

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

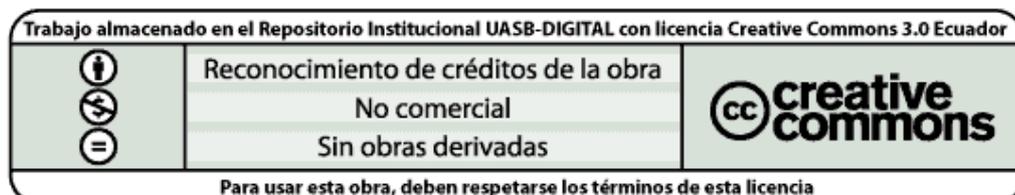
Programa de Maestría en Derecho de la Empresa

**Análisis de la legislación ecuatoriana que favorece la inserción
laboral de personas con discapacidad**

Autora: Vanessa Elizabeth Santillán Cisneros

Tutor: Elisa Lanas Medina

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Vanessa Elisabeth Santillán Cisneros, autora de la tesis intitulada **Análisis de la legislación ecuatoriana que favorece la inserción laboral de personas con discapacidad**, mediante el presente documento de 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 Maestría en Derecho de la Empresa 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 autora 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

La principal motivación para analizar la legislación que favorece la inserción laboral de las personas con discapacidad se encuentra en el hecho de que todos los seres humanos podemos adquirir una discapacidad por diversos motivos, y tal vez en ese momento pensemos en nosotros mismos que tenemos una discapacidad, al experimentar las dificultades en carne propia, y lo más probable es que exista el deseo de seguir siendo autosuficientes; por lo que el acceso al trabajo será una de las principales herramientas para lograr dicho objetivo. Es una utopía pensar en un mundo equitativo para todos, pero no perdemos nada al intentar construir un mundo mejor. Con esta frase quiero decir que si los cambios surgen desde la norma se debe verificar si la norma cumple las expectativas de las personas beneficiadas y la correcta aplicación permitirá que progrese todos como sociedad.

Se pretende evaluar la legislación del Ecuador que regula el derecho de inserción laboral por discapacidad, en el sector privado, y determinar si es una herramienta en beneficio de las personas con discapacidad o, en su defecto, ha ocasionado inequidad entre ellos.

Se ha estructurado el análisis de la siguiente forma: el capítulo primero abordará la aproximación a la noción de discapacidad, el capítulo segundo abordará el marco normativo e institucional que promueve el acceso al mercado laboral de personas con discapacidad en el Ecuador, el capítulo tercero evaluará el impacto de la legislación laboral ecuatoriana que favorece el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral. Una vez que se analice punto por punto, se pretende observar las debilidades del sistema legal del Ecuador en cuanto al ejercicio de los beneficios laborales de las personas con discapacidad.

Palabras clave: discapacidad, derechos laborales, derechos de minorías, inclusión laboral

Tabla de contenido

Introducción	8
Capítulo primero	9
Aproximación a la noción de discapacidad	9
1.1 Origen social de la discapacidad	9
1.1.1 El modelo de prescindencia	9
1.1.2 El modelo rehabilitador	12
1.1.3 El modelo social	13
1.2 Construcción del concepto de discapacidad	16
1.2.1 Definición de discapacidad	16
1.2.2 Tipos de discapacidad	18
1.3 Discapacidad y Derechos Humanos	25
1.4 Discriminación laboral hacia las personas con discapacidad	26
1.5 Conclusión	30
Capítulo segundo	31
Marco normativo e institucional que promueve el acceso al mercado laboral de personas con discapacidad en el Ecuador	31
2.1 Convenios internacionales	31
2.1.1 Convenio sobre la Readaptación Profesional y Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	36
2.2 Marco normativo que regula la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador	37
2.2.1 Análisis de la Constitución de la República del Ecuador (2008)	40
2.2.2 Análisis de la Ley Orgánica de Discapacidad, Reglamento y Legislación Conexa	41
2.3 Procedimiento y requisitos para obtener el carnet de discapacidad	47
2.3.1 Ecuatorianos residentes en el Ecuador	48
2.3.2 Ecuatorianos residentes en el extranjero	48
2.4 Calificación de sustitutos por discapacidad	50

2.5 Derechos laborales de las personas con discapacidad.....	52
2.5.1 Inserción laboral de las personas con discapacidad en empresas reguladas por el Código del Trabajo.....	55
2.6 Principales entidades que intervienen en la inserción laboral.....	63
2.6.1 Ministerio de Salud Pública.....	63
2.6.2 Ministerio de Trabajo	64
Capítulo tercero.....	68
Evaluación e impacto de la legislación laboral ecuatoriana que favorece el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral.....	68
3.1 Evaluación del sistema legal de inserción laboral de las personas con discapacidad	68
3.2 Impacto de las disposiciones legales proinserción y acceso laboral de las personas con discapacidad	73
Conclusiones y recomendaciones	81
Bibliografía	83
Anexos	88

Índice de cuadros

Cuadro 1. Personas con discapacidad por provincia	58
Cuadro 2. Inclusión laboral de personas con discapacidad por provincia.....	59
Cuadro 3. Trabajadores sustitutos de personas con discapacidad por provincias. ...	60
Cuadro 4. Trabajadores sustitutos de personas con discapacidad por provincias (detalle).....	61
Cuadro 5. Estrategias desarrolladas por el SIL	64
Cuadro 6. Personas con discapacidad por grado de discapacidad.....	72
Cuadro 7. Inclusión laboral de personas con discapacidad por año	75
Cuadro 8. Número de personas sensibilizadas por valla publicitaria por provincia	76
Cuadro 9. Número de personas sensibilizadas por cuna radial por provincia.....	77

Índice de tablas

Tabla 1. Visión de conjunto de la CIF	20
Tabla 2. Ejemplo de medición de una dificultad médica.....	22
Tabla 3. Ejemplo de medición de los factores ambientales	23
Tabla 4. Comparativos de exclusión e inclusión a la norma.....	69

Introducción

Las personas con discapacidad han luchado a lo largo de la historia por el reconocimiento de sus derechos humanos, han buscado tener un espacio en la sociedad que les permita integrarse en las actividades cotidianas y lograr desenvolverse por sí mismas. Los antecedentes históricos demuestran que existía una mala apreciación sobre las personas con discapacidad, consideradas en el pasado como cargas sociales, por lo que fueron víctimas de muchos abusos por falta de sensibilización, educación y temor a lo desconocido. Antes de analizar la legislación que protege a las personas con discapacidad, es preciso acotar primero qué se entiende por discapacidad y qué tipos de discapacidades existen; al detallar las circunstancias que atraviesan estas personas, se podrá establecer cuáles son sus necesidades reales, las que pueden ser atendidas a través la regularización normativa

En el Ecuador se protege a las personas con discapacidad a través de las siguientes normas: la Constitución de la República (2008), Ley Orgánica de Discapacidades (2012) y su Reglamento; en concordancia con los acuerdos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU-2006) y los Convenios Internacionales para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA-1999); los cuales, en su conjunto, establecen un marco normativo amplio y suficiente que permite el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Dicha normativa reconoce el derecho al trabajo que tienen las personas con discapacidad, que será analizado en profundidad para verificar, de ser el caso, la existencia de inequidad entre las personas con discapacidad al momento de ejercer sus derechos laborales.

Es importante considerar los siguientes puntos: cuáles son los parámetros legales que limitan la inclusión laboral, cuáles son los requisitos para acceder al trabajo, cuáles son los beneficios laborales, por qué se categoriza a las personas con discapacidad, cuál es el tratamiento legislativo e institucional para fomentar la reinserción laboral, evaluar el impacto que ha tenido la aplicación de la legislación laboral ecuatoriana que favorece la inserción laboral de las personas con discapacidad y determinar si la norma ha logrado cumplir el fin social de reinsertar a dichas personas al mercado laboral.

Capítulo primero

Aproximación a la noción de discapacidad

En el presente capítulo se estudiarán los principales conceptos de discapacidad y la concepción social de discapacidad, lo cual nos ayudará a analizar la importancia de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

1.1 Origen social de la discapacidad

Es importante considerar la apreciación social que se ha tenido de las personas con discapacidad a lo largo de la historia, lo cual nos permitirá comprender sus diversas necesidades, su lucha por ser escuchados y su esfuerzo por alcanzar el reconociendo de sus derechos a través de normas que permitan proteger su integridad como personas. A continuación se analizará el origen de la discapacidad desde los planteamientos de Agustina Palacios y Victor Finkelstein.

Agustina Palacios realizó una exhaustiva investigación histórica sobre la evolución de los derechos de las personas con discapacidad en el Instituto de Derechos Humanos de Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, en ella establece modelos, los que analizan de acuerdo a la época el origen a la discapacidad, estos son:

1.1.1 El modelo de prescindencia

Las características del presente modelo son la justificación religiosa de la discapacidad y el considerar que la persona con discapacidad no puede contribuir con la comunidad. Sin embargo, este comportamiento se practicó en distintas épocas históricas, por lo que subdivide en dos categorías, estas son:

El submodelo eugenésico.- Es preciso considerar las referencias que sobresalen en la historia del hombre sobre el trato a la persona con discapacidad, comenzando desde la antigüedad (antes de Cristo), muchas civilizaciones consideraban que el ser humano debía ser perfecto, ya que una deformidad significaba debilidad; por ejemplo, en Esparta los niños que nacían deformes eran lanzados desde la cima del monte Taigero porque no podían servir en el futuro como militares; en Grecia, el culto a la belleza y su obsesión por ser similares a sus dioses ocasionó la exclusión de las personas con discapacidad; en Atenas, los infantes eran examinados los primeros días de nacidos y,

de detectarse alguna anomalía, eran expulsados y abandonados, pero en el caso de que sobreviviesen la Constitución los amparaba económicamente al decir que “los impedidos físicos (...), el Consejo los examina y se les da, a expensas del Estado, dos óbolos diariamente a cada uno”¹. Esta particularidad es importante resaltarla en consideración a que en aquella época no existía mayor protección hacia las personas consideradas débiles². En las líneas siguientes se expondrá el pensamiento de personajes influyente en esta época.

En el caso de que las deficiencias funcionales fueran congénitas, Platón consideraba necesario eliminar a los débiles y a los deficientes, dice que:

Digo, pues, que ya ha sido sentado el principio de que los mejores de cada sexo deben unirse con los mejores con tanta frecuencia, y los inferiores con los inferiores tan rara vez, como sea posible; y que es preciso criar a los vástagos del primer tipo de unión, pero no del segundo, si la estirpe se ha de mantener en condiciones óptimas (...) Los funcionarios pertinentes llevarán los hijos de los padres selectos al redil o guardería, y allí los depositarán en manos de ciertas nodrizas que habitarán un cuarto separado; pero los vástagos de los inferiores, o de los superiores cuando hayan nacido deformes, serán rechazados³.

En el caso de la exposición de los niños deformes en Roma, Dionisio, quien consideraba que las tradiciones griegas perseguían a los romanos, dice que:

Rómulo ordenó a todos los habitantes de la ciudad que criaran a todos sus hijos varones y a la primera mujer no matar a ningún niño menor de tres años de edad, a menos que el niño fuera deforme o monstruoso. Él no impedía que los padres expusieran a sus hijos, con la condición de que antes lo hubieran mostrado a cinco vecinos y estos lo hubieran aprobado⁴.

Aristóteles recomendaba que se expidiese una ley que impidiese a los padres que cuiden a un hijo con malformación, asimismo sostiene en su libro *La política* que: “En cuanto a la exposición o crianza de los hijos, debe ordenarse que no se críe a ninguno defectuoso”⁵. De forma similar pensaba Garland, que escribió una teoría

¹ Aurelia Ruiz Sola, *Las constituciones griegas. La Constitución de Atenas. La república de los atenienses. La república de los lacedemonios* (Barcelona: Akal, 1987), 73.

² Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Madrid: Grupo Editorial CINCA, 2008), 4.

³ Protágoras, *Carta séptima. Introducción* (Madrid: Alianza, 1998), 28.

⁴ Dionisio, *Historia antigua de Roma: Libros IV-VI* (Madrid: Gredos, 1984), 15.

⁵ Aristóteles, *Política* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1970), 145.

denominada el “fenómeno del mundo”, en la que describe al “hombre como el estándar de la perfección en comparación con los demás animales”⁶.

El infanticidio fue prohibido con Adriano (Roma siglo II d. C.), que castigaba con el exilio a los padres que mataban a sus hijos; sin embargo, a pesar de que se prohibió matar a los niños recién nacidos, existieron otro tipo de prácticas degradantes, como el abandono y la esclavitud con fines de entretenimiento para las familias pudientes. La discapacidad congénita se intentó exterminar con el infanticidio no solo por razones religiosas, sino porque en la práctica no era conveniente permitir que las enfermedades se propagaran en la sociedad.

Submodelo marginación.- En la Edad Media continúan existiendo prejuicios y estigmas influenciados por el cristianismo, en esa época se consideraba que al nacer una persona con discapacidad era por “el poder de Dios o la consecuencia del pecado original, o como obra del diablo”⁷, en otras palabras, se atemorizaba a las personas utilizando la fe en Dios; La iglesia, a la vez, jugaba un rol importante en la política estatal, al punto que el Estado permitía que excluyeran, abandonaran o entregaran a los infantes con discapacidad a la iglesia, que los utilizaba posteriormente como mendigos para recaudar dinero con la caridad. Además de las creencias religiosas, la sociedad no aceptaba que personas con discapacidad convivieran entre ellos, por el hecho de que no aportaban o contribuían en algo a la sociedad, y al ignorarlos muchos de ellos morían por la falta de cuidado y recursos económicos. En los párrafos siguientes se expondrá el pensamiento de personajes influyente en esta época.

Destaca Sendrail que el cristianismo era una fuerte influencia en la sociedad, y menciona que se utilizaba a la Biblia para recaudar fondos a cambio del perdón de los pecados, dice que:

En el texto de José donde relata la curación de un ciego, la respuesta de Jesús a la pregunta sobre ¿quién ha pecado para que este hombre esté ciego, él o sus padres? éste responde: “Ni él ni sus padres; es para que se manifiesten en él las obras de Dios”. De este modo, el cristianismo asigna a la diversidad funcional una finalidad divina, y proporciona una prueba llevando a cabo una curación instantánea por medio de la cual se manifiesta el poder y la misericordia de su Padre⁸.

⁶ Robert Garland, *The eye of the beholder. Deformity & Disability in the Graeco-Romanworld*, Duckworth (London, 1995), 15, citado por Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 46.

⁷ Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 54.

⁸ Marcel Sendrail, *Historia cultural de la enfermedad* (Madrid Espasa-Calpe, 1983), 173.

Al respecto es preciso mencionar el análisis de Geremek sobre la posición social que ocupaban las personas con discapacidad, consideradas en aquella época como mendigos, manifiesta que “a aquellos que sufrían se les debía conceder alguna compensación (...). Por dicha causa, se repetía insistentemente al rico la obligación en que se encontraba respecto del sistema, y en cuyo vértice se situaba a Dios, de cumplir con los pobres y desvalidos”⁹. Este pensamiento nos hace reflexionar sobre que existía una fuerte crisis social y era preciso buscar la manera de cambiar dicho esquema, y se pretendía utilizar a la religión para crear conciencia social a favor de los marginados. Sin embargo, esta idea no perduró mucho tiempo porque en la época de la Inquisición se consideró a las personas con discapacidad mental instrumentos del demonio, por la falta de cura ante un comportamiento atemorizante.

Una constante histórica es que en los dos submodelos, eugenésico y marginación, las personas con discapacidad morían al nacer o morían por falta de cuidados, es decir, su destino era la muerte, simplemente no eran considerados parte de la sociedad y se intentó justificar las actitudes violentas y denigrantes de la sociedad hacia dicha población.

1.1.2 El modelo rehabilitador

A inicios del siglo XX la ciencia dejó a un lado la superstición y la religión como medio de respuesta a los problemas de salud, se determinó que la causa de la discapacidad se debía a problemas biológicos que pueden ser prevenidos y tratados con rehabilitación. Augusto Díaz menciona que “se busca la recuperación de la persona, dentro de la medida de lo posible, y la educación especial (...), los modos de subsistencia, la apelación a la seguridad social y al empleo protegido”¹⁰, en otras palabras, se busca la causa lógica a las enfermedades. Por otra parte, se pretendió proteger a las personas con discapacidad a través de la creación de instituciones y centros médicos de investigación, pero al ingresar en dichos lugares perdían su libertad y eran expuestos a experimentos en beneficio de la ciencia, en el caso de las mujeres se las esterilizaba para detener a la enfermedad.

⁹ Bronisław Geremek, *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa* (Madrid: Alianza, 1898), 60.

¹⁰ Augusto Díaz, *Historia de las deficiencias* (Madrid: Escuela Libre Editorial, Colección Tesis y Praxis, 1995), 71.

Es importante resaltar que durante la Segunda Guerra Mundial existió un retroceso porque los nazis buscaban el exterminio de los más débiles, incluidas las personas con discapacidad, pretendían formar una raza más fuerte y sacrificaron, además de a los judíos, a las personas con discapacidad mental, entregándolos a “los campos de concentración y las cámaras de gas que se convirtieron en el destino de miles de personas aquejadas de trastornos y diversidades funcionales, considerados todos ellos improductivos y peligrosos”¹¹; por otra parte, si bien hubo discriminación hacia los débiles también existieron muchos heridos por la guerra, es por ello que los Estados comienzan a crear leyes que permitan la reinserción social de dichas personas a través de la rehabilitación, para que no pasen a ser una carga social.

Al respecto destaca Jacques Stiker que en una guerra se debe considerar la opinión y los sentimientos de las personas hacia la misma guerra y hacia los heridos, dice que “todo ello era una catástrofe: un evento terrible, abrupto. Sin embargo, se comienza a advertir que las catástrofes podían ser objeto de reparación, por lo que se tenía una deuda con aquellos soldados, maridos y padres de familia, las heridas podían ser cicatrizadas”¹². En consecuencia, la guerra no solo trajo consigo la natural destrucción que la caracteriza, sino también la posibilidad de exigir ayuda gubernamental que permita a las víctimas reinsertarse en la sociedad, lo cual implicaba acceder a rehabilitación física, psicológica, sensorial y funcional.

1.1.3 El modelo social

A inicios del siglo XXI se considera que el origen de la discapacidad es un problema social porque “no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad”¹³; esto significa que la sociedad crea condiciones apropiadas para el desarrollo en general de las personas y no se percata de que existen personas distintas con impedimentos tanto físicos como psicológicos, lo que conlleva a que se produzcan barreras que impiden la inclusión adecuada de las personas con discapacidad. Se busca, en el presente, aceptar las diferencias de las personas y valorar su aporte, esto por medio de la intervención del Estado, que ha

¹¹ *Ibíd.*, 164.

¹² Henry Jack Stiker, *A History of Disability*, (Lansing: The University of Michigan Press, 1999), 124. citado por Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 69.

¹³ Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 104.

creado oportunidades para acceder a educación, salud, trabajo para que puedan desenvolverse por sí mismos y desempeñen un rol en la sociedad.

Hasta entonces existió intervención de un tercero para transmitir las necesidades de las personas con discapacidad, por lo que era irrelevante su propia opinión, incluso el fundamento para crear normas de protección fue la guerra, mas no la inclusión. Sin embargo, el protagonismo de las personas con discapacidad comienza a denotar en la sociedad al ver la superación de ciertos personajes, como es el caso de Helen Keller, que fue la primera mujer sordociega en obtener un título universitario, y dedicó su vida a defender los derechos de las personas con discapacidad, inspirando a muchas personas que se encontraban en circunstancias similares a buscar la superación personal. A la vez, las personas con discapacidad comienzan a exigir cambios jurídicos argumentando que la protección legal no debe ser beneficencia social, sino que la norma debe reconocer sus derechos como seres humanos.

En este sentido, a juicio de Asís, “los principios que inspiran en este momento a las normas jurídicas (o a las políticas públicas) en materia de discapacidad son, sobre el papel, totalmente compatibles con un discurso igualitario sobre los derechos”¹⁴, es decir, valores tales como autonomía, dignidad, solidaridad social e igualdad son el pilar de los derechos de todo ser humano. Es una reflexión ambiciosa pretender fundamentar la norma en valores que van más allá de la lógica jurídica; este pensamiento lo comparte Gerard Quinn, quien dice que: “Si nos aproximamos al postulado de la dignidad humana, que resume la simple idea de que todas las personas son fines en sí mismas, observamos que en la práctica la mayor parte de nuestras sociedades valoran al ser humano en razón de su utilidad. Si nuestra utilidad es disminuida o limitada entonces nuestro valor como seres humanos también tiende a disminuir”¹⁵. Es complejo eliminar la discriminación porque en la realidad el ser humano compite contra sus semejantes y menoscaba al resto.

