada por la deficiencia, los miembros de su entorno, el Estado y la sociedad en general como actores en esta tarea que no solo se preocupa por prevenir la discapacidad, sino también por combatir los aspectos negativos que han caracterizado a esta condición.

Los esfuerzos realizados para que se reconozcan a las personas con discapacidad como seres humanos útiles y productivos, han sido prolongados y difíciles, pero necesarios. Y ha costado mayores esfuerzos crear y legislar alternativas de solución en forma de derechos, que permitan sacar a la luz sus potencialidades para que la sociedad y la misma persona se beneficien de ellas. Éstas luchas han sido desarrolladas tomando como base únicamente la discapacidad, dejando de lado de cierto modo, otros factores de discriminación que interactúan a la par con la deficiencia, tales como la pobreza, el género, la edad, el racismo, la orientación sexual, la condición migratoria o las diferencias físicas. Este accionar, hasta cierto punto comprensible, se ha desarrollado en razón del asombroso grado de acciones discriminatorias a causa de la deficiencia, atravesando por creencias que la han ubicado como un “castigo divino”, como un “sufrimiento eterno” o como una “carga para la familia”; por prejuicios que han generado sentimientos de culpa, lástima, caridad o beneficencia; por esfuerzos médicos que han intentado remediarla; y hasta por juicios y acciones de rechazo, exclusión y vergüenza.

4.- La teoría de la interseccionalidad, desarrollada por corrientes afro feministas, opera cuando un factor principal de discriminación interactúa simultáneamente con otros de distinta clase, influyendo de manera diferente en la vida de cada persona y creando situaciones de discriminación específicas. Aunque el concepto como tal es reciente, los procesos y esfuerzos que han fortalecido y enriquecido la teoría se han venido desarrollando desde hace mucho tiempo conjuntamente con el deseo de las mujeres de abolir la esclavitud, de hacer visibles sus derechos y luego, con los trabajos emancipadores de las mujeres de color, por conseguir reconocimiento y participación en sociedad, seguido por los reclamos y clamores de mujeres lesbianas y chicanas que también buscaban espacios de actuación y reconocimiento frente un grupo hegemónico de mujeres blancas heterosexuales y frente a un sistema patriarcal demasiado arraigado.

La académica Kimberlé Crenshaw quien acuñó el término de interseccionalidad, concluyó que esta teoría opera en 2 vías: Estructural porque analiza las repercusiones personales y sociales derivadas de la interrelación de dos o más factores de discriminación en una realidad determinada; y política, porque enfoca su preocupación en la falta de estrategias políticas que busquen incluir en sus agendas problemáticas y necesidades de una persona o grupo afectado por diversos sistemas de opresión

simultáneos. Este análisis de la teoría, ha dado paso a que en los últimos años varios grupos políticos incluyan en sus debates la discriminación múltiple o interseccional; donde la Organización de Naciones Unidas (ONU) no ha sido la excepción y en el fomento y defensa de los derechos humanos en una de sus resoluciones sobre los derechos humanos de la mujer adoptada en 2002, hizo referencia a la importancia de examinar la intersección de múltiples formas de discriminación con perspectivas de género.

5.- Los trabajos legales y jurisprudenciales relacionados con la discapacidad en relación con la teoría de la interseccionalidad en el Ecuador no han sido desarrollados acorde a sus presupuestos, por el contrario se han adecuados a circunstancias y situaciones donde se resaltan necesidades de salud, educación, trabajo o rehabilitación pero en distintos momentos, acontecimientos o situaciones individuales, sin observarse intersecciones entre las diversas categorías de discriminación para identificar necesidades específicas y combatir desigualdades. Como ejemplificala norteamericana Ferree Mira MI, cuando una experiencia se generaliza se invisibilizan importantes diferencias que pueden crear otro tipo de necesidades.