Las Naciones Unidas han impulsado la creación de cuerpos normativos que reconozcan la igualdad de oportunidades entre los seres humanos, en temas de discapacidad promovió la aprobación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de

¹⁴ Rafael de Asís Roig, “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, Derecho y poder”, en *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Ignacio Campoy Cervera, coord. (Madrid, Dykinson, 2004), 78.

¹⁵ Gerard Quinn, “Next steps- Towards a United Nations Treaty on the Rights of Persons with Disabilities”, 519-541. en *Disability Rights*, Peter Blanck (Ed.) (london: Ashgate, 2005), citado por Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 157.

Oportunidades para las Personas con Discapacidad; sin embargo, pocos países siguen las recomendaciones de los organismos internacionales y el cumplimiento de la normativa es aún un ideal a alcanzar porque persiste la discriminación y las barreras de accesibilidad que la sociedad conserva, lo que conlleva a que exista una constante lucha de las personas con discapacidad por reclamar las condiciones adecuadas para poder desenvolverse. Por otra parte, el Estado debe imponer sanciones por el incumplimiento de las normas, es una realidad que demuestra que el ser humano no es condescendiente con sus semejantes al velar por su comodidad e individualidad y no respetar los derechos de los demás.

En conclusión, en relación al análisis histórico que realiza Agustina Palacios, se puede decir que en cada época histórica el origen de la discapacidad fue explicado de distintas maneras por terceras personas que buscaban una solución a este problema, y la única apreciación que persiste en la historia es la discriminación hacia las personas con discapacidad, porque hasta la fecha no se aceptan fácilmente las diferencias de los demás. Es por ello que, por mucho tiempo, la sociedad no consideró útiles a las personas con discapacidad, hasta que su superación personal logró sensibilizar a los gobernantes para que reconozcan sus derechos y elaboren cuerpos normativos en su favor, a los que también se deben incorporar mecanismos que permitan que esta se cumpla.

A continuación se analizará el origen de la discapacidad desde el punto de vista materialista de Vic Finkelstein, quien afirma que la incapacidad es el producto del desarrollo social industrial occidental, para el que propone la siguiente división histórica:

Fase uno, en la época feudal la actividad económica se basaba en la agricultura y se presume que no se excluía la participación de las personas con discapacidad; fase dos, en el siglo XIX, con la industrialización se comenzó a excluir del mundo laboral a las personas con deficiencias porque no podían acoplarse con facilidad a los cambios generados en la industria; fase tres, en el siglo XXI, con el desarrollo de la tecnología se busca eliminar las restricciones a través de la optimización de los recursos económicos, es decir, los avances tecnológicos pueden ayudar a que las personas con discapacidad accedan a tratamientos médicos adecuados que mejoren su calidad de vida¹⁶.

El origen de la discapacidad de acuerdo a Finkelstein fue criticado por Oliver como simplista y optimista, porque no se puede considerar únicamente “una

¹⁶ Victor Finkelstein, *Attitudes and Disabled People* (Ginebra: World Health Organisation, 1980), 45.

explicación materialista de la creación de la discapacidad”¹⁷, es decir, se deben considerar otros factores para determinar cuáles son los problemas de trasfondo que impiden que las personas con discapacidad puedan integrarse con facilidad en la sociedad; sin embargo, considerando que el elemento fundamental analizado son los modos de producción de las sociedades y que en cada época las personas tuvieron que acoplarse a los cambios que sufría la sociedad, es sin duda alentador pensar que a través de la evolución científica las personas con problemas médicos puedan mejorar su calidad de vida, esto significa que tal vez en el futuro no exista discapacidad porque la ciencia nos permite simplificar nuestras actividades diarias, ya sea con aparatos que realizan las actividades por nosotros, no se diga las prótesis robóticas que simulan la función de una extremidad del cuerpo humano, que en la práctica eliminan los problemas de accesibilidad.

1.2 Construcción del concepto de discapacidad

Es importante construir un concepto de discapacidad que identifique las principales características que abarcan el ser discapacitado, que nos permita comprender sus principales necesidades. Se pretende analizar de forma integral lo que define ser discapacitado para verificar si el ámbito de protección legal es el adecuado, es decir, si este cumple con las expectativas de las personas con discapacidad.

1.2.1 Definición de discapacidad

Existen dos puntos de vista que definen a la discapacidad desde diferentes perspectivas, la primera analiza la parte médica de la persona y la segunda analiza el impacto social sobre esta. En los párrafos siguientes se explicará cada una de ellas con mayor detalle.

La definición de discapacidad desde el punto de vista médico puntualiza que es un impedimento físico y psicológico de una persona; al respecto Hahn indica que “impone una presunción de inferioridad biológica o fisiológica de las personas discapacitadas”¹⁸, es decir, la discapacidad se define por un diagnóstico médico que determina cuáles son las limitaciones que puede tener una persona, y -a la vez- la sociedad identifica a las personas con diferencias como personas con discapacidad.

¹⁷ Mike Oliver, *Social Work with disabled people* (London: Macmillan, 1983), 60.

¹⁸ Beatrice H. Hahn, “Public support for rehabilitation programs: the analysis of US Disability Policy”, *Disability, Handicap & Society*, vol.1 (1986): 121.

Esta definición de discapacidad no toma en cuenta la parte emotiva de las personas con discapacidad y se centra únicamente en los problemas genéticos que puede tener una persona.

La definición de discapacidad desde el punto de vista social determina que las limitaciones provienen de la sociedad, al interponer barreras tanto de accesibilidad como de participación. Al respecto Oliver, precursor del movimiento de vida independiente de las personas con discapacidad en Estados Unidos (UPIAS, siglas en inglés) dice que “discapacidad es la desventaja o restricción de actividad, causada por la organización social contemporánea que no considera, o considera en forma insuficiente, a las personas que tienen diversidades funcionales y por ello las excluye”¹⁹, lo que significa que construye una definición de discapacidad en términos políticos y sociales al destacar el mal comportamiento de la sociedad hacia las personas con discapacidad.

Las dos definiciones de discapacidad mencionadas en la parte superior analizan en forma aislada la parte médica de la persona y el comportamiento social hacia las personas con diferencias, por lo que se debe considerar una definición que abarque tanto la parte médica como las circunstancias sociales que atraviesan dichas personas; la definición sugerida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) describe a la discapacidad como “la interacción entre las personas que padecen alguna enfermedad (por ejemplo, parálisis cerebral, síndrome de Down y depresión) y factores personales y ambientales (por ejemplo, actitudes negativas, transporte y edificios públicos inaccesibles y un apoyo social limitado)”²⁰. La presente definición analiza en conjunto los problemas que atraviesan las personas que tienen una discapacidad y determina que existen dificultades físicas, médicas, sociales y psicológicas.

En conclusión, se puede decir que la discapacidad es una perturbación médica que afecta a la persona física o mentalmente, por lo que no puede desenvolverse plenamente en la sociedad; es decir, dichas diferencias impiden que la persona con discapacidad pueda realizar actividades cotidianas como, por ejemplo, moverse fácilmente, incorporarse a un trabajo, existe dificultad al comunicarse, poco acceso a la educación, etc.; es por ello que las personas con discapacidad solicitan a los

¹⁹ Mike Oliver y Frances Hasler, “Disability and self-help: A case study of the Spinal Injuries Association”, *Disability, Handicap & Society*, vol. 2 (1987): 113.

²⁰ Organización Mundial de la Salud, Nota descriptiva No. 352, diciembre de 2015.

gobernantes que se eliminen las barreras sociales y se creen funciones o roles que les permita valerse por sí mismos.

1.2.2 Tipos de discapacidad

Es importante identificar cuáles son los tipos de discapacidad que existen para que el Estado ejecute acciones positivas que permitan mejorar la calidad de vida de las personas afectadas. En este caso se clasifica la discapacidad de acuerdo a sus afinidades médicas y se asigna un nombre a dicha agrupación, lo cual permite crear un lenguaje uniforme que deberá ser de fácil entendimiento para mejorar los canales de comunicación entre médicos, pacientes y autoridades. A continuación se analizarán las principales clasificaciones o tipos de discapacidad.

La OMS promueve la codificación de la información relacionada con la salud, y dentro de esta establece la “Clasificación Internacional de Funcionamiento de Discapacidad y de la Salud”²¹ (en adelante CIF). Su contenido se sustenta en el análisis de información científica relacionada con la discapacidad y describe su situación en términos de “dominio de salud”²² y “dominios relacionados con la salud”²³, es decir, que identifica las principales afectaciones causadas por el trastorno médico cuestionando lo que pueden hacer o no hacer dichas personas, para luego organizar esa información de acuerdo a sus similitudes. Es importante aclarar que la CIF no clasifica personas, sino que describe las circunstancias médicas y los dominios de las personas. Está estructurada en dos partes: la primera versa sobre el funcionamiento y discapacidad, y la segunda parte trata sobre los factores contextuales; cada una de ellas tiene dos componentes adicionales. A continuación se desglosará cada componente:

- a) Los componentes de funcionamiento y discapacidad son dos: 1.- el componente cuerpo, que a su vez se subdivide en dos, en funciones corporales que incluyen los sentidos básicos humanos, como es el caso de la función visual; y la otra en estructuras corporales, que se refiere a los organismos humanos, como por ejemplo el órgano ojo. 2.- el componente actividades y participación, que tratan los aspectos relacionados con el

²¹ Esta clasificación la hizo en el Organización Mundial de la Salud en 2001.

²² Incluye visión, audición, movilidad, aprendizaje y memoria.

²³ Incluyen aspectos relacionados con el transporte, la educación y las interacciones sociales.

desenvolvimiento tanto individual como social de las personas afectadas por el trastorno médico.

- b) Componentes de factores contextuales: está conformado por una lista de factores ambientales que se organiza a partir de un contexto inmediato con la persona hasta llegar a su entorno general, es decir, en el entorno inmediato se encuentran los espacios donde realizan sus actividades cotidianas, como son el hogar, escuela, trabajo. Incluye la interrelación con la familia, amigos, etc.; mientras que en el entorno general se refiere a la organización política de la sociedad y los servicios públicos que brindan apoyo a dichas personas.

Entonces, al analizar estos componentes en conjunto resulta que el tipo de discapacidad se define por las condiciones de salud, por factores personales y externos. La CIF propone una clasificación en base a los componentes arriba mencionados, y cada uno de estos está compuesto por categorías que desglosan los síntomas y deficiencias, para luego someter esta información a un sistema de valoración que determinará el nivel de discapacidad de una persona.

A continuación se observará la estructura de la CIF a través de una tabla de contenido, la que indica cómo se relacionan los componentes con el resto de factores que se analizan al momento de determinar el tipo de discapacidad de una persona.

Tabla 1.

Visión de conjunto de la CIF

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

Fuente: Clasificación Internacional de Funcionamiento de Discapacidad y de la Salud.

Elaborado por: OMS

A continuación se detallará la Clasificación de Funcionamiento de Discapacidad, de acuerdo a los componentes arriba mencionados.

Por funciones y discapacidad en:

- a. Funciones corporales
 - Funciones mentales.
 - Funciones sensoriales y dolor.
 - Funciones de voz y del habla.
 - Funciones de los sistemas cardiovasculares, hematológicos, inmunológico y respiratorio.
 - Funciones de los sistemas digestivos, metabólico y endocrino.

- Funciones genitourinarias y reproductoras.
 - Funciones neuromusculares y relacionadas con el movimiento.
 - Funciones de la piel y relacionadas.
- b. Estructuras corporales.
- Estructuras del sistema nervioso
 - El ojo, el oído y estructuras relacionadas.
 - Estructuras relacionadas con la voz y el habla.
 - Estructuras de los sistemas cardiovascular, inmunológico y respiratorio.
 - Estructuras relacionadas con el sistema digestivo, metabólico y endocrino.
 - Estructuras relacionadas con los sistemas genitourinarios y reproductivos.
 - Estructuras relacionadas con el movimiento.
 - Piel y estructuras relacionadas.

Por factores contextuales en:

- a. Actividades y participación.
- Aprendizaje y aplicación del conocimiento.
 - Tareas y demandas generales.
 - Comunicación.
 - Movilidad.
 - Autocuidado.
 - Vida doméstica.
 - Interacciones y relaciones interpersonales.
 - Áreas principales de la vida.
 - Vida comunitaria, social y cívica.
- b. Factores ambientales.
- Productos y tecnología.
 - Entorno natural y cambios en el entorno derivados de la actividad humana.
 - Apoyo y relaciones.
 - Actitudes.
 - Servicios, sistemas y política²⁴.

Dicha clasificación se somete a un sistema de valoración por calificadoros que miden la capacidad y el desempeño de una persona afectada por una enfermedad; en el caso de los componentes de funcionamiento y discapacidad, son evaluados por el calificador, capacidad que describe la actitud de la persona para realizar una tarea o acción; y en el caso de los componentes de factores contextuales, estos son evaluados con el calificador desempeño, el que describe la actitud de la persona para realizar

²⁴ De la clasificación internacional de Funcionamiento de Discapacidades y de la Salud que la Organización Mundial de la Salud hiciera en 2001.

actividades habituales. Este sistema pretende medir el nivel de funcionamiento de la persona frente a los problemas médicos, personales y sociales. A continuación se explicará cómo funciona la CIF.

Las categorías de la CIF se identifican por medio de códigos alfanuméricos con los cuales es posible clasificar funcionamiento y discapacidad, estableciendo una estructura jerárquica que pondera matemáticamente la presencia o severidad de un problema a nivel persona, social y corporal; por ejemplo, un problema puede suponer una limitación, un detrimento o una restricción que puede ser calificada desde cero hasta el cuarto nivel. En la parte inferior se encuentra una tabla que representa cómo se mide una dificultad médica.

Tabla 2.

Ejemplo de medición de una dificultad medica

Capítulo/1º Nivel	b2	Funciones sensoriales y dolor
2º nivel	b280	Sensación de dolor
3º nivel	b2801	Dolor en una parte del cuerpo
4º nivel	b28013	Dolor de espalda

Fuente: Clasificación Internacional de Funcionamiento de Discapacidad y de la Salud.

Elaborado por: OMS

Además, cada categoría describe brevemente la dificultad médica de forma clara, lo cual permite identificar el problema ubicándolo en una categoría distintiva de las otras. Después se analizan “los factores ambientales cuantificables de acuerdo a una escala negativa o positiva que indica la medida en la cual un factor ambiental actúa como barrera o facilitador”²⁵. En la parte inferior se encuentra una tabla que explica la forma cómo se mide los factores ambientales.

²⁵ World Health Organization. *The International Classification Functioning, Disability and Health* (Geneva: WHO, 2001), 35.

Tabla 3.

Ejemplo de medición de los factores ambientales

0 – No barrera	0 – No facilitador
-1 – Barrera Leve	+1 – Facilitador Leve
-2 – Barrera Moderada	2 – Facilitador Moderado
-3 – Barrera Severa	+3 – Facilitador Severo
-4 – Barrera Completa	+4 – Facilitador Completo

Fuente: Clasificación Internacional de Funcionamiento de Discapacidad y de la Salud.

Elaborado por: OMS

La presente clasificación se complementa con otra clasificación de la OMS, la cual se denomina “Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Relacionados, Décima Revisión (CIE-10)”²⁶, porque contiene información sobre los distintos estados de salud, enfermedades, trastornos y lesiones que pueden afectar a las personas; además, analiza cada término de acuerdo a su etimológica. Las dos clasificaciones se complementan al unir la información sobre el diagnóstico médico con la información que evalúa las funciones afectadas por la enfermedad. El análisis en conjunto de las dos clasificaciones puede ayudar a describir y comparar los distintos estados de salud de las personas dentro de un contexto internacional, que sirve de referente para los países que deciden acoger el marco conceptual propuesto en dichos instrumentos.

En el Ecuador el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), de acuerdo a datos estadísticos, analiza la distribución de la población con discapacidad y propone la siguiente clasificación: discapacidad física, discapacidad psicológica, discapacidad intelectual, discapacidad sensorial (visual, auditiva y de lenguaje), que se distribuye de la siguiente manera:

1. Discapacidad física: son “las deficiencias corporales y/o viscerales que ocasionan dificultad significativa o imposibilidad para caminar, correr, manipular objetos con las manos, subir o bajar gradas, levantarse, sentarse, mantener el equilibrio, controlar esfínteres, entre otras”²⁷, es decir, son los

²⁶ Organización Mundial de la Salud, *Clasificación internacional de enfermedades y problemas de salud relacionados. Décima revisión*, vol. 1-3 (Ginebra: OMS, 1992), 43.

²⁷ Ministerio de Relaciones Laborales, *Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de personas con discapacidad* (Quito: Ministerio de Relaciones Laborales, 2013), 10.

problemas médicos visibles que evidencian deficiencias corporales que limitan a la persona en su vida cotidiana, como por ejemplo, los casos de amputaciones, paraplejia, etc.

2. Discapacidad psicológica: son “las deficiencias y/o trastornos del comportamiento, del razonamiento, de los estados de ánimo, crónicos y permanentes que afectan su capacidad de juicio crítico sobre sí mismo y sobre los demás”²⁸, es decir, son los problemas mentales que provocan distorsión sobre la realidad y la personalidad es variable, como por ejemplo la esquizofrenia, trastorno bipolar, depresión, etc.
3. Discapacidad intelectual: son “las deficiencias cognitivas que dificultan la comprensión de ideas complejas, así como la capacidad de razonar, de abstracción y de anticipar los peligros”²⁹, es decir, son los problemas mentales que afectan la capacidad de razonamiento lógico, como por ejemplo, síndrome de Down, retardo mental, etc.
4. Discapacidad sensorial: son las afectaciones a los sentidos, dentro de la categoría de discapacidad se encuentran: a) discapacidad auditiva, se refiere a personas que “presentan sordera debido a que no han desarrollado el sentido del oído o han perdido la capacidad de escuchar, situación que dificulta la comunicación con su entorno”³⁰; b) discapacidad del lenguaje, se refiere a personas que “presentan deficiencia para la expresión verbal que dificulta la comunicación y la interrelación”³¹. Por lo general, el no poder escuchar causa dificultad para hablar, en ambos casos estas personas necesitan aprender a comunicarse, como por ejemplo mediante lenguaje de señas, el uso de audífonos para escuchar, etc.

Existen varias clasificaciones de discapacidad que se formulan de acuerdo a la realidad de cada región o país, por lo que no siempre se utilizarán los mismos calificativos para identificar una deficiencia médica; sin embargo, la finalidad de proponer clasificaciones es buscar los términos adecuados para identificar con facilidad a las personas afectadas. En el Ecuador se realizó una clasificación de discapacidad tomando en cuenta datos estadísticos de dicha población en nuestro país,

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*, 11.

con la finalidad de elaborar políticas y programas encaminados a su protección, es decir, no se utilizaron criterios directamente vinculados con la medicina, sino que se consideró los datos de los censos para ubicar qué porcentaje de la población necesita atención prioritaria.

1.3 Discapacidad y Derechos Humanos

Las organizaciones no gubernamentales lideradas por personas con discapacidad, tras una larga y constante lucha, apelaron a los organismos internacionales para pedir que se traten sus problemas como seres humanos, puesto que se debe fortalecer la conciencia moral de la humanidad y es indispensable equiparar oportunidades. Gerard Quinn expresa que:

La igualdad de oportunidades permita combatir los casos de discriminación que excluyen a las personas con discapacidad de diversas esferas de la vida cotidiana. Por ello son necesarias leyes contra la discriminación que sean claras y fácilmente aplicables en las esferas económica, social, de servicios públicos y obligaciones cívicas y que reconozcan abiertamente la necesidad de integrar de forma positiva la diferencia que supone la discapacidad³².

La cita de permite inferir que Gerard Quinn afirma que las personas con discapacidad son invisibles o excluidas dentro del marco de protección legal y que, por el contrario, la sociedad por lástima crea programas de beneficencia para aplacar los problemas de conciencia que podrían derivar de su mal comportamiento aparentando que existe amparo legal. En otras palabras, la sociedad se rehúsa a reconocer los derechos de las personas con discapacidad porque es más sencillo crear programas de asistencia social que promover normas que eliminen la discriminación; por lo que enfatiza y resalta la importancia de crear leyes que promuevan la igualdad de oportunidades en el contexto de discapacidad.