6.- Las políticas públicas son herramientas estatales dotadas de contenido y acción; formuladas, ejecutadas y evaluadas en conjunto por autoridades y sociedad para hacer frente a las problemáticas sociales, culturales y económicas de un país. Son instrumentos gubernamentales moduladores de una equilibrada distribución del poder económico del Estado, contenidas en directrices de cumplimiento obligatorio. Son herramientas que exigen investigación, planificación, difusión y seguimiento responsable y comprometido por parte de los funcionarios del Estado seleccionados para su proyección y del aporte que la sociedad civil pueda brindar, a través de las diferentes formas de participación y vigilancia reconocidas en la Ley. Además, se trata de lineamientos que cumplen un proceso de construcción compuesto por una etapa preparatoria o de diagnóstico, otra de formulación o definición, y una última de aprobación e implementación; cuyos parámetros deben reconocer, defender o promover derechos.

7.- La garantía constitucional de política pública se fundamenta en el mandato de protección y promoción de derechos reflejados en directrices políticas del Estado, cuya efectividad radica en el trabajo en equipo fomentado por los representantes de la

administración central, aportes científicos, análisis de datos estadísticos, cooperación ciudadana de los interesados e intervención activa de organismos públicos y privados involucrados en la problemática social a mejorar vía política pública.

La autoridad judicial es una de las funciones del Estado que puede intervenir cuando una Política Pública menoscabe derechos constitucionales, intervención que puede ser activada mediante la garantía jurisdiccional de Acción de Protección propuesta por cualquier ciudadano, norma regulada en el artículo 88 de la constitución vigente y en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

8.- La Política pública desarrollada en materia de discapacidad en el Ecuador experimentó un gran avance a partir del 2007, cuando la deficiencia constituyó el motor para emprender planes y programas en favor del colectivo con algún tipo de discapacidad, tomando como punto de partida la realización de un verdadero diagnóstico estadístico sobre los seres humanos con discapacidad en el país, para desplegar una política de prevención de discapacidades; observándose un resultado sorprendente que causó alarma social y despertó verdadera preocupación estatal, a tal punto de elevar a política de Estado la prevención, atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad, así como también incluir en el presupuesto, rubros destinados a cumplir con este cometido. El progresivo avance en este ámbito se desarrolló de la mano del Lic. Lenin Moreno Garcés, Vicepresidente de la República en los periodos 2007 – 2013, quien impulsó entre sus principales programas: Ecuador Sin Barreras, Misión Solidaria Manuela Espejo y Bono Joaquín Gallegos Lara. El fundamento de las acciones afirmativas impulsadas vía política pública sobre la temática, se han desarrollado bajo el cimiento preciso de la deficiencia, sus necesidades y actitudes discriminatorias causadas por el impacto negativo de la condición de discapacidad que afecta a una persona.

Las políticas públicas en el ámbito de las discapacidades, incluidas en el Plan del Buen Vivir y en la Agenda Nacional de Discapacidades 2013- 2017, han sido establecidas en base al principio de igualdad y no discriminación, adoptando criterios inclusivos capaces de lograr el pleno acceso a la educación, al trabajo, a los medios de comunicación y a la participación política de las personas afectadas por alguna deficiencia. Pero, se trata de lineamientos teórico-políticos basados en estadísticas que valoran por separado la información que presenta cada factor discriminatorio sin hacer

intersecciones entre sí, además las metas planteadas exigen una comprometida cooperación institucional, recursos económicos y verdadera preocupación estatal, social, familiar e individual para su consecución.

9.- Para introducir la teoría de la interseccionalidad en la fase de planificación de futuras políticas públicas en materia de discapacidades, se requiere contar con los aportes de la sociedad a través de las diversas formas de participación individual y colectiva reconocidas por la Constitución ecuatoriana que permitan extraer los resultados del trabajo investigativo y analítico sobre literatura relacionada con el paradigma de la interseccionalidad, a fin reproducir sus conclusiones en la etapa preparatoria y de diagnóstico de la política pública en materia de discapacidades y reafirmar nuevos fundamentos teóricos para alimentar futuros proyectos.

Para introducir cambios e innovaciones en cualquier etapa de diseño, aprobación, ejecución o seguimiento de una política pública, es vital conocer los instrumentos matrices, planes institucionales, normativa nacional e internacional vigente, autoridades responsables, espacios y tiempos en los que se puedan proponer iniciativas innovadoras, como el impulso de un nuevo diagnóstico basado en un enfoque interseccional por ejemplo.