Dentro del mismo contexto, Elizabeth Jelin cita el pensamiento de Lefot, “el derecho básico es el derecho a tener derecho”, para explicar que los derechos humanos van de la mano con los derechos de ciudadanía, ella sostiene que:

En la historia contemporánea la Declaración Universal de Derechos Humanos (...) establece el marco básico para la acción concreta, ya que expresa una ética universal que sostiene la igualdad y la libertad. Estos principios han llevado a luchas y acciones

³² Quinn, “Next steps -Towards a United Nations Treaty on the Rights of Persons with Disabilities”, 189.

permanentes tendientes a la ampliación de la base social de la ciudadanía, a la inclusión de grupos minoritarios, discriminados o desposeídos como miembros de la comunidad política y al reclamo de la igualdad ante la Ley³³.

Este pensamiento refleja la importancia de ser titular de derechos, lo que significa participar en la vida política de una sociedad en la toma de decisiones y ser considerado como un ciudadano más de la población en igualdad de condiciones, en diversos ámbitos públicos, como son: lo cultural, lo económico y lo familiar. Al reflexionar las palabras de Jelin, nos damos cuenta de que las personas excluidas de la protección legal no tenían estatus jurídico en la sociedad, en el caso de las personas con discapacidad consideradas en el pasado inferiores al resto de sus semejantes por no ser funcionales. Se puede decir que su estatus en la sociedad era similar al de una cosa, entonces fueron víctimas no solo de discriminación, sino de constante abuso; por lo tanto, los derechos humanos son la base fundamental para la integración de los grupos marginados y minoritarios a una comunidad política.

En el análisis que realizan los precedentes autores, ambos enfatizan la importancia del reconocimiento de los derechos humanos hacia las personas discriminadas. En el caso de las personas con discapacidad, los cambios iniciaron por iniciativa propia al apreciarse a sí mismos y demostrar al resto que con esfuerzo pueden contribuir en algo a la sociedad. El creer que son dignos del reconocimiento de derechos marca la diferencia con el pasado, porque antes buscaban ayuda social, y en el presente existe la voluntad de formar parte de la sociedad; en consecuencia, los organismos internacionales han escuchado sus peticiones y constituyeron acuerdos internacionales que reconocen el derecho de igualdad. En el segundo capítulo se abordarán los principales acuerdos internacionales que protegen a las personas con discapacidad.

1.4 Discriminación laboral hacia las personas con discapacidad

En términos generales se abordó, como introducción, las circunstancias que han vivido las personas con discapacidad a lo largo de la historia, ahora se analizarán las implicaciones de la discriminación laboral por discapacidad, antes de dedicar la

³³ Elizabeth Jelin, "Igualdad y diferencias: Dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina", *Ágora: Cuadernos de estudios políticos*, No. 7 (I semestre de 1997): 4.

atención el tema en específico debemos tener claro el significado de discriminación laboral, al respecto José Francisco Castro dice que:

La discriminación laboral consiste en toda distinción, exclusión o preferencia de trato que, ocurrida con motivo o con ocasión de una relación de trabajo, se base en un criterio de raza, color, sexo, religión, sindicación, opinión política o cualquier otro que se considere irracional o injustificado, y que tenga por efecto alterar o anular la igualdad de trato en el empleo y la ocupación³⁴.

La presente definición señala que la discriminación laboral puede producirse dentro de la relación como tal o fuera de la misma, porque no existe la aproximación entre el empleador y trabajador al excluir dicha oferta. Por una parte, la discriminación dentro de la relación laboral puede reflejarse en conductas negativas que excluyen a un determinado grupo de trabajadores de los demás, es decir, la mayoría de trabajadores tienen las mismas condiciones y beneficios laborales y unos pocos no, existiendo una marcada diferencia entre un mismo grupo de trabajadores; por citar ejemplos, el empleador niega a un trabajador: capacitación, aumento salarial o igualdad salarial dentro de un mismo cargo, no ofrece accesibilidad, despido injustificado, etc.; por otra parte, en la etapa preocupacional o precontractual los empleadores exigen una serie de requisitos injustificados para descartar a los postulantes que no son de su agrado, por citar un ejemplo, el exigir un test de embarazo. En consecuencia, estas actitudes negativas en el ámbito laboral desmotivan a los trabajadores que son víctimas de la discriminación e impiden el acceso a trabajo a ciertas personas.

Teniendo en claro que discriminación laboral son las actitudes negativas injustificadas que no permiten a ciertos grupos incorporarse plenamente a un trabajo, podemos abordar las implicaciones de la discriminación laboral por discapacidad, empezaré con una pequeña introducción histórica. Cabe mencionar que en el pasado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Convenio No. 159, utilizaba la denominación “inválidos” para identificar a las personas con discapacidad, y la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 de las Naciones Unidas, como su nombre lo indica, utiliza la palabra “impedido” para referirse a dicha población. Estas dos palabras utilizadas en el pasado son despectivas y dan a entender que las

³⁴ Colin Barnes, *Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas con discapacidad en la sociedad occidental* (Madrid: Ediciones Morata, 1998), 80.

personas con discapacidad no pueden desenvolverse por sí mismas, por ende, menos en un trabajo, a pesar de que el contenido de dichos acuerdos internacionales era promover la inclusión social, incluso el acceso al trabajo en la medida de lo posible considerando las capacidades disminuidas de la persona con discapacidad, está claro que desde la norma existían términos inapropiados para identificar a dicha población.

En el mismo contexto, la discriminación laboral por discapacidad se relaciona con el concepto de trabajo que construyeron las sociedades capitalistas. En su momento se planteó que las actividades productivas deben ser remuneradas y se valora a los individuos que aportan al crecimiento económico de la sociedad y se empieza a excluir a quienes no pueden acoplarse a las exigencias laborales del momento. Oliver considera que es importante analizar cómo se valoran las actividades productivas en la sociedad para luego determinar el porqué de la exclusión por discapacidad en el trabajo, dice que:

La exclusión de las personas en situación de discapacidad, de la dinámica del mercado laboral social, puede darse en una triple interpretación: de un lado, bajo el argumento de las limitaciones funcionales que puedan representar los individuos; de otro lado, por las actitudes y prácticas segregadoras de los empresarios; y, finalmente, como consecuencia de las organizaciones del trabajo en los sistemas de producción tradicionales³⁵.

Oliver comienza su análisis buscando una explicación lógica de cómo empieza la discriminación laboral por discapacidad, y llega a determinar que las deficiencias corporales, desde la apreciación social, provocan ineficiencia para trabajar siendo discriminados tanto por los empleadores como por los trabajadores. De esta manera el autor analiza la complejidad del desempleo por discapacidad, puntualizando que la exclusión se puede dar entre los mismos trabajadores al menospreciar a sus compañeros que tienen algún tipo de discapacidad, consecuentemente, la responsabilidad es compartida con el empleador. Este análisis se formuló a mediados del siglo XX, planteamiento ambicioso para la fecha, a este se sumó el estudio de Enríquez, que determina lo siguiente:

Una serie de barreras en las instituciones de formación profesional que limitan la participación de personas en situación de discapacidad, en este tipo de procesos, entre los cuales se mencionan: carencia de diagnóstico sobre necesidades de capacitación,

³⁵ Mike Oliver, ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? (Madrid: Ediciones Morata, 1998), 345.

teniendo en cuenta las demandas del trabajo y las expectativas y competencias de las personas; poca coordinación intra e interinstitucional y sectorial, subutilización de recursos, barreras de transporte y arquitectónicas, actitudes negativas y resistencia por parte de la comunidad y los empleadores³⁶.

Este análisis es retrospectivo porque enuncia todas las barreras sociales y estructurales que pueden afectar a las personas con discapacidad en su vida cotidiana y, por consiguiente, en la parte laboral. Uno de los principales puntos es que menciona la falta de diagnóstico médico oportuno que provoca desestimar sus aptitudes para desenvolverse por sí mismo, esto significa que no valoramos las capacidades de una persona afectada por discapacidad, simplemente se descarta su aporte. Enríquez hace un análisis global de discriminación, que incluye las circunstancias que perjudican a dicha población más las actitudes negativas.

Entonces, la sociedad deja a un lado la perspectiva económica sobre la productividad del hombre y busca una respuesta a la interrogante ¿cómo exigir el derecho al empleo para las personas con discapacidad, cuando no lo hay?, la respuesta va de la mano con el reconocimiento de los derechos humanos para todos y, por ende, reconocer el derecho al trabajo para eliminar la discriminación por discapacidad. Al respecto, Amartya Sen desarrolla una explicación del valor del ser humano como tal, dice que “el aporte y valor de la persona a la sociedad, en este caso la persona en situación de discapacidad, no puede verse simplemente como un incremento al PIB, sino como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida libre y más digna”³⁷, es decir, cada vida es valiosa y aporta en algo a la sociedad de acuerdo a sus habilidades.

En la actualidad la discriminación laboral por discapacidad ocurre “cuándo una persona es menospreciada o infravalorada por sufrir algún tipo de discapacidad, bien sea física o mental”³⁸, en otras palabras, aún persiste la idea de que las personas con discapacidad son dependientes, poco eficientes e improductivas, por tales motivos prefiere excluirlos del mercado laboral y discriminarlos dentro de la relación laboral. Entonces, se evidencia la necesidad de crear igualdad de oportunidades de trabajo, y

³⁶ Misael Enríquez, “Algunos factores que influyen en la integración sociológica de las personas con discapacidad” (conferencia en II Foro Técnico Latinoamericano Mirando al año 2000, México, 1999), 30.

³⁷ Amartya Sen, “Capital humano y capacidad humana”, Cuadernos de economía: Revista de la Universidad Nacional, No. 29 (I semestre de 1998): 73.

³⁸ Educación.es, “El concepto de discriminación y su tipología” (s.f.), <http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena8/quincena8_contenidos_4.htm>.

una de las maneras de combatir la discriminación, como ya se dijo, es crear normas que permitan que grupos minoritarios accedan al trabajo.

En el siguiente capítulo se abordará con detenimiento la legislación laboral que promueve el acceso al trabajo por discapacidad en el Ecuador, lo cual nos ayudará a tener una perspectiva actual sobre la inclusión laboral por discapacidad.

1.5 Conclusión

El presente capítulo es un preámbulo que analiza desde un principio que la exclusión a las personas con discapacidad se relaciona con las circunstancias que han vivido a lo largo de la historia, y que hasta la presente fecha no han logrado integrarse con facilidad a las actividades en sociedad a pesar de que existen normas que los protegen. También aborda la definición de discapacidad y los tipos de discapacidad, la importancia de incluir en este acápite el significado de algunas palabras es justamente para determinar quiénes tienen una discapacidad y, en consecuencia, identificar sus necesidades de acuerdo al tipo de discapacidad; por último, se analiza brevemente que el significado de discriminación laboral por discapacidad como introducción al análisis de la legislación nacional sobre inclusión laboral. En conclusión, los antecedentes expuestos tratan de explicar la importancia de fortalecer un sistema político en beneficio de las personas excluidas por discapacidad, promoviendo acciones afirmativas, empezando con reformas legales cuyo objetivo sea combatir la discriminación.

Capítulo segundo

Marco normativo e institucional que promueve el acceso al mercado laboral de personas con discapacidad en el Ecuador

Las normas que promueven los derechos de las personas con discapacidad se encuentran en los acuerdos internacionales así como en las legislaciones nacionales de cada país. A continuación se analizarán, primero, los acuerdos internacionales y, después, la legislación del Ecuador.

2.1 Convenios internacionales

Las primeras resoluciones internacionales en materia de discapacidad se originan en las Asambleas Generales de las Naciones Unidas, de las que se destacan las siguientes: la “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”³⁹ y la “Declaración de los Derechos del Impedido”⁴⁰, en resumen, las dos Asambleas generaron declaraciones que pretendían crear un marco de protección a las personas con discapacidad; establecían que las personas con discapacidad tienen derecho de acceder a la educación, rehabilitación, capacitación, debiendo el Estado colaborar en su reinserción social; después, en la década de los años ochenta, la Organización de las Naciones Unidas emprende un “Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad”⁴¹, en el cual se llega a determinar que no es suficiente rehabilitar sino que se debe abordar los problemas de las personas con discapacidad desde la perspectiva de sus derechos como seres humanos, tal y como lo establece el modelo social. Según Agustina Palacios, la filosofía de este modelo es:

(...) la filosofía del modelo social que jurídicamente se traduce la adaptación al contexto específico de la discapacidad a través de una interpretación y aplicación idónea del derecho a la igualdad basado en dignidad intrínseca del ser humano⁴².

En este contexto, los convenios internacionales crean importantes oportunidades de protección jurídica a las personas con discapacidad, aun cuando no sean instrumentos específicos o tengan menciones expresas, lo importante es la aplicación

³⁹ Resolución 2856 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1971.

⁴⁰ Resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1975.

⁴¹ Resolución 3752, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de diciembre de 1982.

⁴² Palacios, *El modelo social de discapacidad*, 107.

de estos instrumentos internacionales de acuerdo a las necesidades de la persona con discapacidad, equiparándolo con cualquier ser humano.

Los convenios internacionales son importantes porque aúnan esfuerzos de varios países que aportan a la creación de normas fundamentales para el ser humano, estos logros alcanzados a nivel mundial luego se efectivizan en las legislaciones de los países signatarios que ratifican los convenios internacionales, generando obligaciones para los Estados. En el caso ecuatoriano, la Constitución vigente determina que:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución⁴³.

En el Ecuador cambió el nivel jerárquico normativo con la Constituyente del año 2008, al establecer en la propia Constitución la posibilidad de aplicar de forma directa los instrumentos internacionales de derechos humanos, esto significa que el Estado debe alinearse con dichos acuerdos estableciendo una estructura normativa que permita su eficaz ejercicio. La aplicación de dichos acuerdos supone una supralegalidad sobre nuestra propia Constitución. Para entender mejor el significado de supralegal es preciso citar a Aragón cuando dice que “la idea de supralegalidad, esgrimida en Francia para intentar limitar los poderes del Rey, e incluso sobre el Parlamento, supusieron en la práctica los primeros intentos de elaborar una Constitución sobre la Ley”⁴⁴, es decir, en aquel entonces se pretendía buscar un mecanismo normativo que limite el abuso de poder de los gobernantes, y traduciendo dicho pensamiento al presente podemos decir que los acuerdos internacionales de derechos humanos persiguen lo mismo. En nuestra legislación dichos acuerdos se encuentran sobre la Constitución, y se clasifican como en pro del ser humano.

Dentro del mismo contexto, unos de los convenios más relevantes es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establece en el artículo 7 que “(...) Todos tienen derecho a igual protección contra toda

⁴³ *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. VIII, “Relaciones internacionales”, cap. primero, “Tratados e Instrumentos Internacionales”, art. 147 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.): 122.

⁴⁴ Manuel Aragón, “Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional”, *Estudios: Revista de Estudios Políticos*, No. 50 (II trimestre de 19886): 18.

discriminación...”⁴⁵, es decir, se reconoce a todas las personas el derecho a la igualdad y a ser protegidos en caso de discriminación, esto significa que las personas con discapacidad también se encuentran amparadas por la norma y deben ser considerados miembros de la sociedad, que pueden contribuir en las actividades cotidianas en una comunidad; en otras palabras, las personas con discapacidad, a partir del presente acuerdo, son considerados a nivel mundial ciudadanos y cuentan con protección jurídica.

Es importante mencionar que después de la Declaración de los Derechos Humanos organismos no gubernamentales impulsaron la creación de normas que afiancen los derechos humanos de las personas con discapacidad, y durante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1993 se aprobó la resolución denominada “Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad”⁴⁶, la cual no tiene carácter obligatorio por no ser una Convención, y tampoco es vinculante con la Declaración de Derechos Humanos; sin embargo, la aplicación de los lineamientos y directrices que están prescritos en la presente norma universal por los países puede contribuir a que se convierta en una norma de derecho internacional consuetudinaria, es decir, la reiterada aplicación de la norma por varios Estados ayudará a que otros Estados también acojan sus recomendaciones.

La norma uniforme comienza relatando el maltrato y las experiencias que han vivido las personas con discapacidad a lo largo de la historia, y se explica la importancia de aplicar el derecho de igualdad, consagrado en la Declaración de Derechos Humanos; establece que una de sus finalidades es reconocer que “las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y tienen derecho a permanecer en sus comunidades locales. Deben recibir apoyo (...) educación, salud, empleo y servicios sociales”⁴⁷, esta frase resume, en esencia, que la sociedad está compuesta por personas de todo tipo, incluidas las personas con diferencias físicas y psicológicas, por lo que poseen derechos y obligaciones iguales. Según Gerard Quinn y Theresia Degener: “La definición de discapacidad que se utiliza en las Normas Uniformes hace hincapié en los factores ambientales. La expresión equiparación de oportunidades se define en gran medida como en el Programa de Acción Mundial. También en este caso,

⁴⁵ Resolución 217 A (III), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.

⁴⁶ Resolución 48/96, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1994.

⁴⁷ *Ibíd.*, Numeral 26, Logro de igualdad de oportunidades.

las normas insisten en la igualdad de derechos y obligaciones, con el fin de resaltar que la reivindicación básica no es, como se supone con demasiada frecuencia, solicitar derechos especiales para grupos especiales, sino el logro de la igualdad en las mismas condiciones que el resto de personas⁴⁸. Es decir, la gran tarea de la sociedad está en generar condiciones de igualdad para las personas sin importar su condición, conceder privilegios o beneficios supone ahondar condiciones de desigualdad entre las personas.

A continuación se analizará el contenido de la mencionada norma, que está dividida en cuatro partes:

La primera parte se denomina “Conceptos fundamentales de la política relativa a la discapacidad”, en esta se define y conceptualiza la terminología que se utiliza en materia de discapacidad, que sirve como referencia para otras legislaciones con la finalidad de que cada palabra sea empleada de manera apropiada ya que su significado fue construido en base a las propias vivencias de las personas con discapacidad. Una de las peculiaridades del presente acápite es que diferencia los términos discapacidad y minusválido, al decir que discapacidad son “las diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones⁴⁹” y respecto a minusválido “describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno⁵⁰”, lo que se precisa es que existen factores tanto médicos como sociales, que en conjunto describen las necesidades de una persona con discapacidad. Este acápite tiene como objetivo conceptualizar e ilustrar a la sociedad sobre el uso de las definiciones adecuadas para referirse a un discapacitado, y del mismo modo conocer su situación frente al mundo exterior, sus necesidades y capacidades.

La segunda parte se llama “Requisitos para la igualdad de participación”, y establece la importancia de acceder a la información a través de la participación del Estado, el cual debe difundir la política en materia de discapacidad, socializar el aporte que realizan las personas con discapacidad a la comunidad, dar a conocer los derechos que poseen. La comunicación oportuna permitirá que las personas con discapacidad accedan a sus derechos y participen en la sociedad. Además establece que “las personas con discapacidad también pueden ayudarse mutuamente a cobrar mayor conciencia participando en las actividades de sus propias organizaciones⁵¹”, esto

⁴⁸ Organización de la Naciones Unidas, *Derechos Humanos y discapacidad* (New York y Ginebra: ONU, 2002), 27.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

significa que es necesario que las personas con discapacidad se involucren y participen en promover la aplicación de sus derechos; por otra parte, deben incentivar a que más personas con discapacidad se unan a las organizaciones para que sus esfuerzos prevalezcan en el tiempo a través de la institucionalidad. Este acápite es muy relevante ya que regula participación de las personas con discapacidad como miembros activos de la sociedad, y como tal tienen que respetar y actuar en el marco de derechos y obligaciones fijados por el Estado, ya sea de forma individual o colectiva.

La tercera parte se denomina “Esferas previstas para la igualdad de participación”, y en resumen establece que los Estados deben asignar un presupuesto para las personas con discapacidad que permita invertir en tecnología que facilite el acceso a la comunicación, educación, empleo, cultura, deporte y seguridad social. Por otra parte, determina la importancia del desarrollo emocional al que tienen derecho las personas con discapacidad, como formar una familia, tener integridad personal y elegir una religión; por lo que se detallan las condiciones mínimas que deben existir en la sociedad para el desarrollo de las actividades antes mencionadas. El Estado debe garantizar a las personas con discapacidad un estándar mínimo que les permita insertarse en la sociedad en igualdad de condiciones, lo que les hará posible tener un adecuado desarrollo emocional y realización personal.