10.- El estudio de casos particulares de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad han permitido identificar intersecciones entre más de 2 factores de discriminación en la historia experimentada por cada participante, pues factores tales como la pobreza, el género, la edad, la migración, sector de vivienda, Etc. se han cruzado trayendo como consecuencia una discriminación marcada y específica que a la postre redujo oportunidades, afectó a su desarrollo académico, perturbó su estado emocional, causó impacto en sus relaciones familiares y sociales e incluso fomentó la desconfianza de sus capacidades frente al conglomerado social.

La formulación de una política pública parte en gran medida de las experiencias reales de vida de los ciudadanos y sobre todo de las consecuencias negativas que éstas les han causado, pues los casos referidos en el presente trabajo son una mínima muestra de las intersecciones que han hecho en sus historias varios factores discriminatorios, reflejando su sentir a fin sus vivencias y otras tantas similares sirvan como respaldo a la necesidad de adaptar la teoría de la Interseccionalidad a la realidad ecuatoriana que experimentan las personas con algún tipo de discapacidad.

En tal sentido es vital proyectar casos reales en los que han sido perceptibles vulneración de derechos a causa de la afectación de dos o más sistemas de opresión. Es relevante sobre todo, emprender un trabajo individual de las propias personas con algún tipo de discapacidad capaz de generar autonomía, independencia y libertad de expresión, que a la postre podrá traer como consecuencia participación directa de los involucrados, intervención de profesionales especializados en la materia, asignación de recursos debidamente fiscalizados, formulación de directrices basadas en parámetros innovadores e incluso desarrollar un banco de información alimentado por ideas que coadyuven al reconocimiento, ejercicio, defensa y ampliación de derechos en favor del gremio con discapacidad en situación de interseccionalidad.

Bibliografía

«Convención Americana sobre Derechos Humanos.» Registro Oficial No. 801. 06 de agosto de 1984.

«Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación.» Registro Oficial No. 283. 02 de marzo de 2004.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Asamblea Nacional del Ecuador. «Ley Orgánica de Participación Ciudadana.» Registro Oficial No. 175. 20 de abril de 2010.

—. «Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de la Igualdad.» Registro Oficial No. 283. Quito, 07 de julio de 2014.

—. «Ley Orgánica de Discapacidades.» Registro Oficial No. 796. 25 de septiembre de 2012

—. «Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades.» Registro Oficial 2do. No. 145. Quito, 17 de diciembre de 2017.

—. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No. 449, 2008.

Ávila Santa María, Ramiro, Agustín Grijalva Jiménez, y Rubén Martínez Dalmau. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Ávila Santamaría, Ramiro. *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.

Caicedo Tapia, Danilo, y Angélica Porras Velasco (edit.). *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.

Camacho, Alex, Galo Fraga, Fernando Jácome, y Diana Albán. «Política de atención a personas con discapacidad en el Ecuador: Hacia un modelo de exportación.» *Revista Línea Sur* Vol. 2, No. 6 (2013).

CONADIS. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2016*. Quito: CONADIS, 2012.

Consejo Nacional de Discapacidades. *Misión*.
<http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-institucion/>.

—. *La Institución*. 2016. <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-institucion/> (última visita 07 de febrero de 2017).

—. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*. Quito: CONADIS, 2012.

—. «consejodiscapacidades.gob.ec.» 2016. <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/6-Evaluaci%C3%B3n-General-de-la-Gesti%C3%B3n-Institucional-20> (última visita 23 de 10 de 2016).

Cubillos Almendra, Javiera. «La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista.» *Revista Internacional de Ética y Política* (Oximira) No. 7 (Otoño 2015): 119-137.

Defensoría del Pueblo del Ecuador. «dpe.gob.ec.» 2016. <http://www.dpe.gob.ec/lucha-contra-la-violencia-y-la-discriminacion/> (última visita 22 de 10 de 2016).

—. *Compendio de los casos más relevantes en relación al derecho a la igualdad y no discriminación, tramitados por la Defensoría del Pueblo en el período 2009 al 2012*. Quito: DPE, 2012.

—. *Eje lucha contra la violencia y la discriminación*. 2016. <http://www.dpe.gob.ec/lucha-contra-la-violencia-y-la-discriminacion/> (última visita 20 de septiembre de 2016).

Defensoría del Pueblo y Dirección General de la Política Pública. *Cuestionario para la relatoría especial sobre vivienda adecuada*. Quito: DPE, 2014.

Dell'Anno, Amelia. «Perspectivas sociales de la discapacidad.», en María Eugenia Almeida y María Alfonsina Angélica (comp.), *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina* 15-27. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 2012.

Esguerra Muellev, Camila, y Jeisson Alanis Bello Ramírez. «Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica.» *Revista de Estudios Sociales* No. 49 (mayo-agosto 2014).

Expósito Molina, Carmen. «¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España.» *Revista*

Investigaciones Feministas (Grupo de Investigación Multiculturalismo y Género) 3 (2012): 203-222.

Federación Nacional de Ciegos del Ecuador. *Servicios*. <http://www.fencecuador.org/servicios.html> (última visita 02 de marzo de 2017).

García Corredor, Laura. «(Des) en-redando estereotipos: representaciones sociales de las mujeres afrodescendientes. Los casos de Cali (MAFUM) y Quito (Piel Africana-CONAMUNE).» *Tesis de maestría*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.

González Arias, María Rosario. «La violencia contra las mujeres: análisis de las políticas públicas españolas desde la perspectiva de género.» *Tesis de doctorado*. Oviedo: tesis Universidad de Oviedo, 2012.

González, Ludwig Guendel. «Políticas públicas y derechos humanos.» *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad de San José de Costa Rica) vol. III, núm. 97 (2002): 52-76.

Hall, Stuart. *El espectáculo del "otro" Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.

Honorable Congreso Nacional. «Código del Trabajo.» Quito: *Registro Oficial Suplemento 167*, 16 de 12 de 2005.

La Barbera, María Caterina. «Interseccionalidad, un concepto viajero: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea.» *Revista Interdisciplinaria* 4, n° 8 (2016): 105-122.

Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica*, 2002.

López González, María. «Discapacidad y Género. Estudio Etnográfico sobre mujeres discapacitadas.» *Revista inter-universitaria de investigación sobre discapacidad e interculturalidad* (Universidad de Córdoba) 1 (2007): 137-172.

Ministerio de Educación. *Escuelas inclusivas*. <https://educacion.gob.ec/escuelas-inclusivas/>.

Ministerio de Finanzas. «Presupuesto General del Estado: programa anual de inversiones entidad-proyecto gastos.» Ministerio de Finanzas. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/33-Plan-Anual-de-Inversiones-Entidad-Proyecto.pdf>.

Ministerio de Relaciones Laborales. «Reglamento para el registro de trabajadores sustitutos de personas con discapacidad.» Acuerdo No. MRL- 2013-0041 Registro Oficial No. 909. Quito, 11 de marzo de 2013.

Ministerio de Salud Pública. «Registro Nacional de Discapacidades.» Ministerio de Salud Pública. http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica_conadis.pdf.

Montaña Pinto, Juan, ed., *Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador*. Quito: VYM Gráficas, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

Oré Aguilar, Gaby. *Discriminación múltiple, interseccionalidad e igualdad multidimensional en el marco de los derechos humanos*. Buenos Aires: CLADEM, 2011.

Ortega, Esther. «Reflexiones sobre negritud y el lesbianismo.» en Carmen Romero Bachiller, Silvia García Dauder y Carlos Bargueiras Martínez, *El eje del mal es heterosexual. Figuraciones movimientos y prácticas feministas queer* 67-71. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

Palacios, Agustina. «El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad.» en Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (edit.), *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, 389-412. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.

Presidencia de la República del Ecuador. «Decreto Ejecutivo No. 1076.» *Registro Oficial* 345. 12 de mayo de 2008.