La cuarta parte, “Medidas de ejecución”, establece que los Estados deben registrar y contabilizar la población con discapacidad, para atender de forma oportuna sus necesidades a través de la creación de normas que permitan la asignación de recursos económicos para la ejecución de proyectos en su beneficio de forma permanente y planificada. Antes de finalizar, determina que debe existir cooperación internacional y mecanismos de supervisión que verifiquen el cumplimiento de las Normas Uniformes; también se crea la figura del relator especial, que recopila información a través de cuestionarios, cuya “lista de preguntas debe referirse a los planes de aplicación de las Normas Uniformes en los Estados”⁵², para luego presentar un informe a la Secretaría de las Naciones Unidas, que verificará si las recomendaciones se pueden aplicar en el futuro.

En conclusión, la norma uniforme establece que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que cualquier otro ser humano, y que las diferencias, tanto físicas como psicológicas, pueden ser superadas con el apoyo del Estado a través de

⁵² *Ibíd.*

un sistema inclusivo que permita eliminar las barreras sociales. El derecho humano a la igualdad se debe materializar a través del Estado, equiparando las oportunidades de las personas con discapacidad, comprendiendo sus diferencias y educando a la sociedad; las personas con discapacidad no necesitan de compasión o caridad, sino de comprensión e inclusión en la sociedad. Desde mi punto de vista, la principal tarea pendiente está en educar a la sociedad sobre la discapacidad, en trabajar sobre los prejuicios que aún tienen respecto al tema. De la misma forma que se ha incluido en los planes oficiales de educación instrucción sobre sexualidad, debería incorporarse instrucción y sensibilización sobre la discapacidad. La falta de conocimiento y comprensión sobre la discapacidad muchas veces causa rechazo y exclusión.

2.1.1 Convenio sobre la Readaptación Profesional y Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Como se puede apreciar, los convenios internacionales son de gran importancia para el progreso de la humanidad por cuanto reconocen derechos que deben ser aplicados a nivel mundial. A continuación se analizará el convenio internacional que regula el acceso al trabajo de las personas con discapacidad.

En el año 1983 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó en Ginebra el Convenio número 159 sobre la Readaptación Profesional y Empleo de Personas Inválidas, el cual entró en vigor el 20 de junio de 1985, y establece que los países miembros de la organización deben adoptar medidas que permitan el acceso al trabajo a las personas con discapacidad, la “finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad”⁵³; en otras palabras, el Estado y los empleadores deben adecuar los lugares de trabajo y asignar actividades a las personas con discapacidad para que puedan obtener trabajo.

En conclusión, se puede decir que los organismos internacionales dan las pautas generales para que los países signatarios ejecuten de acuerdo a su realidad las obligaciones adquiridas en cada convenio, en este caso la Organización Internacional del Trabajo promueve el derecho al trabajo para todas las personas en igualdad de

⁵³ Convenio sobre la readaptación profesional y empleo de personas inválidas, Ginebra, 1983, art. 1, num. 2.

condiciones, con la finalidad de que cada ser humano pueda ser autosuficiente, incluidas las personas con discapacidad, que a pesar de sus diferencias físicas y psicológicas pueden desempeñar un rol en la sociedad con la ayuda del Estado, en coordinación con la empresa privada. Para este efecto se exige a los países signatarios, una política que atienda de forma particular a las personas con discapacidad, con la finalidad de conseguir una igualdad real en la sociedad y, principalmente, en el acceso al trabajo. “el deber de promoción de los derechos de las personas con discapacidad implica el apoyo específico y señalado a su derecho al trabajo”⁵⁴. Esto en la medida que el acceso al trabajo y la generación de plazas de trabajo libres de obstáculos constituyen el principal factor que permitirá a la persona con discapacidad participar activamente de la “vida política, económica, cultural y social”⁵⁵.

2.2 Marco normativo que regula la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador

La primera Carta Magna de la República del Ecuador que menciona la discapacidad dentro de su redacción es la Constitución Política de 1998, que en el artículo 23, Derechos civiles, establece:

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) 3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, afiliación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole⁵⁶.

Las constituciones que antecedieron a la Carta Magna de 1998 no hacían mención a la discapacidad, en ellas únicamente se señalaba igualdad ante la ley de forma general, que es consustancial a todas las personas independiente a su condición. Lo relevante de esta Constitución es que constituye el primer esfuerzo a nivel constitucional de reconocer igualdad real para los discapacitados, además de reconocer la problemática social de su discriminación, lo que marca un hito en la evolución normativa en cuanto a crear condiciones de igualdad en desmedro de las normas

⁵⁴ Real Patronato sobre Discapacidad, *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad* (Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2003), 12.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Constitución Política de la República del Ecuador* [1998]. [Quito]: Edit. Gonzalo Arias Barriga, s. f.

proteccionistas. Vale la pena mencionar que las constituciones de 1964 y 1978 solamente hacen referencia a la no discriminación por razones de raza, se puede decir que esto se debe al momento histórico en el cual la lucha por la segregación racial y apartheid tenían mayor difusión.

Las primeras normas nacionales que protegen a las personas con discapacidad en el Ecuador datan de la década de los años cuarenta. Como antecedente histórico se destacan la Ley del Ciego⁵⁷, que aún se encuentra vigente, y la Ley de Protección del Minusválido⁵⁸, a través de la cual se creó la Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido (DINARIM), del Ministerio de Bienestar Social, delegándole la dirección y coordinación nacional del trabajo sobre las personas con discapacidad; sin embargo, se derogó la presente ley porque existía desorganización institucional y no se optimizaban los recursos económicos destinados para la discapacidad. A partir de la década de los años noventa, al constatar que no existía coordinación y liderazgo en relación a la discapacidad, se estructura el Plan Nacional de Discapacidades por iniciativa del Instituto Nacional del Niño (INNFA) y los ministerios de Educación, Bienestar Social y Salud, el cual determinaba que los gobiernos de turno deben destinar parte del presupuesto nacional para el desarrollo de proyectos en beneficio de las personas con discapacidad.

En el año de 1992 se aprobó la Ley 180, que habilitó la creación del Consejo Nacional de Discapacidades (en adelante CONADIS), como entidad autónoma que se encarga de emitir las políticas sobre discapacidad a nivel nacional, con la finalidad de promover el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad; además, podía impulsar la creación, modificación y derogatoria de leyes con el propósito de mejorar las condiciones de vida de dichas personas. Los principales objetivos estratégicos eran buscar los mecanismos de integración social, prevención y atención médico-psicológica de forma continua y oportuna. Desde entonces se ha impulsado la creación de organizaciones privadas que apoyen a las personas con discapacidad, como las Federaciones Nacionales de Ecuatorianos de: discapacidad física, ciegos, sordos, discapacidad intelectual.

⁵⁷ Promulgada en el Registro Oficial, No. 151 del 31 de octubre de 1996.

⁵⁸ Derogado en 1982.

En el año 2006 la “Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad”⁵⁹ y su Protocolo facultativo propuso un instrumento internacional que reconoce los derechos humanos, libertades fundamentales y establece una clasificación de las personas con discapacidad, con la finalidad de identificar a qué categorías de discapacidad se debe prestar más atención para tomar acciones afirmativas y quienes las padezcan puedan ejercer en forma efectiva sus derechos. El Ecuador, al siguiente año, firmó y ratificó dicha convención, coincidió que en aquella época se estaba realizando la Asamblea Constituyente, por lo que de inmediato se pudo abordar los problemas de discapacidad en la Constitución.

En el año 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 338, se delegó a la Vicepresidencia de la República la ejecución de la política de discapacidad en el Ecuador, acto seguido se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional para la inserción laboral de las personas con discapacidad en los sectores público y privado, el cual estuvo vigente hasta el año 2013, con la participación de las siguientes instituciones: el Ministerio de Trabajo, la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidad (CONADIS) y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP). Al siguiente año se elaboraron los programas que integraban la política “Ecuador sin Barreras”⁶⁰, alineado a las disposiciones internacionales, el Estado se compromete a cumplir las siguientes metas: equiparar oportunidades, empleo sin barreras, ciudad sin barreras, derechos sin barreras, educación sin barreras, igualdad de diversidad y registro de las personas con discapacidad. Luego, mediante Decreto Ejecutivo No. 1188, se declaró en emergencia el ámbito de discapacidad, por lo que se realizaron varias reformas legales pro derechos de las personas con discapacidad, que permitieron estructurar un sistema de inserción social y laboral.

La declaratoria de emergencia fue una medida adoptada para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, lo cual permitió implementar programas de apoyo como la Misión Solidaria Manuela Espejo y el Programa Joaquín Gallegos Lara. Acto seguido se creó la Secretaría Técnica de Discapacidad, como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, la cual tenía autonomía administrativa y financiera,

⁵⁹ Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006.

⁶⁰ Según el Acuerdo No. 0119.

se encargaba de ejecutar proyectos, programas y la política dirigida a las personas con discapacidad, como por ejemplo coordinaba y controlaba los proyectos de las Misiones Solidaria Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara, a la vez que creaba canales de comunicación entre los ministerios de Salud, Trabajo, Inclusión Económica y Social. Sin embargo, por encontrarse el Ecuador en estado de emergencia, se dispuso mediante Decreto Ejecutivo número 1047, que se suprima la Secretaria Técnica de Discapacidad y se transfiera, en el plazo de noventa días, los planes y proyectos en curso a las instituciones de la función ejecutiva. En los numerales siguientes se analizarán las normas que regulan el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

2.2.1 Análisis de la Constitución de la República del Ecuador (2008)

Como fue mencionado al inicio del acápite 2.2, la Constitución de 1998 fue la pionera en incorporar la discapacidad dentro del ámbito de derecho de igualdad, considerándola como un factor de discriminación en el seno de la sociedad. A partir de esta Carta Magna existió una importante evolución normativa en la Constitución de 2008, que acoge las recomendaciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, ratificada por el Ecuador el 4 de marzo del 2008, entra en vigor el mismo año. Dentro de los parámetros generales, establece que todos los seres humanos son iguales ante la ley y, por consiguiente, pueden acceder a los mismos derechos, por lo que las personas con discapacidad son sujetos de derechos y obligaciones. En otras palabras, el derecho de igualdad consagrado en el Constitución es el pilar que sustenta la protección jurídica para dichas personas. El numeral 2 del artículo 11 de la Carta Magna establece que:

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 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 (...)⁶¹.

Instituye que los derechos fundamentales del ser humano deben ser aplicados por todas las personas en igualdad de condiciones, por lo que el Estado debe crear los mecanismos de acción afirmativos de inclusión para los grupos vulnerables. En el caso

⁶¹ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11, núm. 2.

de las personas con discapacidad, la Constitución destina una sección completa para abordar sus derechos, entre ellos el derecho al trabajo, que es tema principal a analizar, el numeral 5 del artículo 47 establece que: “Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas⁶².

En concordancia con el artículo 130, que declara que:

Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición⁶³.

El derecho al trabajo significa que las personas con discapacidad puedan ser autosuficientes, para ello los empleadores, tanto públicos como privados, deben ofertar plazas de trabajo de acuerdo a las potencialidades de dichas personas. Es importante mencionar que el derecho al trabajo no se lo debe analizar de forma aislada, porque al igual que cualquier otro ser humano, necesita preparación para participar y competir en el ámbito laboral, es por ello que se debe capacitar y educar a las personas con discapacidad, tal como lo prevé la Carta Magna.

En conclusión, la Constitución de República del Ecuador determina que las personas con discapacidad tienen derecho a trabajar bajo el mismo régimen de trabajo que los demás, es decir poseen los mismos beneficios y obligaciones legales. Lo que busca la norma es que los empleadores brinden estabilidad laboral, accesibilidad y roles a desempeñar, con la finalidad de que las personas con discapacidad se sientan útiles en la sociedad.

2.2.2 Análisis de la Ley Orgánica de Discapacidad, Reglamento y Legislación Conexa

La Ley Orgánica de Discapacidad ratifica los derechos de las personas con discapacidad, consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y destina una sección entera a cada uno de ellos, estos son: salud, educación, recreación, trabajo,

⁶² *Ibíd.*, art. 47, num. 5.

⁶³ *Ibíd.*, art. 130.

vivienda, accesibilidad y seguridad social. Los principales principios jurídicos que acoge la presente norma son: no discriminación, in dubio pro hominem, igualdad de oportunidades, responsabilidad colectiva, celeridad, eficiencia, participación e inclusión y atención prioritaria. En resumen, determina quienes son los beneficiarios de la ley, estructura el funcionamiento del sistema de protección integral de discapacidad y asigna responsabilidades a las entidades públicas que colaboran en el proceso de verificación del cumplimiento de las disposiciones legales.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad establece mecanismos de ejecución y sanción de las disposiciones contenidas en la ley, que deben seguir tanto las instituciones públicas como los particulares, por ejemplo, instituye cuál es el procedimiento a seguir para la calificación de discapacidad. Por otra parte, regula la aplicación de los beneficios tributarios de acuerdo al porcentaje de discapacidad y, establece una tabla donde especifica el porcentaje de beneficio tributario frente al porcentaje de discapacidad; las exenciones tributarias a que tienen derecho son: las importaciones de bienes para su uso exclusivo, como los que se utilizan para tratamientos médicos, e incluye vehículos, están exentos del pago de impuestos por comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales; rebajas al pago de servicios básico; están exonerados hasta por un monto equivalente al doble de la fracción básica gravada con tarifa cero (0) de impuesto a la renta, entre otros. En conclusión, el presente reglamento gira en base al porcentaje de discapacidad, porque de acuerdo a este se aplican los beneficios reconocidos en la ley.

Para abordar el análisis de los derechos laborales de las personas con discapacidad es importante precisar primero cuál es el ámbito de aplicación de la ley, para saber quiénes pueden acceder a los beneficios consagrados en la misma. Al respecto, establece que:

Esta Ley ampara a las personas con discapacidad ecuatorianas o extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano; así como, a las y los ecuatorianos en el exterior; sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, su cónyuge, pareja en unión de hecho y/o representante legal y las personas jurídicas públicas, semipúblicas y privadas sin fines de lucro, dedicadas a la atención, protección y cuidado de las personas con discapacidad⁶⁴.

⁶⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, en Registro Oficial, No. 796 (Quito, 25 de septiembre de 2012): 2.

La presente Ley protege a los ecuatorianos con discapacidad sin importar su ubicación geográfica, es decir, los derechos son atribuidos por nacionalidad, después se verificará su condición, que deberá ser acreditada por un tercero delegado por el Estado; en el caso de los ecuatorianos con discapacidad que se encuentran fuera del país pueden ejercer sus derechos a través del consulado del Ecuador en el extranjero.

Por otra parte, considera que a las personas con discapacidad, por su condición física o mental, en muchos casos les resulta difícil valerse por sí mismas, es por ello que se extiende la protección a las personas tanto naturales como jurídicas que se encuentran al cuidado de una persona con discapacidad; por ejemplo, los derechos laborales de las personas con discapacidad se extienden a las personas que cuidan de ellos, es así que la ley permite que dicha persona ocupe la plaza de trabajo destinada al personal con discapacidad, por sustitución, presentando el carnet de discapacidad de la persona que está a su cuidado, es decir, que a través de una tercera persona se pretende garantizar el bienestar del titular de los derechos.

Por otra parte, la presente normativa específica quiénes son considerados como personas con discapacidad, además de los parámetros que se deben considerar para valorar su condición. Al respecto establece que:

Se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al cuarenta por ciento de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional⁶⁵.

Se considera que una persona tiene discapacidad cuando presenta deficiencias físicas o psicológicas permanentes, y dichas perturbaciones médicas limitan las actividades cotidianas de la persona. Además, precisa que la discapacidad debe ser determinada por una tercera persona, calificada por el Estado, esto significa que únicamente las personas que cuentan con la calificación de discapacitados pueden exigir los derechos consagrados en la ley, cuando el porcentaje de discapacidad sea igual o superior al cuarenta por ciento. En consecuencia, las personas que reúnen las condiciones médicas y los requisitos señalados en la norma, deben someterse a un proceso de acreditación de discapacidad, el cual determinará qué porcentaje de

⁶⁵ Ecuador, Asamblea Nacional “Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad” [2013], art.1.

discapacidad tiene la persona al verificar la información proporcionada por el solicitante.

Por otra parte, la ley extiende su protección a las personas que atraviesan temporalmente una enfermedad o deficiencia que les impida desarrollar sus actividades con facilidad. Al respecto establece que:

Se entiende por persona con deficiencia o condición discapacitante a toda aquella que, presente disminución o supresión temporal de alguna de sus capacidades físicas, sensoriales o intelectuales manifestándose en ausencias, anomalías, defectos, pérdidas o dificultades para percibir, desplazarse, oír y/o ver, comunicarse, o integrarse a las actividades esenciales de la vida diaria limitando el desempeño de sus capacidades; y, en consecuencia el goce y ejercicio pleno de sus derechos⁶⁶.

Las personas que tienen una condición discapacitante, al igual que las personas con discapacidad permanente, deben ser calificadas como tales por la autoridad estatal competente para que puedan gozar de los derechos y exenciones tributarias previstas en la ley. La única diferencia entre las personas con discapacidad permanente y condición discapacitante es el tiempo de ejercicio de los beneficios legales, es decir, serán reconocidos mientras se encuentre vigente el certificado que acredite la condición discapacitante. En conclusión, la ley ampara a las personas que tienen dificultad para desenvolverse por sí mismos en la sociedad estableciendo una serie de beneficios para que puedan reincorporarse a las actividades cotidianas y logren ser parte de la población productiva de la sociedad.

Dentro del mismo contexto, a continuación se realizará un análisis comparativo entre la legislación ecuatoriana versus las legislaciones española y chilena, sobre el ámbito de protección por discapacidad, con la finalidad de cotejar las semejanzas y diferencias de estos sistemas jurídicos y verificar si nuestra legislación está acorde con la tendencia mundial sobre la promoción de los derechos por discapacidad.

En Chile la Ley Número 20.422 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, el artículo 5 determina que:

Persona con discapacidad es aquella que teniendo una o más deficiencias físicas, mentales, sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida

⁶⁶ *Ibíd.*

o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás⁶⁷.

En España la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, el numeral 2 del artículo 4 determina que:

Personas con discapacidad son aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad⁶⁸.

Tanto la legislación ecuatoriana como la española establecen que el grado de discapacidad determina si una persona tiene acceso a beneficios especiales por su condición, es decir, si una persona no alcanza el grado de discapacidad establecido en la ley no tiene beneficios; pero la legislación chilena no establece como requisito alcanzar un determinado grado de discapacidad para ser considerado como tal. Entonces, nos preguntamos ¿por qué la ley restringe a la población que no alcanza el porcentaje mínimo de discapacidad del acceso a los derechos reconocidos a dicha población? La respuesta se basa en la aplicación del principio de proporcionalidad, al respecto Banes dice que:

El principio de proporcionalidad se caracteriza como un principio relativo del que no se desprenden prohibiciones absolutas y genéricas, sino que se circunscribe a situaciones jurídicas concretas. Se trata de un principio típicamente relacional, de gran eficacia operativa en el ámbito de la igualdad, porque intenta ofrecer una solución objetiva basada en la ponderación que permite explicar la objetividad y razonabilidad del trato diferente a supuestos de hecho que aparentemente deben ser tratados iguales, pero que presentan características relevantes suficientes como para fundar una individualidad ante la ley.

La lógica y fundamentación del concepto se encuentra en que toda restricción de un derecho debe obedecer a la razonabilidad de la medida y estar justificada en una serie de criterios objetivos que permitan el sacrificio en aras de una finalidad legítima y lo suficientemente relevante como para superar la ponderación de los intereses en juego⁶⁹.

⁶⁷ Chile, *Ley 20.422*, en Ministerio de Planificación (Santiago, 3 de febrero de 2010): art. 5.

⁶⁸ España, *Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social*, en Real Decreto Legislativo, No. 12632 (Madrid, 29 de noviembre de 2013): 4, numeral 2.

⁶⁹ José Banes, "Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario", *Revista de Administración Pública*, No. 135 (2002): 485.

De acuerdo con la explicación de Banes, el principio de proporcionalidad permite establecer en la ley restricciones en la aplicación de derechos siempre que estos se encuentren lógicamente justificadas. Siguiendo con esta lógica, es labor de los órganos legislativos realizar un análisis que en función de la proporcionalidad determine objetivamente las condiciones que deben ser tratadas de forma diferenciada.