—. «Decreto Ejecutivo No. 422.» *Registro Oficial* No 252. 06 de agosto de 2010.

—. «Ley Orgánica De Discapacidades.» Quito: *Registro Oficial Suplemento* N° 796, 25 de 09 de 2012.

—. «Decreto Ejecutivo No 1047.» *Registro Oficial* No 788. 01 de julio de 2016.

—. «Decreto Ejecutivo No. 338.» *Registro Oficial* 97. 04 de junio de 2007.

—. «Decreto Ejecutivo No.6.» *Registro Oficial* No. 014. 13 de junio de 2013.

Rabossi, Eduardo. «Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación.» *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 7 (septiembre-diciembre 1990): 175-192.

Salgado Álvarez, Judith. «Lidiando con la diferencia. Respuestas desde la justicia constitucional ecuatoriana y colombiana.» *Foro: Revista de Derecho* 16 (II Semestre 2011): 1-10.

Sancho Ordóñez, Fernando. «Masculinidades hegemónicas: Espacios públicos, homofobia y exclusión.» *Tesis de maestría*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, 2012.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: SENPLADES, 2011.

—. «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.» en *SENPLADES* <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf>

—. «Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.» *Registro Oficial No. 078*. Quito, 11 de septiembre de 2013.

—. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: SENPLADES, 2011.

Thoenig, y Meny. «Planificación y evaluación de políticas de información.» Xina. Universidad Abierta de Cataluña. 1992. http://xina.uoc.es/prestatgeries/09005/marco_conceptual.pdf (última visita 24 de 10 de 2016).

Valencia, Cristina, y María Elisa Bernal. *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*. Quito: CEPAL y ONU, 2016.

Vicepresidencia de la República del Ecuador. *Programas de la Vicepresidencia de la República*. 2013. <http://www.vicepresidencia.gob.ec/programas-de-la-vicepresidencia-de-la-republica/> (última visita 16 de febrero de 2017).

Zagrebelsky, Gustavo. «La idea de justicia y la experiencia de la injusticia en La exigencia de justicia.», en Gustavo Zagrebelsky. *La exigencia de justicia* Madrid: Trotta, 2006.

Zapata, Martha y Sabina García y Jennifer Chan. *Interseccionalidad al Debate: Actas del Congreso "Indicadores interseccionales y medidas de inclusión social en instituciones de educación superior"*. Berlín: Coordinación MISEAL, 2013.

Anexos

Anexo 1: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad

Apellidos y Nombres	Edad	Tipo de Discapacidad	Autodefinición Étnica	Ciudad De Nacimiento	Lugar De Residencia	Datos De Contacto
Quinapallo Loma Juan Carlos	34	Visual	Mestizo	Quito	Quito	Cel. 0984730371 Mail. juancaramor@hotmail.es

Reseña biográfica por etapas:

1. Infancia: Perdí la vista desde que nací y mi infancia es una de las etapas que prefiero no recordar, ya que vienen a mi mente situaciones desagradables que marcaron mi vida y de cierto modo me impidieron cumplir mis sueños. Recuerdo pleitos familiares, el alcoholismo y el carácter violento de mi padre, la excesiva carga laboral de mi madre, la falta de dinero para comida, ropa y educación para mí y mis hermanos, y sobre todo las comparaciones malsanas que hacían familiares y amigos conmigo y mi hermano que tiene problemas de visión parcial. Recibí mi educación primaria en un internado católico en el cual mi madre tuvo que dejarme ya que no disponía de tiempo ni dinero para encargarse de mí. Con lágrimas en los ojos esperaba que llegue el día de salida para ir a mi casa si es que tenía la suerte de que mi madre se acuerde de mí, pues prefería las peleas de mis padres, la música a volumen alto en casa y momentos de hambre antes que el maltrato físico y psicológico que recibí por parte de las monjas del internado.