Según Lorena Chano Regaña, la aplicación del principio de proporcionalidad a través de un test constituye un desarrollo de la doctrina alemana, adoptada por varios países, inclusive por el Tribunal de los Derechos Humanos de la Unión Europea y Tribunal de Justicia, el test de proporcionalidad que supone un enjuiciamiento desde tres perspectivas, estas son:

- 1.- Idoneidad o juicio de adecuación: Para adoptar una medida restrictiva de un derecho, ésta debe ser adecuada e idónea, es decir, apta para lograr la finalidad legítima prevista por la norma. El juicio de adecuación requiere por tanto un previo examen acerca de la legitimidad del fin perseguido por la norma y de la aptitud de la misma para lograrla.
- 2.- Necesidad o juicio de indispensabilidad: Si la finalidad es legítima y la norma adecuada, se procede a analizar si la medida es la más moderada para la consecución del fin, es decir, constatar que no exista otra medida menos gravosa.
- 3.- Proporcionalidad en sentido estricto: Superados los anteriores juicios hay que valorar los intereses en juego y buscar un equilibrio que suponga la menor restricción. Se trata de una ponderación equitativa saldada en la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios⁷⁰.

El test de proporcionalidad permite tener un marco claro y aplicar restricciones en la ley, de acuerdo a las necesidades y las circunstancias objetivas. En el caso de la Unión Europea, los órganos legislativos están obligados a aplicar el test para definir las restricciones que deben incluirse en la normativa; en el caso de España, la ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, realizó un análisis técnico que justificó de forma objetiva la inclusión del porcentaje del 33% a efectos de considerar a una persona con discapacidad.

En el caso ecuatoriano no existe una explicación técnica sobre el porcentaje que debía ser incluido en la normativa para regular la discapacidad, inclusive en el segundo debate del proyecto de ley sobre discapacidad, los asambleístas decidieron que el grado de discapacidad se debe determinar en reglamento de la ley. Al revisar los informes emitidos por la Asamblea Nacional y que sirvieron de insumo para el desarrollo de la

⁷⁰ Lorena Chano Regaña, *Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales* (Mérida: Universidad de Extremadura, 2015), 174.

Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento, no pude encontrar una explicación de la inclusión del porcentaje y cuál debió ser el mínimo para obtener la condición de discapacitado para acceder a los beneficios contemplados en la normativa.

En aplicación del principio de proporcionalidad en el Ecuador se debió desarrollar una base técnica que permita justificar la restricción en la normativa, y no incluir una limitación de forma arbitraria. No se puede establecer restricciones sin justificar las mismas de forma objetiva, porque podemos vulnerar derechos de personas que no son incluidas por falsas apreciaciones. Lo óptimo es que se establezca un proceso jurídico estándar a seguir, el cual debe ser acompañado de estudios técnicos estadísticos sobre la población que se beneficia de la Ley, para determinar la eficiencia de una restricción y la necesidad de incluirla en la Ley.

Vale la pena mencionar que la asambleísta por la provincia del Guayas, María Cristina Kronfle, denunció en varias ocasiones que el Presidente de la República, al dictar el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, no incluyó en los considerandos la justificación del porcentaje del 40% que se incluyó en la norma como factor diferenciador para acceder a los beneficios por discapacidad; inclusive, el Ministerio de Salud y el CONADIS fueron consultados al respecto del porcentaje, siendo las entidades más indicados para emitir un criterio técnico, sin embargo, estas tampoco se pronunciaron. Lo único que se puede establecer es que existiría una afectación aproximada a 98.000 personas con discapacidad entre el 30 y 40%, que pese a ser discapacitados no pueden acceder a los beneficios sociales. Por lo se concluye que no se realizó un estudio de impacto sobre la aplicación del reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad, y se determinó el porcentaje de discapacidad de acuerdo al criterio injustificado de unos pocos.

2.3 Procedimiento y requisitos para obtener el carnet de discapacidad

Es importante analizar el procedimiento para obtener el carnet de discapacidad, porque es el único documento que exige la ley para efectivizar los derechos consagrados en la misma. La Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento facultan a la Autoridad Sanitaria Nacional crear el Subsistema de Calificación de la Discapacidad, es decir, el Ministerio de Salud Pública establecerá los parámetros que deben ejecutar sus dependencias, como son los hospitales y centros de salud, para conceder a los solicitantes la calificación de discapacidad. El procedimiento es el que se explica en los numerales siguientes.

2.3.1 Ecuatorianos residentes en el Ecuador

- a) El interesado debe dirigirse a un centro de salud pública autorizado para realizar la calificación de discapacidad, puede ingresar su petición con los certificados médicos emitidos por especialistas que describan el diagnóstico médico, los cuales serán validados de inmediato si provienen de la Red Pública Integral de Salud, es decir, de los hospitales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, hospitales y centros de salud del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional; en el caso de no contar con certificados médicos, se debe solicitar la apertura de la historia clínica.
- b) El centro de salud analizará la información presentada y valorará en conjunto el diagnóstico médico, psicológico y el informe del trabajador social. Dicho análisis determinará el grado de discapacidad que tiene el solicitante, o a su vez negará la petición.
- c) Finalmente, se procederá a emitir el carnet de discapacidad, donde se especificará el tipo de discapacidad, el porcentaje y la vigencia del mismo.

2.3.2 Ecuatorianos residentes en el extranjero

- a) El interesado debe dirigirse al consulado de Ecuador en el extranjero y presentar la solicitud de acreditación de discapacidad con los certificados médicos que avalen su condición médica, los cuales deben especificar qué discapacidad presenta.
- b) El consulado de Ecuador en el extranjero remitirá vía electrónica al centro de salud público autorizado para emitir la calificación de discapacidad, para que analice la veracidad de la información presentada y luego determine si existen los fundamentos suficientes para conceder el carnet de discapacidad al solicitante.
- c) De ser procedente, el centro de salud público notificará vía electrónica al solicitante la aprobación de su requerimiento, otorgándole un certificado electrónico provisional de discapacidad, para que sea canjeado por el físico cuando regrese al Ecuador después de una nueva evaluación física médica.
- d) Cuando la persona retorne al Ecuador debe acudir al centro de salud público, dentro de los primeros 90 días, contados desde la fecha de ingreso al país, para

convalidar la documentación presentada en el extranjero y se proceda a evaluar nuevamente su condición médica.

- e) Después de dicho análisis, de ser el caso, se procederá a entregar el carnet definitivo al solicitante; en este se especificará el tipo de discapacidad, el porcentaje y la vigencia del mismo.

En los casos en que la autoridad sanitaria niegue la acreditación de discapacidad, los interesados pueden solicitar la recalificación siempre y cuando cuenten con los suficientes fundamentos para que se reconsidere el caso. Por otra parte, los centros de salud pública pueden nuevamente valorar y anular el registro de acreditación de discapacidad, por encontrar indicios suficientes de que el mismo fue emitido por error, dolo o negligencia del equipo calificador especializado; después comunicará a las instituciones públicas pertinentes para que se proceda con la actualización de datos. En otras palabras, siempre que existan argumentos fehacientes la Administración pública revocará su decisión a favor o en contra del usuario, con el propósito de aplicar correctamente la ley.

El Sistema Nacional de Salud Pública debe llevar un registro de las acreditaciones por discapacidad, para remitir dicha información a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y que se incluya en el sistema la condición de discapacidad de la persona y el porcentaje. Una vez que los interesados cambien la cédula por la que contiene los datos actualizados, podrán realizar cualquier trámite con solo presentar la cédula de identidad, sin la necesidad de adjuntar la papeleta de votación, así podrán ejercer de forma oportuna los derechos establecidos en la ley. Cabe mencionar que la credencial de discapacidad es el único documento que avala dicha condición, y que después de su emisión el sistema de información público registra este particular en las instituciones públicas que intervienen en el proceso de vigilancia del cumplimiento de los derechos de dicho sector de la población.

Para finalizar, es preciso aclarar que en el pasado el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) tenía la facultad de realizar el proceso de calificación de discapacidad, pero estas funciones fueron reasignadas a la Autoridad Sanitaria al entrar en vigor la Ley Orgánica de Discapacidad; es por ello que existen aún carnets vigentes emitidos por el anterior ente regulador, los cuales son válidos hasta el año 2018, de acuerdo con las disposiciones transitorias de la presente ley, por lo que deben ser

renovados después de que el interesado se someta nuevamente al proceso de valoración médica. En conclusión, el proceso de acreditación de discapacidad es gratuito, rápido, sencillo, fácil de acceder y con el sistema de información cruzada interinstitucional público el beneficiario se evita realizar trámites adicionales. Una vez que la persona obtiene el carnet de discapacidad puede efectivizar sus derechos consagrados en la ley, a continuación se nombrará cuáles son los derechos laborales por discapacidad.

2.4 Calificación de sustitutos por discapacidad

La calificación de sustitutos procede cuando una persona se encuentra al cuidado de otra que tiene discapacidad del 75%, es decir, solo procede la acreditación en los casos de discapacidad grave o severa que limita a la persona para realizar actividades diarias y dependen del cuidado de un tercero. El presente instructivo determina que “se incluirán personas con: retraso mental grave y profundo; sordo -ceguera total; discapacidad Psicológica Grave y muy grave y tetraplejía con afectación total de miembros superiores e inferiores”⁷¹; además, dichas personas deben ser parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por solidaridad humana. Existen dos subprocesos de acreditación de acuerdo al porcentaje de discapacidad, a continuación el detalle.

Acreditación y certificación de sustituto y sustituto por solidaridad humana para inclusión laboral.- Es el proceso que deben seguir las personas que están al cuidado de una persona con discapacidad grave o severa, de acuerdo a los siguientes pasos:

- a. El interesado debe dirigirse al balcón de servicios del distrito del Ministerio de Inclusión Económica y Social, de acuerdo a la ubicación del domicilio en que vive la persona con discapacidad, y solicitar la calificación y certificación de sustituto, para lo cual presentará los siguientes documentos: original y copia de la cédula de identidad del sustituto, original y copia de la cédula de identidad de la persona que tiene discapacidad y original y copia del carnet de discapacidad vigente.
- b. En el caso de los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, deben realizar una declaración juramentada ante

⁷¹ Acuerdo Ministerial No 000131, en Registro Oficial No. 681. Instructivo para la Calificación y Certificación de Sustituto de Persona con Discapacidad y Sustituto por Solidaridad Humana del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Art. 1.- Al final de la Resolución No. 2013-026, de 21 de marzo de 2013.

notario público, declarando que está bajo su responsabilidad el cuidado y manutención del pariente con discapacidad.

- c. En el caso de solidaridad humana, una vez presentada la petición de acreditación de sustituto, el MIES designará a un encargado para que realice una visita domiciliaria y verifique la veracidad de la información presentada, luego la Unidad de Servicios Sociales (de dicha entidad) emitirá un informe técnico social aprobando o negando dicha solicitud. Después el interesado deberá realizar una declaración juramentada ante notario público, declarando que está bajo su responsabilidad el cuidado y manutención de una persona con discapacidad.
- d. En los dos casos, una vez aprobado el proceso de calificación de sustituto, el MIES emitirá un acta de compromiso para la firma de la persona sustituida.
- e. Finalmente, el MIES emitirá el certificado de calificación de sustituto de una persona con discapacidad.
- f. El certificado de sustituto tiene vigencia de dos años a partir de su emisión.
- g. En el caso de que el MIES niegue el proceso de calificación de sustituto, la persona interesada podrá intentarlo nuevamente una vez más en el año calendario, es decir, que puede solicitar la acreditación un máximo dos veces al año.

Calificación y certificación de sustituto y sustituto por solidaridad humana sin inclusión laboral.- La calificación para sustitutos sin inclusión laboral aplica para las personas que están al cuidado de una persona con discapacidad con un porcentaje igual o superior al 40%, quienes deberán seguir el mismo procedimiento descrito en la parte superior, con la única diferencia de que al otorgarles el certificado de calificación de sustituto se especificará que es sin inclusión laboral. Las personas que cuenten con el presente certificado de calificación de sustituto podrán beneficiarse de la exoneración de algunos impuestos en la proporción que le correspondería al titular del derecho, siempre que este no lo ejerza por sí mismo.

2.5 Derechos laborales de las personas con discapacidad

Los derechos laborales garantizan el desarrollo integral de la persona con discapacidad en la ejecución de sus labores de trabajo; en este caso, por tratarse de un grupo vulnerable la ley prevé mecanismos de protección para que dichas personas puedan acceder y conservar un trabajo, los principales derechos laborales son:

- a. Estabilidad laboral.- El derecho a tener estabilidad laboral es aquel que permite que las personas con discapacidad puedan conservar un trabajo, en consecuencia, generen ingresos económicos permanentes que financien sus necesidades y puedan ser autosuficientes; al respecto, la Ley Orgánica de Discapacidad establece lo siguiente:

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente (...).

Además, para la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional⁷².

El precedente artículo sanciona a los empleadores que terminan la relación contractual con el personal que tiene discapacidad por no justificar la desvinculación laboral, es decir, la ley a través de una sanción económica pretende garantizar la estabilidad laboral de las personas con discapacidad y de los que son responsables del cuidado de ellos. Esto no significa que los empleadores tengan la obligación de mantener en nómina al personal con discapacidad, ya que pueden desvincularlos del trabajo justificando su salida y deben realizar el debido proceso previsto en la ley.

Al respecto, Emilio Sáez dice que a “los trabajadores con discapacidad se les debe ofrecer desde el mismo entorno laboral una readaptación del puesto de trabajo teniendo en cuenta sus necesidades, logrando así que disminuya la carga sobre la empresa”⁷³.

- b. Atención médica.- El derecho a permiso, tratamiento y rehabilitación son las licencias remuneradas que debe conceder el empleador a los trabajadores con

⁷² Ecuador, Ley Orgánica de Discapacidades, art. 51.

⁷³ Emilio Sáez, *Diez Años de investigación Jurídica y sociojurídica en Colombia: Balances desde la red sociojurídica* (Bogotá: La Sabana, 2000), 20.

discapacidad que justifiquen la necesidad de someterse a tratamientos médicos.

Al respecto la ley establece lo siguiente:

Las personas con discapacidad tendrán derecho a gozar de permiso para tratamiento y rehabilitación, de acuerdo a la prescripción médica debidamente certificada, tanto en el sector público como en el privado, de conformidad con la Ley. Además de permisos emergentes, inherentes a la condición de la persona con discapacidad (...)

Las y los servidores públicos y las y los empleados privados contratados en jornada de trabajo de ocho (8) horas diarias, que tuvieren bajo su responsabilidad a personas con discapacidad severa, debidamente certificada, tendrán derecho a dos (2) horas diarias para su cuidado, previo informe de la unidad de recursos humanos o de administración del talento humano⁷⁴.

Los empleadores deben garantizar a los trabajadores con discapacidad el derecho de atención médica, para ello es preciso conceder permisos que deberán ser justificados con certificados médicos. Se entiende que las personas con discapacidad necesitan de atención médica, permanente en algunos casos, por lo que se ven obligados a interrumpir la jornada de trabajo para someterse a tratamientos médicos, con la finalidad de que al estar en constante cuidado se controle la enfermedad o perturbación física-mental y puedan desempeñar bien su trabajo. Además, se protege, a los trabajadores que cuidan de una persona con discapacidad, por lo que pueden solicitar reducir su jornada de trabajo. En consecuencia, los empleadores deben ayudar a que el personal con discapacidad se atienda con oportunidad y no empeore su condición, por lo que, de ser el caso, se debe adaptar los lugares de trabajo de acuerdo a sus necesidades. Emilio Sáez dice que “la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo contribuirá a la mejora de la empleabilidad de los discapacitados”⁷⁵, el crear condiciones apropiadas de trabajo ayuda a disminuir los problemas de salud.

- c. Preparación técnica y académica.- El derecho a capacitación permite que las personas con discapacidad puedan aprender un oficio y, por consiguiente, puedan desempeñar adecuadamente las tareas en un trabajo. Al respecto la ley establece que:

Las instituciones públicas ejecutarán programas gratuitos de manera progresiva y permanente de capacitación dirigidos a las y los servidores públicos a fin de prepararlos y orientarlos en la correcta atención y trato a sus compañeros,

⁷⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 52.

⁷⁵ Sáez, *Diez años de investigación jurídica*, 65.

colaboradores y usuarios con discapacidad. Dichos programas contendrán diversidad de temáticas de acuerdo al servicio que preste cada institución⁷⁶.

El Estado, por una parte, debe promover programas de capacitación de convivencia laboral con personas con discapacidad, con el propósito de romper estigmas y cambiar la percepción negativa que se tiene de las personas con discapacidad, consideradas aún por muchos como una carga para la sociedad, cuando en realidad son personas que pueden desempeñar un rol en la sociedad; y, por otra, el Estado debe crear institutos de capacitación para personas con discapacidad para ayudarles a potencializar sus destrezas y puedan encontrar trabajo con facilidad. Emilio Sáez dice que “los conocimientos y la formación del propio trabajador, logrando así que disminuya la carga sobre los sistemas de protección social y ayuda a la transformación de pasivo a activo”⁷⁷, es decir, la formación académica y capacitación permiten que cualquier persona tenga mayor oportunidad de encontrar trabajo, más aún si se trata de personas que tienen discapacidad, que al incorporarse como sujetos productivos ayudan al sistema gubernamental.

- d. Financiamiento.- El derecho a acceder a créditos preferentes permite a las personas con discapacidad endeudarse y adquirir obligaciones económicas con entidades bancarias, con la finalidad de que puedan adquirir bienes muebles e inmuebles y creen su propio patrimonio en función de sus necesidades. Al respecto la ley establece que:

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos quirografarios reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas⁷⁸.

Al poseer un trabajo estable y generar ingresos permanentes permite a la persona con discapacidad tener la oportunidad de adquirir por sí misma los bienes que necesita. En otras palabras, “la vinculación de las personas en situación de discapacidad al mercado laboral trae consigo beneficios de orden económico y social

⁷⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 54.

⁷⁷ Sáez, *Diez años de investigación jurídica*, 266.

⁷⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 55.

pues, a la vez se convierten en aportantes⁷⁹. En el Ecuador todo trabajador que aporta al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) tiene asistencia médica y es sujeto de crédito, en el caso de las personas con discapacidad, por mandato legal existe un descuento que facilita que la persona se endeude.

Los derechos laborales de las personas con discapacidad se diferencian de los derechos laborales de cualquier otro trabajador porque de lo contrario podría existir discriminación dentro del ambiente laboral, lo que pretende la ley es crear conciencia laboral, de este modo estabilizar la situación socioeconómica de las personas con discapacidad.

2.5.1 Inserción laboral de las personas con discapacidad en empresas reguladas por el Código del Trabajo

La inserción laboral de las personas con discapacidad significa incluirles dentro del mercado laboral, debido a que por su condición no han logrado ingresar por sí mismos, al respecto Emilio Sáez dice que “el elevado nivel de desempleo de las personas con discapacidad, es de tres a cuatro veces superior al resto de la población, demuestra que este colectivo padece de discriminación en el mercado laboral⁸⁰, es por ello que el Estado debe intervenir con acciones afirmativas que garanticen el trabajo ordinario de dicha población, lo puede hacer a través de la implementación de normas, de programas sociales y de política pública. Nuestra legislación destina un porcentaje mínimo de participación laboral para las personas con discapacidad, por lo que los empleadores, tanto públicos como privados, deben crear plazas de trabajo para dicho sector de la población. La Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento, en concordancia con el Código de Trabajo, establecen lo siguiente:

La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades⁸¹.

⁷⁹ Universidad Nacional de Colombia, *Discapacidad e inclusión social* (Bogotá: Banco de Ideas Publicitarias, 2004), 353.

⁸⁰ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas y Universidad Carlos III de Madrid, *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas jurídicas y filosóficas* (Madrid: Dykinson, 2004), 263.

⁸¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 47.

El precedente artículo pretende garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad por medio de una imposición legal, los empleadores tienen que contratar personas con discapacidad cuando tengan veinticinco trabajadores o más en la plantilla, es decir, el porcentaje de inclusión laboral se lo realizará en base al número de trabajadores permanentes, excluyendo para dicho cálculo los empleados contratados bajo la modalidad de trabajo eventual. En términos generales, no todos los empleadores están obligados a contratar personas con discapacidad, primero deben cumplir con el número de trabajadores fijos determinado en la ley y, dependiendo de la actividad que desarrolle la empresa, pueden apelar a la autoridad laboral y solicitar que se considere únicamente al personal administrativo para el cálculo del porcentaje de inclusión, por cuestiones de seguridad laboral, como es el caso de las empresas dedicadas a actividades industriales, operativas, de construcción, etc.