2. Adolescencia: mi adolescencia la viví en medio de amigos, hambre, alcohol y en una época intenté vender drogas en el colegio para conseguir algo de dinero y evitar burlas de compañeros que aparte de mi ceguera criticaban mis necesidades económicas, pero mi madre se había dado cuenta haciéndome entender a golpes que vender drogas estaba mal; entonces, con la ayuda de mi bastón y el reflejo de luces y bultos que podían percibir mis ojos comencé a vender caramelos y cantar en los carros de transporte urbano y rural, pese a las críticas y lástima de vecinos y familiares, así logré terminar la

secundaria imponiéndome ante autoridades, profesores y compañeros que con sus actitudes me impedían estudiar. En varias ocasiones Sentí gran envidia de personas ciegas que tenían dinero y reglas familiares que respetar, sintiendo frustración porque al intentar ingresar a un conservatorio de música para cumplir mi sueño de ser pianista, me negaron la entrada por ser ciego y no tener dinero para comprar el instrumento.

3. Época adulta: intenté ingresar a un instituto de ciencias de la educación donde me negaron la entrada por ser ciego, golpee en vano puertas en conservatorios públicos ya que soñaba con ser pianista y de igual forma me negaron el ingreso, pero con mi trabajo en los carros, un piano que me regalaron y con la ayuda que podía darme mi madre pude aprobar los 3 primeros niveles en un Conservatorio particular, el cual lamentablemente tuve que abandonar por falta de dinero y porque en mi mundo de libertad excesiva me tocó enfrentar la llegada de un hijo. Esta nueva responsabilidad y el amor de juventud hicieron que dejara de lado mi sueño, dedicándonos con mi pareja a sostener el hogar y criar a nuestro hijo. Luego en mi edad adulta pude volver a la música que tanto me apasiona ya que ingresé de planta en una empresa privada que contrató a varias personas con discapacidad, incluyendo a músicos en su nómina. En razón de que mis ingresos en la empresa donde trabajo y gano el sueldo básico para mantenerme y llevar dinero a mi hogar eran insuficientes, me postulé y salí favorecido para formar parte del Coro de No Videntes Voces y Susurros “VOSU” que tuvo aproximadamente 2 años de actividad, pero ventajosa o perjudicialmente luego que se detuvo el trabajo por complicaciones de presupuesto estatal, la empresa auspiciante KFC continúa entregando a todos los integrantes la remuneración mensual y manteniéndonos en nómina pese a que no estamos trabajando; conozco varios casos de compañeros que trabajan en otras empresas que no se atreven a ponernos a producir y prefieren pagar el sueldo a quienes prácticamente estamos en la casa para así evadir sanciones

Anexo 2: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad

Apellidos y Nombres	Edad	Tipo De Discapacidad	Autodefinición Étnica	Ciudad de Nacimiento	Lugar de Residencia	Datos de Contacto
Betancourth Unuzungo María Isabel	28	Visual	Mestiza	Machala	Quito	Cel. 09876353 94 Mail. Prinmaisa .Betancou rth@gmail .com

Reseña biográfica por etapas:

1. Infancia y Adolescencia: Nací en Machala costa ecuatoriana, soy María Isabel Betancourth, ciega total por un problema congénito. Las principales muestras de discriminación recibidas comenzaron desde mi infancia en el ámbito educativo, cuando compañeros y profesores me excluían de actividades académicas y de recreación, cuando nada hacían para procurar mi inclusión y querían extenderme el pase de año como un regalo; pero al menos el apoyo familiar siempre ha estado presente permitiéndome burlar estos obstáculos.

2. Época adulta: Al cumplir la mayoría de edad enfrenté el reto de dejar a mi familia y migrar sola a la capital, decisión que me permitió adquirir independencia económica y social, pero a la vez me tocó enfrentar desplantes en las diferentes actividades cotidianas que realizaba, al querer por ejemplo comprar ropa o artículos de belleza tenía que tolerar murmuraciones y comentarios de los vendedores que decían “Pobrecita ha sido una mujer bonita pero lamentablemente ha sido cieguita que pena por ella”, imaginarios que me alejaban de lo estético y me hacían creer que no podía tener atractivo físico y peor aún una relación sentimental, asociando la discapacidad con lo feo y desagradable. Recuerdo que frente a mi curiosidad y mi sueño de ser madre, consulté a una ginecóloga, profesional que manifestó: “cómo es posible que usted esté teniendo relaciones con su pareja, no piensa que usted es una mujer discapacitada, como piensa quedarse embarazada, si usted no puede mirar, como va a cuidar a su hijo; sería una irresponsabilidad de su parte querer ser madre señorita”. Todavía persisten los imaginarios sociales mal concebidos que impiden realizarnos como mujeres, esposas,

madres y profesionales, toca seguir luchando contra la corriente buscando alternativas de soluciones a la problemática.