Las personas con discapacidad, para ejercer su derecho de inclusión laboral, deben primero obtener el carnet de discapacidad, dicho documento será exigido por los empleadores al momento de la contratación y, dependiendo del porcentaje de discapacidad, serán seleccionados para cubrir la plaza de trabajo destinado por discapacidad. Al respecto, el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad establece que “podrán formar parte del porcentaje de inclusión laboral, quienes tengan una discapacidad igual o superior al treinta por ciento”⁸², es decir, en el caso de inclusión laboral la norma permite considerar un porcentaje inferior al establecido para la aplicación de otros derechos.

El reglamento subdivide a población con discapacidad en dos grupos, el primer grupo conformado por las personas que tienen el cuarenta por ciento de discapacidad, y el segundo grupo por las personas que tienen treinta por ciento de discapacidad, al establecer que podrán ejercer “los beneficios tributarios previstos en la Ley Orgánica de Discapacidades, únicamente se aplicarán para aquellas personas cuya discapacidad sea igual o superior al cuarenta por ciento”⁸³, y después determina que “podrán formar parte del porcentaje de inclusión laboral, quienes tengan una discapacidad igual o superior al treinta por ciento”⁸⁴, es decir, se evidencia que existe una categorización sobre la categorización. Al respecto Christian Courtis, miembro de la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra, dice que:

⁸² Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad”, art. 8.

⁸³ *Ibíd.*, art. 6.

⁸⁴ *Ibíd.*, art. 8.

La discriminación también puede manifestarse por omisión, y no sólo por acción. Ello ocurre cuando existe una obligación positiva incumplida motivada por una distinción prohibida, o que tiene efecto diferencial sobre un grupo protegido por normas antidiscriminatorias. Si la obligación es una obligación de regular, la omisión constituirá un ejemplo de discriminación normativa. Si la obligación es una obligación de cumplir con una conducta impuesta normativamente, la omisión constituirá un ejemplo de discriminación en la aplicación. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por ejemplo, establece explícitamente que la “denegación de ajustes razonables” constituye un caso de discriminación⁸⁵.

Dentro del mismo contexto, se colige que el reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad impide por omisión el ejercicio de los beneficios económicos a las personas que tienen un porcentaje inferior al cuarenta por ciento de discapacidad, y únicamente permite que formen parte del porcentaje de inclusión laboral por discapacidad. Esta situación jurídica abre la puerta a que surjan varias interrogantes, entre ellas se cuestiona la siguiente circunstancia: al despedir a una persona con dicho porcentaje nos interrogamos sobre si esta tiene el derecho a recibir doble indemnización por discapacidad, ya que de acuerdo al reglamento no podría. Sin embargo, al existir estas dudas los trabajadores que no cuentan con el cuarenta por ciento de discapacidad, de forma particular, consultan al Ministerio de Trabajo sobre sus derechos laborales y, por lo general, el pronunciamiento es a favor del trabajador (ver anexo).

En conclusión, el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad discrimina a las personas que tienen un porcentaje inferior al cuarenta por ciento de discapacidad porque menoscaba los derechos a que podría acceder dicha población por discapacidad. Incluso la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad determina que “la denegación de ajustes razonables”⁸⁶ es un acto de discriminación.

Por otra parte, es importante verificar los datos estadísticos para identificar el porcentaje real de personas que se encuentra trabajando antes y después de la norma. A continuación se verificará el porcentaje de inclusión laboral mediante la comparación de dos gráficos estadísticos, el primer gráfico representa el número de

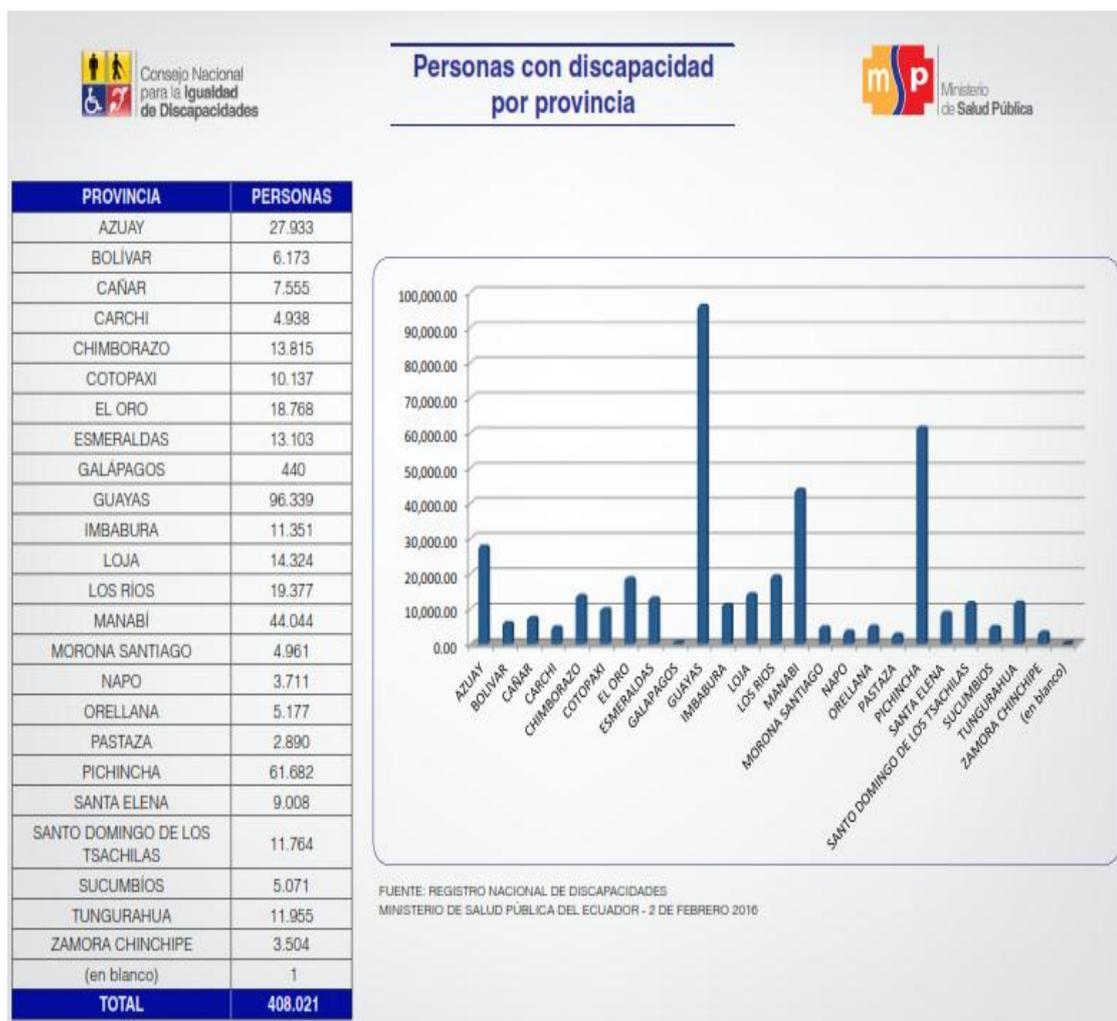
⁸⁵ Chistian Courtis, *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación* (Ginebra: Comisión Internacional de Juristas, 2005), 5.

⁸⁶ Ver Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2, determina que discriminación por motivos de discapacidad, se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas la denegación de ajustes razonables.

personas discapacitadas que viven en cada provincia del Ecuador, y el segundo gráfico el número de personas que se encuentran trabajando por provincia.

Cuadro 1.

Personas con discapacidad por provincia



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

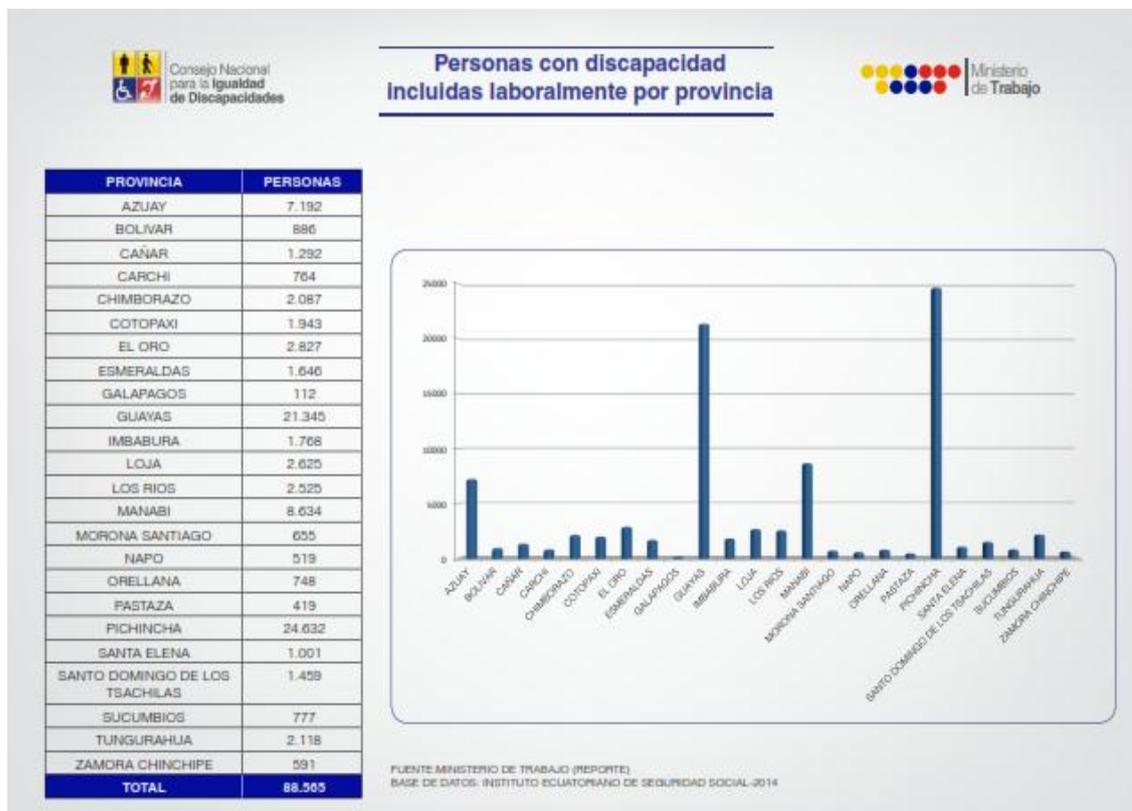
De acuerdo con el precedente cuadro estadístico del Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), actualizado hasta febrero de 2016, el número de personas que tienen discapacidad en el Ecuador son cuatrocientos ocho mil veintiuna (408.021) personas registradas; de las cuales se encuentran trabajando ochenta y ocho mil quinientas cinco (88.505)⁸⁷ personas, de acuerdo con el cuadro destallado en la parte inferior, es decir, que el veintiuno coma sesenta y nueve por ciento (21.69%) de

⁸⁷ Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016).

personas con discapacidad se encuentran trabajando por sí mismas. Esta información se complementa con el cuadro estadístico de los sustitutos.

Cuadro 2.

Inclusión laboral de personas con discapacidad por provincia



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

Existe también la posibilidad de contratar a una persona que se encuentre al cuidado de una persona con discapacidad y sustituya al titular del derecho de inclusión. Al respecto, el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad establece que:

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

Las y los empleadores no podrán contratar más del cincuenta por ciento (50%) de sustitutos del porcentaje legal establecido⁸⁸.

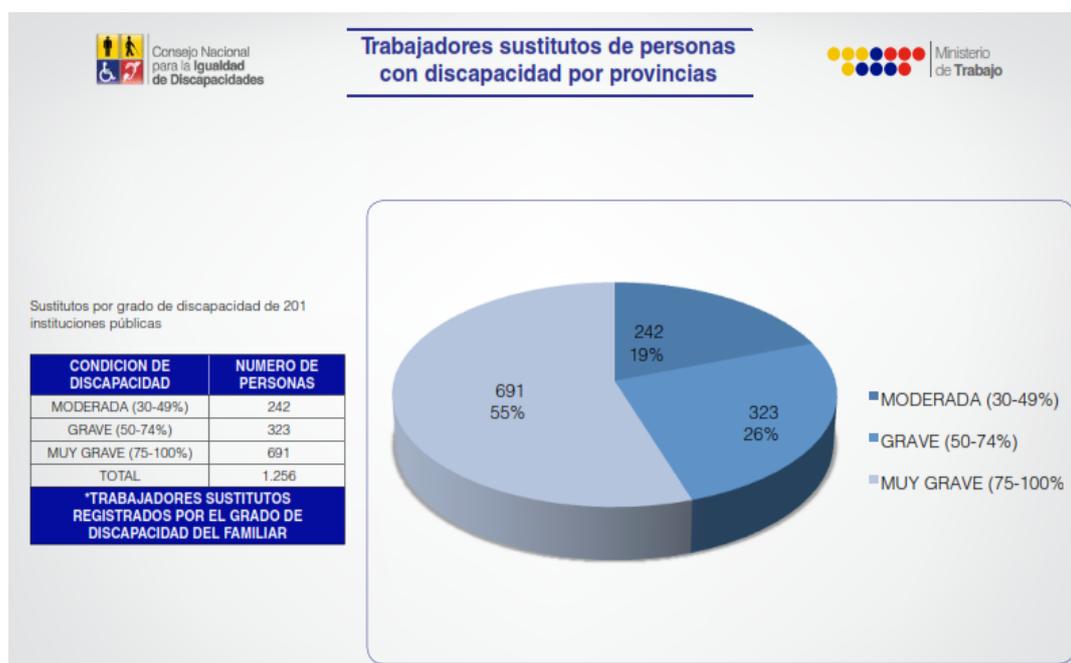
⁸⁸ Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad”, art. 48.

En resumen, las personas que quieran aplicar a un puesto de trabajo en calidad de sustitutos de una persona con discapacidad, deben justificar su situación con el carnet de discapacidad de la persona que está bajo su cuidado y realizar el procedimiento de calificación como tal. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en cumplimiento de sus atribuciones descritas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional y Procesos del MIES, emite el Instructivo para la Calificación y Certificación de Sustituto de Persona con Discapacidad y Sustituto por Solidaridad Humana, el 1 de febrero de 2016, mediante el Acuerdo Ministerial No. 000131, Registro Oficial, No. 681, el cual establece el proceso de calificación y los mecanismos de control para los sustitutos por discapacidad y solidaridad humana.

A continuación se verifica el número de sustitutos que se encuentran trabajando.

Cuadro 3.

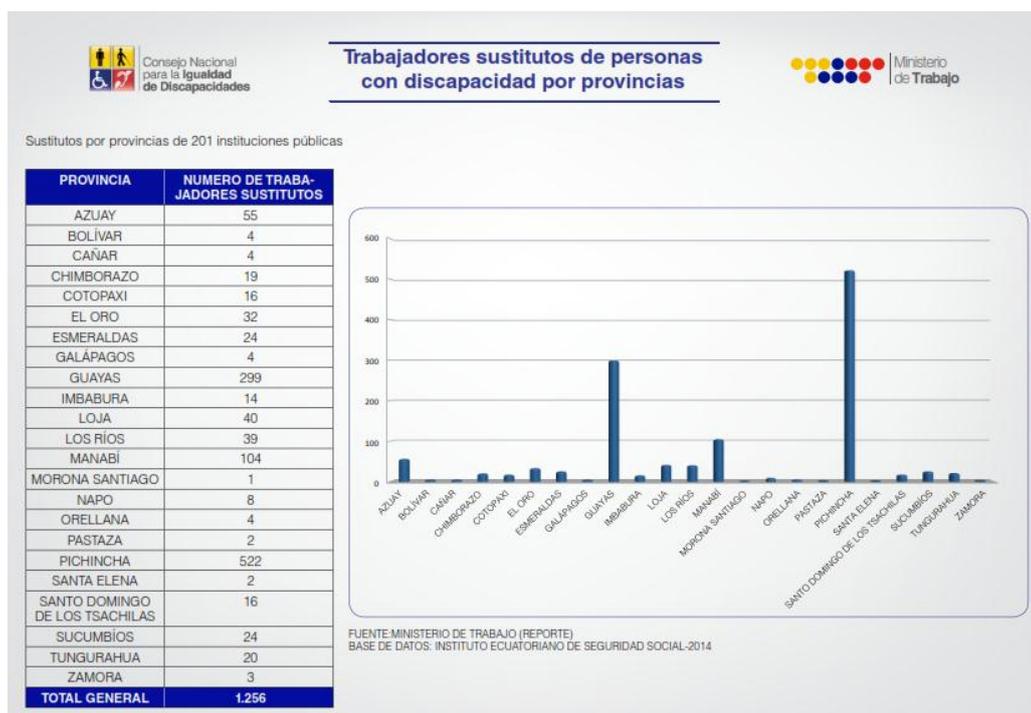
Trabajadores sustitutos de personas con discapacidad por provincias.



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

Cuadro 4.

Trabajadores sustitutos de personas con discapacidad por provincias (detalle)



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

De acuerdo con el cuadro precedente, el número de personas contratadas en calidad de sustitutos representa el cero coma treinta y uno por ciento (0.31%), al sumar el porcentaje de inclusión laboral de personas con discapacidad por sí mismos más el porcentaje de sustitutos, nos da como resultado que el índice de inclusión laboral por discapacidad es del veintidós por ciento (22%).

Una vez que la persona es seleccionada por el empleador inicia el proceso de contratación, que consiste en la elaboración y suscripción de contrato de trabajo. Al respecto, el Código de Trabajo establece que:

El Estado garantizará la inclusión al trabajo de las personas con discapacidad, en todas las modalidades como empleo ordinario, empleo protegido o autoempleo tanto en el sector público como privado y dentro de este último en empresas nacionales y extranjeras, como también en otras modalidades de producción a nivel urbano y rural⁸⁹.

Es importante analizar el significado de cada modalidad de trabajo que establece el precedente artículo para de esta manera tener un panorama claro de cómo

⁸⁹ Ecuador, *Código de Trabajo*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 167 (16 de diciembre de 2005), art. 1. Modificado el 26 de septiembre de 2012.

se realiza la contratación de las personas con discapacidad. El trabajo ordinario es ofrecido por las empresas normalizadas compuestas en su mayoría por personas que no tienen discapacidad, las cuales deben asignar puestos de trabajo para personas con discapacidad, y pueden realizar los siguientes contratos: contrato a tiempo indefinido, contrato a domicilio, contrato a tiempo parcial. El empleo protegido es el trabajo en centros especiales conformados con el ochenta por ciento de trabajadores con discapacidad, por lo general esta modalidad de trabajo se la realiza a través de la intervención del Estado y fundaciones, que buscan la suscripción de convenios que permitan fomentar la creación de talleres de apoyo a la producción; adicionalmente, la ley concede beneficios tributarios adicionales por impulsar la creación de estos centros. El autoempleo es el trabajo generado por la persona con discapacidad de forma independiente, pueden contratar a terceros bajo relación de dependencia.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento incentivan a los empleadores, que por su propia iniciativa contratan personal con discapacidad, y concede deducciones por inclusión laboral al impuesto a la renta, al determinar que:

Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con discapacidad, sustitutos, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%, de conformidad con esta Ley⁹⁰.

El precedente artículo concede una deducción adicional del impuesto a la renta generado por los empleadores, sobre las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del personal con discapacidad contratado por iniciativa propia, con el propósito de mejorar los ingresos de fuente ecuatoriana no exentos. El presente incentivo tributario por inserción laboral busca equiparar los derechos de los empleadores frente a la obligación legal de contratar un porcentaje de personal con discapacidad, por lo que los beneficios legales se extienden a los empleadores que cumplen con las disposiciones legales y logran ir más allá de los requerimientos de la misma.

⁹⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, art. 49.

En conclusión, nuestra legislación promueve la inserción laboral de las personas con discapacidad al establecer un sistema legal que permite que el derecho al trabajo se efectivice, impone la paridad de obligaciones tanto para las empresas públicas como privadas.

2.6 Principales entidades que intervienen en la inserción laboral

Las entidades que intervienen en el proceso de inserción laboral de las personas con discapacidad, encargadas de dar seguimiento a las disposiciones determinadas en la Ley, son las siguientes:

2.6.1 Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública, o autoridad sanitaria, mediante el Acuerdo No. 1801, asume la competencia y responsabilidad de realizar la calificación y certificación de discapacidad, para lo cual debe desarrollar un sistema de calificación y asignar un equipo técnico de calificadores. De acuerdo con la siguiente disposición:

Para implementar el Sistema de Calificación a ser aplicado por el Ministerio de Salud Pública, la conformación de sus equipos calificadores y la capacitación sobre el proceso de calificación, el Ministerio de Salud Pública y el CONADIS designarán sus respectivos delegados para la conformación de una comisión bilateral de calificación de discapacidades, la misma que será ampliada según necesidades y determinaciones de las entidades en mención⁹¹.