Anexo 3: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad

Apellidos y Nombres	Edad	Tipo De Discapacidad	Autodefinición Étnica	Ciudad de Nacimiento	Lugar de Residencia	Datos de Contacto
Yauli Chicaiza Franklin Bolívar	38	Visual	Mestizo	Latacunga / Alaquez	Quito	Cel. 0992758735 Mail. Klimbol@Hotmail.Com

Reseña biográfica por etapas:

1. Infancia: soy el 5to de seis hermanos procedentes de una familia de agricultores que vivió en el sector rural de Latacunga, cantón ALAQUEZ; debido a la falta de recursos económicos de mis padres tuvimos que sortear varias privaciones en cuestiones de salud y educación, los servicios de salubridad eran costosos e inasequibles, mientras que para poder obtener recursos para mi educación primaria a mis padres les tocó emigrar a la capital del país en calidad de jornaleros en una hacienda ubicada en el sector de Tambillo al sur de Quito.

2. Adolescencia: en mi adolescencia tuve que trabajar para continuar con mis estudios y ayudar a mis padres, pero a los 14 años perdí la vista a consecuencia de un impacto con una pelota mientras jugaba fútbol con mis amigos. Así entonces, por toda la medicina que necesitaba, todo el poco dinero que tenía producto de mi trabajo, se iba terminando por la compra de la medicina, y con ello se desvanecía totalmente mi sueño de estudiar. Tiempo después venciendo prejuicios y limitaciones logré rehabilitarme y terminar la secundaria con la ayuda de mi madre, ser incondicional que presencié evoluciones, negativas de autoridades que me impidieron estudiar por mi ceguera, segregación y restricciones por mi discapacidad y falta de recursos.

3. Etapa adulta: ya más maduro y mejor ordenadas mis ideas aprendí a labrar la tierra para conseguir dinero y a través de un préstamo logré pagar la matrícula en la universidad y Estuve a punto de perder una beca otorgada por la Universidad para empezar mis estudios superiores en razón de que me exigían ser parte de una asociación de no videntes, requisito con el cual yo no estaba de acuerdo en razón de que he percibido que en estas organizaciones los beneficios y liderazgos se otorgan únicamente a directivos y amigos personales mientras las necesidades de los socios quedan

relegadas; luego perdí a mi madre que hasta ese momento había sido mi principal apoyo y quien me había cimentado la fortaleza, el tesón y las ganas de luchar por un futuro mejor. Por eso ahora, no me importa si me dicen ciego, pobrecito, indígena, etc. porque igual yo sigo por la vida en búsqueda de un horizonte porque aunque a veces pasan desapercibidas las dificultades que nos rodean y únicamente se fijan en la discapacidad yo he podido luchar contra aquello.

Anexo 4: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad

Apellidos y Nombres	Edad	Tipo de Discapacidad	Autodefinición Étnica	Ciudad De Nacimiento	Lugar De Residencia	Datos De Contacto
Angulo Bautista María José	28	Visual	AfroEcuatoriana	Esmeraldas	Esmeraldas	Cel. 0982301 133 Mail. Majo- 45@Hot mail.Co m

Reseña biográfica por etapas:

1.- Infancia: Nací el 4 de febrero de 1988, con una enfermedad que en la actualidad es común, pero que hasta el omento no tiene cura; se llama Retinosis Pigmentaria. Los médicos diagnosticaron mi caso como único porque al momento de nacer ya tenía la enfermedad desarrollada. Luego mis padres me internaron en una escuela de educación especial para niños ciegos y sordos ubicada en la ciudad de Quito. En este instituto de educación especial pasé la mayor parte de mi infancia y parte de la adolescencia, hasta terminar la primaria.

2. Adolescencia: regresé a mi ciudad, donde continué con mis estudios secundarios: Esta etapa para mí fue compleja, porque al estudiar en un colegio de educación regular no hicieron falta los obstáculos; maestros que decían que no se encontraban capacitados en educación especial, burlas de compañeros, etc. Gracias al apoyo constante de mis padres y de toda mi familia pude concluir mis estudios secundarios y superiores.

3. Época adulta: en la universidad Técnica Luis Vargas torres de Esmeraldas estudié la carrera de comunicación social. Puedo decir que la sociedad esmeraldeña aún no se encuentra capacitada en el trato hacia una persona con discapacidad, en la universidad pude palpar esta realidad, compañeros que en lugar de ayudarme se cruzaban al otro lado de la calle para no tropezar con migo, esto solo por citar un ejemplo. A los 18 años entré a trabajar en el municipio de mi ciudad y para lograrlo tuve que aprovechar todas las herramientas a mano para conseguirlo, incluyendo la

utilización de medios de comunicación radiales y escritos que difundieron mi caso señalando la historia de una esmeraldeña discapacitada que sufre carencias y que tuvo que volver de la capital por falta de oportunidades laborales. En mi trabajo el camino tampoco ha sido fácil, pero me hice el firme propósito de demostrarles que yo estaba aquí no por un favor, sino porque yo quería trabajar sirviendo a la comunidad, y desde aquí hacer lo posible para cambiar la mentalidad de la sociedad esmeraldeña en relación a las personas con discapacidad y a las mujeres de color. Todo esto no fue fácil, pero creo que al final lo he logrado, pude hacer que mis compañeros de trabajo me puedan ver como una persona útil a la sociedad, más no como la pobre cieguita. En la actualidad, trabajo en la biblioteca municipal, en el área virtual.

Anexo 5: Historias de vida de personas con discapacidad visual en situación de interseccionalidad

Apellidos y Nombres	Edad	Tipo de Discapacidad	Autodefinición Étnica	Ciudad de Nacimiento	Lugar de Residencia	Datos de Contacto
Altamirano Falcón Fanny Roció	32	Visual	Indígena	Angamarca - Cotopaxi	Ambato	Cel. 0998234545

Reseña biográfica por etapas:

1.- Infancia y Adolescencia: Recuerdo que mi niñez y adolescencia fueron normales, nunca tuve problemas de visión ni de enfermedades extrañas, crecí en una comunidad humilde y atendía a mis hermanos que trabajaban al mismo tiempo que estudiaba. Sin embargo a los 17 años empezaron intensos dolores de cabeza y pérdida de la vista, en un año perdí completamente la visión a causa de una enfermedad denominada arteritis takayasu, que afecta a la aorta y a sus ramificaciones impidiendo un suficiente fluido de sangre al cerebro.

2. Época adulta: A los 22 años ya en la ciudad de Ambato tuve oportunidad de estudiar para terminar el bachillerato en el colegio María Natalia Vaca. En mi proceso de preparación académica enfrenté el reto de ser madre soltera y conforme pasaba el tiempo, mi hija pese a su edad entendía mi problema y se convirtió en mi guía y mi ilusión. Con esto aumentaron gastos y golpee puertas en varios lugares para buscar trabajo, incluso en casas y hoteles para que me contratarán aunque sea como camarera ya que me desenvuelvo muy bien en tareas del hogar y la cocina porque atiendo a mis hermanos que trabajan, pero ni siquiera se dieron la oportunidad de ponerme a prueba. Por otro lado Diariamente tengo que lidiar con ciertos conductores del transporte urbano que me tratan de manera grosera y despectiva; tengo que sortear bolardos en las calles a causa de los cuales en varias ocasiones me he lastimado escapando de ser atropellada; finalmente venciendo prejuicios, críticas y muestras de exclusión pude llegar a la Universidad Técnica de Ambato (UTA) a la carrera de Derecho, donde conseguí ser Abogada y actualmente ando en busca de trabajo.