En un inicio, por disposición legal se conformó dicha comisión bilateral para designar a los técnicos especializados, quienes son los encargados de calificar y conceder la certificación de discapacidad. Después, el Ministerio de Salud, de forma autónoma tomará decisiones técnicas y administrativas que permitan la asignación de recursos económicos para ejecutar el proceso de calificación por discapacidad. En la actualidad, el procedimiento de calificación de discapacidad se encuentra estructurado en su totalidad y, a diferencia del anterior sistema liderado por el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), este realiza un análisis integral de la persona, considera los siguientes componentes: socioeconómicos, médicos y psicológicos; cada uno de ellos tiene un puntaje que al sumar determina el grado de discapacidad, es decir, las

⁹¹ Acuerdo No. 1801 Calificación de las Personas con Discapacidad, art. 6 (Reformado por el núm. 187 del D.E. 1665, R.O. 341, 25-V-2004), Registro Oficial, No. 331, 2-XII-1999.

circunstancias particulares del solicitante determinan si existe discapacidad y el grado de afectación.

2.6.2 Ministerio de Trabajo

En el año 2007 la Vicepresidencia de la República suscribió un convenio interinstitucional con el Ministerio de Trabajo, con vigencia hasta el año 2013, para coordinar la inserción laboral de las personas con discapacidad, el cual abarcaba el proyecto denominado Sistema de Integración Laboral para Personas con Discapacidad (SIL), era la unidad especializada de asistencia laboral que estaba compuesta por veintiséis inspectores de trabajo y veintitrés promotores de trabajo que operaban en cada provincia, los cuales debían verificar la inserción laboral normalizada por discapacidad a través de inspecciones físicas en los lugares de trabajo; además, se elaboró un plan estratégico enfocado en tres ejes, los cuales eran: creación de oportunidades laborales, fortalecimiento de capacidades, desarrollo de emprendedores.

Cuadro 5.

Estrategias desarrolladas por el SIL



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

Dicho proyecto concordaba con la siguiente disposición del Código de Trabajo, la que establece que “El Ministro de Trabajo y Empleo dispondrá a la Unidad de Discapacidades realizar inspecciones permanentes a las empresas públicas y

privadas”⁹², porque en efecto existía la unidad especializada, pero al terminar dicho convenio interinstitucional, en el año 2013, se eliminó dicha unidad y los inspectores especializados pasaron a formar parte del conjunto de inspectores generales, por lo que ahora no se verifica únicamente el porcentaje de inclusión por discapacidad en las inspecciones integrales de trabajo, sino que se coteja el cumplimiento al evaluar todas las obligaciones patronales. Los inspectores de trabajo, después de verificar los documentos en el sitio de trabajo, determinan si la empresa incumple con la disposiciones legales, de ser el caso se sanciona con una multa. El Código de Trabajo dispone que:

(...) será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general; y, en el caso de las empresas y entidades del Estado, la respectiva autoridad nominadora, será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico; multa y sanción que serán impuestas por el Director General del Trabajo, hasta que cumpla la obligación, la misma que ingresará en un cincuenta por ciento a las cuentas del Ministerio de Trabajo y Empleo y será destinado a fortalecer los sistemas de supervisión y control de dicho portafolio a través de su Unidad de Discapacidades; y, el otro cincuenta por ciento al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) para dar cumplimiento a los fines específicos previstos en la Ley de Discapacidades⁹³.

El Ministerio de Trabajo tiene la facultad de realizar inspecciones a través de los inspectores de trabajo, los cuales se desplazan a las empresas y solicitan la documentación que respalde el cumplimiento de la norma, después designan fecha y hora para que en audiencia presenten la documentación que no pudieron justificar en la inspección física, para luego tomar una decisión mediante resolución. En el caso de inclusión laboral por discapacidad la sanción pecuniaria es impuesta al empleador hasta que cumpla con la disposición legal, es decir, la multa continúa vigente hasta notificar al Ministerio de Trabajo la contratación del personal faltante hasta cubrir el porcentaje mínimo de inclusión laboral por discapacidad.

Por otra parte, la Dirección y Evaluación Técnica del Ministerio de Trabajo se encarga de verificar el cumplimiento del porcentaje de inserción laboral por discapacidad de las empresas públicas sujetas al Código de Trabajo, por medio del requerimiento de información al departamento de talento humano de la institución evaluada, luego se realiza un análisis en base de los contratos permanentes para

⁹² Ecuador, *Código de Trabajo*, inciso 2do. del art. 1, (Agregado por el Art. 2 de la Ley 2006-28, R.O. 198, 30-I-2006).

⁹³ *Ibíd.*, art. 42, num. 33.

calcular el porcentaje de inclusión laboral. Una vez que se coteja la información, se emite un informe dirigido a la máxima autoridad de talento humano, si se determina que incumple con la disposición legal, se solicita que subsane las observaciones y se cree la partida presupuestaría por discapacidad. Luego se debe publicar la oferta laboral para iniciar el proceso de selección de personal de acuerdo al perfil creado para el cargo disponible, de no encontrarse a la persona que reúna los requisitos preestablecidos en la partida, se debe declarar el proceso como desierto. En la práctica las empresas públicas, al depender del presupuesto general del Estado, no pueden contratar a su arbitrio el personal y tampoco existe el mecanismo legal de sanción para dichas empresas.

Las principales entidades públicas que intervienen en el sistema de inserción laboral por discapacidad son el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud; sin embargo, participan otras entidades, entre ellas se encuentra el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto de Seguridad Social y los empleadores públicos y privados, todas estas entidades deberían trabajar en coordinación para que el sistema funcione en óptimas condiciones. En otras palabras, el trabajo en equipo permitiría crear un sistema digital de información de fecha actualizada y real, con lo cual se podría saber el porcentaje de personas que se encuentran registradas como discapacitadas y cuantas de ellas se encuentran trabajando, esto significa que los empleadores podrían conocer el porcentaje de personas que se encuentran disponibles para cubrir un puesto de trabajo, se mediría la oferta y la demanda laboral en cifras reales, así el ente de control, en este caso el Ministerio de Trabajo, podría promover la contratación por discapacidad de acuerdo con el listado de personas disponibles, es decir, se debe involucrar al Estado y a sus entidades a promover el trabajo por discapacidad y cambiar el esquema institucional que actualmente se mantiene, el que se centra en la imposición de sanciones por no cumplir la ley.

Dentro del mismo contexto, dichas entidades públicas trabajan de forma aislada, en el caso que una de ellas fallare automáticamente el sistema puede colapsar porque dependen una de la otra al momento de efectivizar los derechos por discapacidad. A manera de ejemplo, supongamos que el Ministerio de Salud no pudiere emitir los carnets por discapacidad por falta de especies, muchas personas quedarían desprotegidas, al no poder renovar o emitir el carnet por discapacidad no se podría verificar su condición y, por lo tanto, no podrían ejercer sus derechos, entre ellos el derecho al trabajo; es por ello que se debe fortalecer el sistema de inclusión

laboral por discapacidad y se debe implementar un sistema digital que permita constatar si la información es verídica al momento del ejercicio de los derechos por discapacidad. En conclusión, se precisa que las instituciones que intervienen en el proceso de inserción laboral por discapacidad no son eficaces por no contar con un apropiado sistema de información digital y por no trabajar en coordinación en la implementación de proyectos de colocación laboral por discapacidad.

Capítulo tercero

Evaluación e impacto de la legislación laboral ecuatoriana que favorece el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral

3.1 Evaluación del sistema legal de inserción laboral de las personas con discapacidad

El sistema legal de inserción laboral de las personas con discapacidad en el Ecuador tiene varias peculiaridades, las que deben ser analizadas para verificar la eficiencia del sistema, es por ello que –primero- se considerarán los elementos cualitativos y luego los elementos cuantitativos de la norma. Es importante considerar los factores externos a la norma para entender la realidad en la que viven las personas con discapacidad, y después, mediante cifras, verificaremos el porcentaje de inclusión laboral.

En un inicio el sector empresarial se opuso a la posibilidad de inserción laboral por discapacidad, y, por otra parte, las personas con discapacidad tenían optimismo en que se logre estructurar un sistema legal a su favor; sin embargo, el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento continuó, lo cual permitió efectivizar los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, entre ellos los derechos laborales.

El sistema legal admite, hace accesible que las personas con discapacidad puedan acceder a un trabajo por sí mismos o por medio de un tercero y sean parte de la población productiva, los cuales deben primero acreditar su condición y solicitar la calificación de discapacidad. En primera instancia se evaluó la gestión realizada por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) y se verificó que era preciso fortalecer su trabajo, por lo que se reasignaron sus funciones a otras entidades públicas, a la par se creó la Secretaría Técnica de Discapacidad; también se involucró en el proceso de verificación del cumplimiento de la norma a las siguientes instituciones públicas: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Inclusión Social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Servicio de Rentas Internas, etc., cada institución tiene diferentes facultades que complementan el trabajo de las

demás. A continuación se expondrá mediante un cuadro comparativo los principales cuestionamientos a la norma antes de su aprobación.

Tabla 4.

Comparativos de exclusión e inclusión a la norma

PARADIGMA DE EXCLUSIÓN	PARADIGMA DE INCLUSIÓN
"Hay diferencia de contrato entre personas con discapacidad y sin discapacidad "	No existe ninguna diferenciación; en los contratos de trabajo no se menciona si la persona posee o no discapacidad.
"Las personas con discapacidad reciben diferente sueldo"	Los sueldos deben tener referencia en relación al mercado laboral según la vacante que ocupará la persona con discapacidad.
"Las personas con discapacidad no pueden ser despedidas"	La obligatoriedad laboral debe ser aplicada para trabajadores con o sin discapacidad.
"Los trabajadores con discapacidad deben tener un trato compasivo"	El sentimiento de compasión limita el compromiso del trabajador con relación a su desempeño, generando un ambiente laboral no favorable; el mejor trato que debe recibir una persona con discapacidad es prioritario, no diferente, caracterizado por el respeto.
"La productividad de una persona con discapacidad es menor a una persona sin discapacidad"	Se ha demostrado en diferentes estudios que si una persona con discapacidad está ubicada de acuerdo a su perfil laboral, su desempeño alcanza los niveles de productividad requeridos y en ciertas discapacidades incluso mayor.
"Es más fácil incluir a personas con discapacidad física que a personas con otro tipo de discapacidad"	Cada persona con discapacidad tiene fortalezas y debilidades, lo importante es potenciar las fortalezas a través de las actividades a desempeñar, no podemos generalizar sobre su desempeño por tipos de discapacidades.

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales, Manual de Buenas Prácticas para la Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad.

El precedente cuadro demuestra que en el Ecuador existió una respuesta negativa a la iniciativa política de inclusión laboral de las personas con discapacidad, por lo que el Estado, a través de la Vicepresidencia implementó el proyecto denominado Sistema de Integración Laboral para las Personas con Discapacidad, el cual designó como responsable al Ministerio de Trabajo para que verifique el cumplimiento de la ley. Simultáneamente, se dieron facilidades para que las personas obtengan los carnets de discapacidad y puedan cumplir con el requisito legal para ser contratados; en ese entonces, el CONADIS valoraba únicamente la condición física de la persona para otorgar el carnet de discapacidad, después, por disposición legal, el Ministerio de Salud asumió la facultad de calificar y certificar la discapacidad y se incorporaron nuevos requisitos, los que al ser analizados en su conjunto determinan el porcentaje de discapacidad, es decir, ahora se considera además de la condición física de la persona la condición económica de su familia, que es valorada por un informe de

la trabajadora social, por lo que ahora es complicado alcanzar el puntaje necesario para obtener el carnet de discapacidad y muchas personas son excluidas, cuando se debería valorar a la persona por sí misma, ya que los derechos que adquiere son personales, atribuidos por su condición médica.

Lo que pasó fue que al inicio no se pudo estructurar un sistema apropiado para efectivizar los derechos consagrados en la Ley Orgánica de Discapacidad porque no se aprobó de inmediato su Reglamento, y ante la obligatoriedad de contratar personas con discapacidad muchos empleadores contrataron personal sin importar su grado de discapacidad, el efecto de esta contratación masiva de personas con mínimo porcentaje de discapacidad es porque los empleadores asumieron que estaba permitido y, por otra parte, dichas personas creían estar amparados por la norma. Esta explicación puede ayudar a entender por qué en el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad constan dos artículos que hacen referencia al porcentaje de discapacidad, este establece que:

Para efectos de este Reglamento y en concordancia con lo establecido en la Ley, se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al cuarenta por ciento de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional⁹⁴.

Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 1 y 6 de este Reglamento, únicamente para efectos de lo dispuesto en este Artículo, podrán formar parte del porcentaje de inclusión laboral, quienes tengan una discapacidad igual o superior al treinta por ciento⁹⁵.

Existe una pequeña distinción en la reglamento que puede ocasionar problemas de interpretación, porque los beneficios económicos aplican a partir del cuarenta por ciento de discapacidad excluyendo a las personas que tienen treinta por ciento de discapacidad y, por consiguiente, los beneficios laborales también se verían afectados, como por ejemplo los derechos de recibir doble indemnización por jubilación y por despido intempestivo; es por ello que los empleadores y los trabajadores han optado por realizar consultas jurídicas al Ministerio de Trabajo sobre la aplicación del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidad, que a pesar de emitir criterios parcializados al trabajador no responden la duda que existe en la aplicación

⁹⁴ Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad”, art.1.

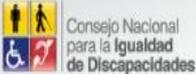
⁹⁵ *Ibíd.*, art. 8.

de los derechos laborales de las personas que tienen treinta por ciento de discapacidad (ver anexo 1).

Justamente por lo antes mencionado, se estima que los empleadores, tanto públicos como privados, han optado por contratar personas que tienen treinta por ciento de discapacidad (30%), por pretender disminuir el riesgo laboral y también disminuir gastos. Entonces, dicha población se ve afectada porque no pueden exigir con plenitud los derechos laborales reconocidos por discapacidad, y es por ello que incluso los empleadores podrían cuestionar no solo el derecho a la estabilidad laboral, sino los demás derechos laborales, como por ejemplo el derecho a solicitar una licencia por capacitación o enfermedad, esto podría ocurrir ya que la ley misma categoriza en grupos a las personas con discapacidad. A continuación, en el cuadro 6, se verificará la distribución de la población discapacidad de acuerdo al grado de discapacidad.

Cuadro 6.

Personas con discapacidad por grado de discapacidad




Personas con discapacidad por grado de discapacidad

30% - 39%		40% - 49%		50% - 74%		75% - 100%	
Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas
30%	24,775	40%	38,414	50%	21,710	75%	18,558
31%	3,774	41%	7,604	51%	4,002	76%	5,702
32%	5,540	42%	8,864	52%	4,587	77%	2,915
33%	4,689	43%	6,465	53%	3,722	78%	3,684
34%	4,558	44%	6,923	54%	3,991	79%	2,977
35%	11,316	45%	16,373	55%	8,441	80%	9,655
36%	5,321	46%	6,198	56%	3,740	81%	2,988
37%	4,283	47%	5,783	57%	3,257	82%	3,424
38%	4,982	48%	7,379	58%	3,762	83%	2,914
39%	2,613	49%	7,086	59%	3,877	84%	2,775
TOTAL	71,851	TOTAL	111,089	60%	17,772	85%	5,215
				61%	2,656	86%	2,268
				62%	3,021	87%	1,616
				63%	2,530	88%	1,511
				64%	3,217	89%	1,025
				65%	10,304	90%	3,562
				66%	3,328	91%	1,086
				67%	3,205	92%	883
				68%	4,157	93%	710
				69%	3,173	94%	815
				70%	18,318	95%	1,384
				71%	2,776	96%	586
				72%	3,187	97%	390
				73%	2,742	98%	652
				74%	2,693	99%	372
				TOTAL	144,168	100%	2,710
						TOTAL	80,377

FUENTE: REGISTRO NACIONAL DE DISCAPACIDADES
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DEL ECUADOR - 2 DE FEBRERO 2016

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

Elaborado por: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades

Según los datos del cuadro de la parte superior, se puede verificar que la población con discapacidad de acuerdo al porcentaje de discapacidad se encuentra distribuida de la siguiente manera: del 30% al 39% de discapacidad representa el 17.63%, del 40% al 49% de discapacidad representa el 27.26%, del 50% al 74% de discapacidad representa el 35.38%, del 75% al 100% de discapacidad representa el 19,73%; es decir que la población que se encuentra dentro del 30% hasta 74% de discapacidad podrían ser aptos para trabajar, porque se supone que el impedimento en su condición física no es grave o severa y que a pesar de sus limitaciones podrían

realizar actividades por sí mismos, lo que no sucede con las personas que cuentan con 75% hasta el 100% de discapacidad.

En el capítulo anterior se pudo verificar que el veintidós por ciento (22%) del total de la población con discapacidad se encuentra trabajando, lo cual demuestra que no es suficiente el mecanismo legal vigente que promueve la inserción laboral por discapacidad, es decir, existe la normativa pero no existe una estructura político-social que permita que las personas con discapacidad puedan incorporarse con facilidad a la sociedad, y es más fácil excluirlas que considerarlas en el presupuesto del Estado. En otras palabras, se debe invertir en programas de sensibilización, capacitación, educación, rehabilitación, accesibilidad, etc., los cuales ayudarán a eliminar los prejuicios que tiene la sociedad y, por otra parte, se debe motivar a que las personas con discapacidad participen en la sociedad, es por ello que se deben renovar los proyectos de colaboración para la inclusión laboral y realizar seguimiento a los mismos para evaluar los resultados y poder fortalecer el sistema.

En conclusión, en la actualidad existe un retroceso en comparación a los primeros años de vigencia de la Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento, porque no se han renovado los proyectos de apoyo de inserción laboral con el Ministerio de Trabajo y se eliminó la Secretaría Técnica de Discapacidad. No es suficiente que se reconozcan los derechos en cuerpos normativos, sino que es preciso que exista constante control del cumplimiento de las disposiciones legales, porque lamentablemente estamos acostumbrados a cumplir la ley so pena de sanción, es por ello que el sistema de inclusión laboral de las personas con discapacidad peligra, al no priorizar recursos para los grupos vulnerables, estos se ven restringidos nuevamente por falta de iniciativa política.

3.2 Impacto de las disposiciones legales proinserción y acceso laboral de las personas con discapacidad

Para medir el impacto de las disposiciones proinserción laboral de las personas con discapacidad se analizará el porcentaje de inclusión laboral por discapacidad por año a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Discapacidad, lo cual nos ayudará a verificar el cumplimiento de la norma; después, se analizará qué políticas públicas se implementaron para fortalecer los mecanismos de inserción laboral por discapacidad.

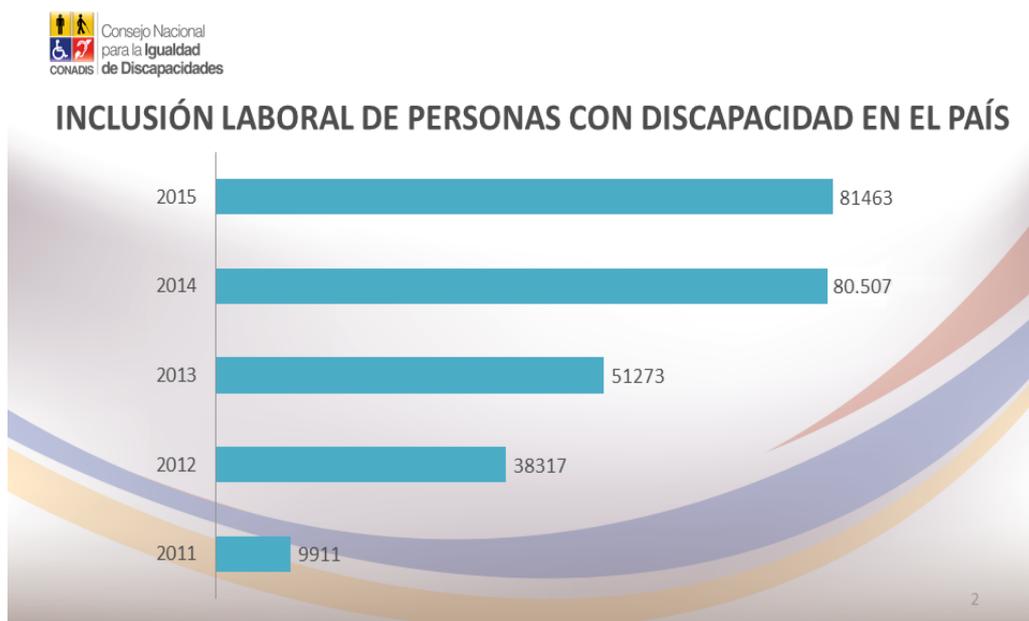
Antes de entrar en vigencia la Ley Orgánica de Discapacidad existía poca colaboración para apoyar proyectos de inserción laboral por discapacidad, pero el

Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) realizaba constantes invitaciones al Ministerio de Trabajo para que se creen programas de trabajo para las personas con discapacidad, es por ello que se creó una unidad dependiente del departamento de Colocaciones y Migraciones Laborales de la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, que atendía las consultas en relación al trabajo con dichas personas, por lo que el porcentaje de inclusión era mínimo.

De acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2015), el número de personas con discapacidad empleadas a nivel nacional antes de aprobar la ley reportadas en el año 2011 eran nueve mil novecientos noventa y uno (9.911); al aprobar la Ley Orgánica de Discapacidad en el año 2012 el número de inclusión laboral aumento en gran medida hasta el año 2014, es decir en el año 2012 el número de empleados con discapacidad era de treinta y ocho mil trescientos diecisiete (38.317), en el año 2013 el número de empleados con discapacidad era de cincuenta y un mil doscientos setenta y tres (51.273), en el año 2014 el número de empleados con discapacidad era de ochenta mil quinientos siete (80.507). Después, en los años 2015 y 2016, no se incrementó el número de personas contratadas por discapacidad a gran escala, es decir, en el año 2015 el número de empleados con discapacidad era ochenta y un mil cuatrocientos sesenta y tres (81.463), hasta febrero del 2016, de acuerdo con el grafico 3, el número de empleados con discapacidad es de ochenta y ocho mil quinientos cinco (88.505). A continuación el gráfico que representa los datos estadísticos mencionados.

Cuadro 7.

Inclusión laboral de personas con discapacidad por año



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2015)

Los datos estadísticos demuestran que a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Discapacidad las personas con discapacidad lograron formar parte del mercado laboral y, a la vez, se implementaron acciones afirmativas que contribuyeron a dicha colocación laboral. A continuación la gestión realizada desde el año 2012 hasta el 2015.

Se implementaron campañas de sensibilización a la población difundiendo mensajes pro derechos de las personas con discapacidad con la finalidad de concienciar a la gente sobre la importancia de crear una sociedad inclusiva. En este caso se utilizó publicidad difundida en espacios públicos, medios de comunicación, sitios web, volantes, folletos, etc., con la finalidad de que todos los ciudadanos se involucren y apoyen los nuevos cambios normativos. A continuación se expondrán las principales campañas de sensibilización realizadas en el país.

- Se implementaron vallas publicitarias que ayudaron a sensibilizar a 1'233.005 personas.

Imagen 1.

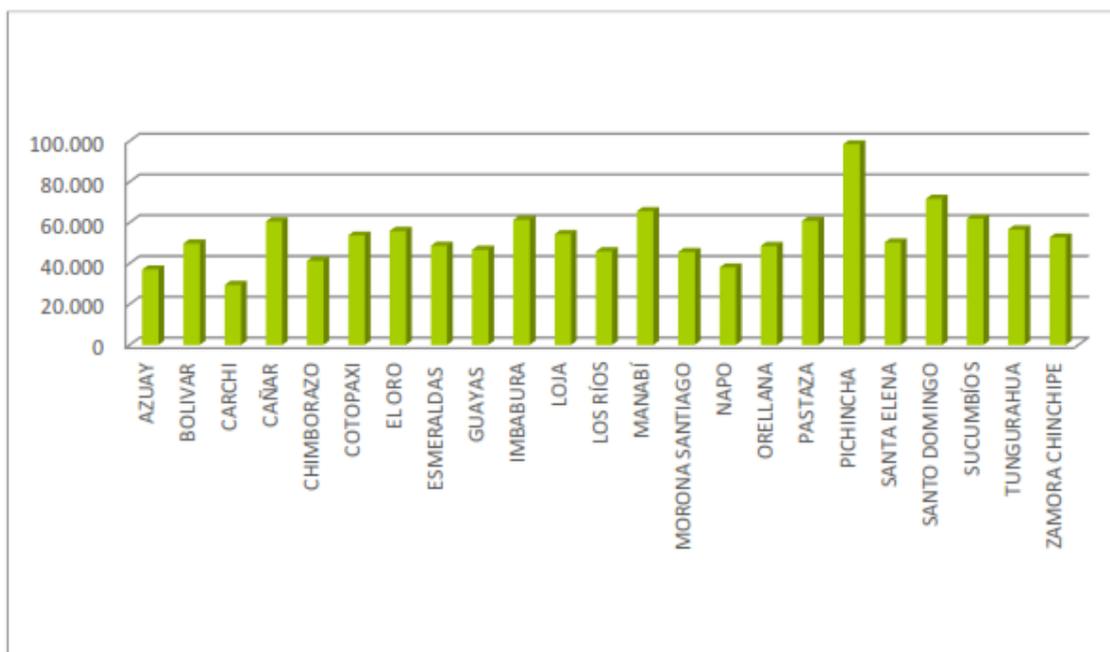
Valla de campaña de sensibilización a la población



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2015)

Cuadro 8.

Número de personas sensibilizadas por valla publicitaria por provincia

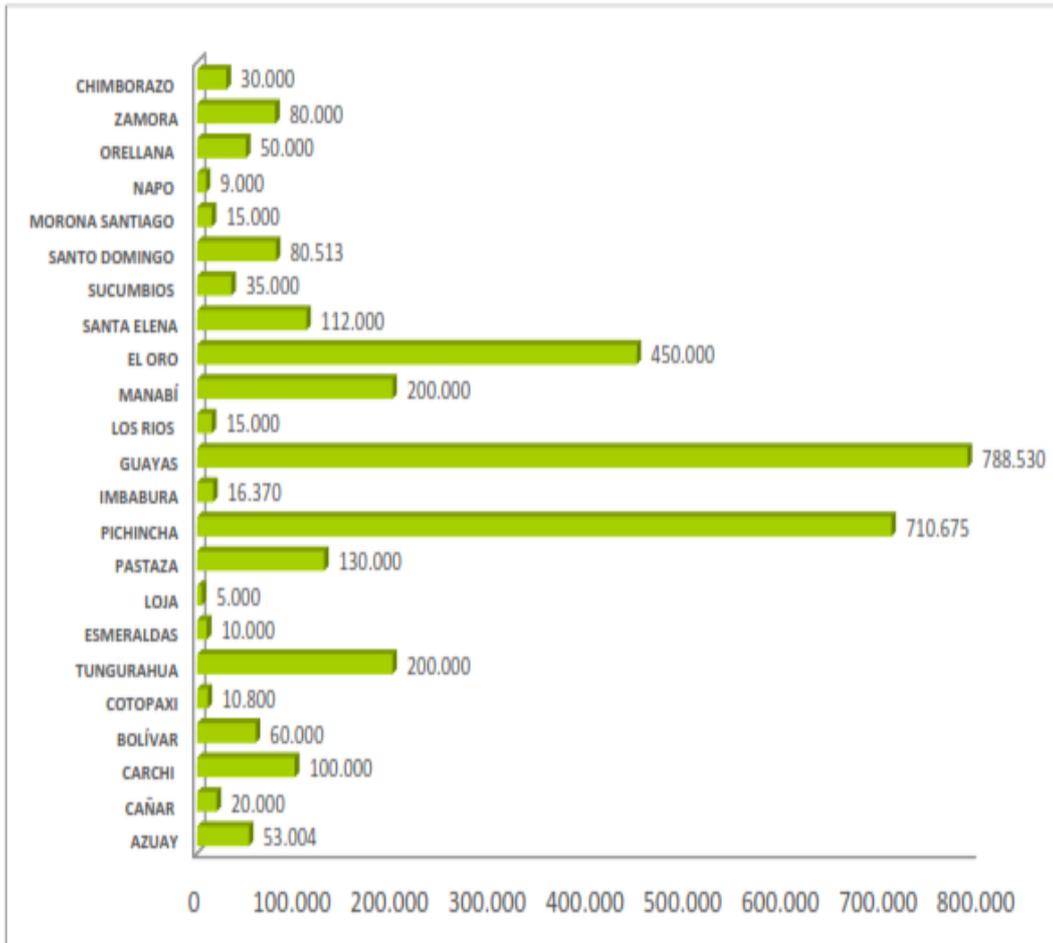


Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2016)

- Se implementaron cuñas radiales que ayudaron a sensibilizar a 3'180.892 personas.

Cuadro 9.

Número de personas sensibilizadas por cuna radial por provincia



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2015)

- Capacitación a 47.361 servidores públicos y privados sensibilizados en el ámbito de discapacidades, mediante plataforma virtual CONADIS.

En el ámbito del cumplimiento de la política pública sobre discapacidades se pudo observar que dentro del proceso de inclusión laboral se necesita implementar un sistema de educación y capacitación para que las personas con discapacidad puedan acceder con facilidad al mercado laboral, por lo que se logró evaluar a las unidades educativas fiscales y se reportaron las siguientes observaciones:

Se evaluaron los centros educativos fiscales a nivel nacional, de los cuales 8 unidades educativas fueron observadas en la aplicación del modelo educativo para personas sordas (Pichincha, Carchi, Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, El Oro, Sucumbíos). Se diagnosticó el funcionamiento de las unidades que conforman la Dirección de Educación Inclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito y se verificó que no existe alineación al plan nacional sobre discapacidad, por lo que se entregó un informe con las recomendaciones a seguir al Ministerio de Educación y Secretaría de Educación del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito.

Se detectó 67 recintos observados en las dos fases del examen nacional para la educación superior (ENES) del año 2015.

Se verificó que 2.021 estudiantes con discapacidades lograron rendir el examen de ingreso a la educación superior⁹⁶.

Es importante que se verifique que las personas con discapacidad acceden al sistema de educación y se lleve registro de ello, para identificar con facilidad el personal cualificado, es decir, al alimentar una base de datos con el número de estudiantes y los títulos obtenidos se podrá estructurar la oferta de trabajo para dicho sector, de acuerdo al número de profesionales. Es preciso mencionar que las personas con discapacidad pueden desempeñar cualquier puesto de trabajo con preparación y, es por ello que se debe promover el acceso al estudio para que desde un inicio se potencialicen las destrezas de la persona y se logren superar las deficiencias físicas y psicológicas.

Por otra parte, las personas con discapacidad han logrado participar en el proceso de elaboración de la política pública sobre discapacidad y se reportan los siguientes datos estadísticos:

- Se reportan 1.430 líderes con discapacidad que asisten a los diálogos convocados en las 23 capitales provinciales del Ecuador.
- Se reportan 39.620 personas con discapacidad y sus familias que participan en los diálogos en 779 parroquias rurales del país.
- El CONADIS dialogó con 41.050 personas con discapacidad y sus familias a nivel nacional, desde abril a noviembre de 2015.
- Se reportan 45.195 encuestas aplicadas en los diálogos nacionales para determinar avances en la política pública en el ámbito de discapacidades.
- Se reportan 39.620 personas con discapacidad o sus representantes participantes de los diálogos en las juntas parroquiales rurales.
- Se reportan 342 delegados de los consejos cantonales de protección de derechos por discapacidad que asisten a la capacitación programada⁹⁷.

⁹⁶ Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Reporte 2015).

⁹⁷ *Ibíd.*

Es importante que las personas con discapacidad se involucren en el proceso de elaboración de la política por discapacidad, para que sean los propios voceros de sus dificultades en cuanto al ejercicio de sus derechos.

Al mismo tiempo, desde otra perspectiva, las campañas pro derechos de las personas con discapacidad generaron confrontaciones entre el sector empresarial y el Estado, porque en un inicio la norma estaba diseñada para sobreproteger a las personas con discapacidad. En el caso de inserción laboral el Ministerio de Trabajo sancionaba rigurosamente el desacato a la ley, es por ello que los empleadores optaron por ingresar en su nómina el número de trabajadores por discapacidad y pagar el sueldo a dichas personas sin que exista una contraprestación real. Entonces, los mensajes de las campañas por discapacidad no fueron acogidos como se esperaba, sino que, por el contrario, los empresarios se veían atacados por el Estado por las imposiciones legales de contratar personal no calificado, argumentando que asumen una carga social, cuando es responsabilidad del Estado velar por el bienestar de dicha población. Esta reacción negativa demuestra que es difícil cambiar el esquema de trabajo de las empresas y que al incorporar nuevos agentes de trabajo no se puede exigir desde el inicio apertura total, es un proceso de adaptación a los cambios. Tal vez es por ello que existieron varias reformas a la Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento⁹⁸.

Como se puede verificar, desde que se aprobó la presente normativa se han realizado varios cambios, y al cambiar las reglas de manera constante se puede generar inseguridad jurídica por no establecer con claridad el marco legal a aplicarse. En materia laboral, una de las reformas significativas fue que, en un inicio, el reglamento permitía que las empresas puedan aplicar beneficios tributarios de los trabajadores con treinta por ciento de discapacidad, cuando estos no pueden beneficiarse de las exenciones tributarias, después esta parte fue eliminada.

En conclusión, se puede decir que el impacto de las disposiciones legales proinserción y acceso laboral de las personas con discapacidad fue positivo, porque se

⁹⁸ Número de reformas Ley Orgánica de Discapacidad.

1.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 796, 25-IX-2012).

2.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 283, 7-VII-2014).

3.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 405, 29-XII-2014).

4.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 684, 4-II-2016).

5.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 744, 29-IV-2016).

Número de reformas al Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad.

1.- Decreto 171 (Segundo Suplemento del Registro Oficial 145, 17-XII-2013).

2.- Fe de erratas s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 151, 26-XII-2013).

3.- Decreto 539 (Tercer Suplemento del Registro Oficial 407, 31-XII-2014).

4.- Decreto 1064 (Suplemento del Registro Oficial 771, 8-VI-2016).

logró incrementar el número de trabajadores con discapacidad a través de proyectos de sensibilizaron a la población y porque se ejecutó la política pública destinada a incrementar el número de personas económicamente activas que cuentan con algún tipo de discapacidad.

En el presente análisis se realizaron encuestas al sector empresarial sobre la inclusión laboral por discapacidad. De las seis empresas encuestadas, todas ellas coinciden en su respuestas de que estarían dispuestas a contratar personas con discapacidad y que, de hecho, al momento cuentan con personal con discapacidad, pero lamentablemente no se ha podido encontrar suficiente personal capacitado; por lo que se presume que las empresas están dispuestas a contratar dicho personal siempre y cuando exista personal capacitado, pero en realidad la oferta laboral no cumple con los requerimientos mínimos para la contratación.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establece en el artículo 7 que “(...) Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación (...)”⁹⁹, lo cual nos permite concluir que el ser humano es sujeto de derechos a pesar de tener una discapacidad.

La Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento permiten efectivizar los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos la inserción laboral, es importante la existencia de la norma porque sin ella no se podría exigir derecho alguno. Además, en la ley se encuentran las atribuciones de las instituciones públicas que intervienen en los procesos de verificación y sanción por incumplimiento de la misma.

La Ley Orgánica de Discapacidad y su Reglamento categoriza a las personas con discapacidad, porque de acuerdo al grado de discapacidad acceden al ejercicio de los derechos, en especial los derechos laborales, por lo que se contraviene el principio de igualdad, al no permitir que todas las personas calificadas con discapacidad accedan a los derechos que por ley ya tienen.

El proceso de calificación y certificación valora factores externos a la persona, cuando se debería evaluar su condición médica, que es la circunstancia que fundamenta su condición frente a las demás personas. Que el proceso, en la actualidad, se lo ha reestructurado con la finalidad de impedir que aumente la población con discapacidad calificada.

El proceso de sensibilización pro derechos de las personas con discapacidad debe iniciar desde la educación inicial para enraizar valores que permitan en el futuro abrir oportunidades. Es importante cambiar la percepción de que las personas con discapacidad son una carga social, por lo que la educación temprana es una de las opciones para generar conciencia en la ciudadanía.

El Estado debe participar directamente en el proceso de contratación por discapacidad y habilitar un sistema informático de colocación laboral, en el que las empresas puedan solicitar el personal que necesitan contratar. En otros países existen oficinas estatales de apoyo y subsidio por desempleo, estas se encargan de buscar posibles ofertas de trabajo para las personas desempleadas para luego postular a los interesados; después de que estos obtengan un trabajo se retira el subsidio por

⁹⁹ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

desempleo. En este caso de inclusión laboral por discapacidad se debería crear una oficina estatal que se encargue de receptor la información de la oferta y la demanda y realice el proceso de vinculación de la misma

El Estado debe asignar un presupuesto permanente para dar seguimiento al cumplimiento de la ley para lograr un mayor porcentaje de inclusión laboral por discapacidad, es preciso que el Ministerio de Trabajo continúe a cargo del proyecto denominado Sistema de Integración Laboral para Personas con Discapacidad (SIL) y que se cree nuevamente la unidad especializada de asistencia laboral compuesta por inspectores de trabajo y promotores de trabajo para que operen en cada provincia y verifiquen mediante inserciones laborales normalizadas el porcentaje de inclusión laboral por discapacidad.

Se debe crear otro acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, para promover escuelas técnicas que haga que las personas con discapacidad aprendan un oficio que les permita incorporarse con facilidad a mercado laboral, así los empleadores encontrarán atractivas las solicitudes de empleo de las personas que cuenten con destrezas específicas que permitan un buen desempeño en el trabajo.

Se debe promover a que se contraten sustitutos, porque dicha población no ha logrado encontrar trabajo, uno de los motivos puede ser que por disposición legal los empleadores no pueden contratar más del cincuenta por ciento (50%) de sustitutos del porcentaje legal establecido, entonces no son considerados de forma directa para el porcentaje de inclusión laboral por discapacidad, sin embargo, de acuerdo a las cifras la cuarta parte no logra beneficiarse por esta situación, por lo que la norma también debería acogerse a los datos estadísticos para ser más eficiente.

Se debe incentivar a los empleadores a contratar personal con discapacidad, ya que no son suficiente las exenciones tributarias que actualmente se encuentran vigentes, con la finalidad de que en la práctica exista iniciativa en readecuar los lugares de trabajo para que personas con discapacidad accedan al trabajo y, por consiguiente, se planifique de acuerdo al crecimiento de la empresa puestos de trabajo para dicho sector.

Bibliografía

- Aragón, Manuel. «Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional.» *Revista de Estudios Políticos*, nº 50 (1985): 9-30.
- Aristoteles. *Generación de los animales*, Traducción de Francisco Gallach Palés. Madrid: Espasa-Calpe, 1933.
- Aristóteles. *Política*. Traducido por Julián Marias y María Araujo. Vol. 7. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1970.
- Banco Mundial,. *Breve análisis situacional del acceso a servicios educativos de jóvenes con discapacidad en el Ecuador*. Quito: Banco Mundial, 2005.
- Banes, José. «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario.» *Revista de Administración Pública*, nº 135 (2002): 479-512.
- Bariffi, Francisco. *Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos: una revisión desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Buenos Aires: Ediar, 2012.
- Barnes, Colin. *Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas con discapacidad en la sociedad occidental*. Madrid: Ediciones Morata, 1998.
- Barton, Len. *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Ediciones Morata, 2004.
- Campoy, Ignacio. *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas jurídicas y filosóficas*. Madrid: Dykinson, 2004.
- Cardona Llórens, Jorge. *La promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad: en el camino del reconocimiento universal*. México, D.F: Porrúa / Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2005.
- Cazar Flores, Ramiro. *Derechos y discapacidades: de las palabras a los hechos*. Quito: PPL, 2003.
- Chano Regaña, Lorena. *Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales*. Mérida: Universidad de Extremadura, 2015.
- Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS). *Desarrollo social inclusivo*. Quito: Vicepresidencia de la República / CONADIS, 2008.
- Cordero, Vanessa. *Igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

- Córdoba, Paul. *La discapacidad desde el análisis de la exclusión social un análisis de las instituciones y legislaciones en Panamá*. Ciudad de Panamá: Instituto de Estudios Nacionales, 2008.
- Courtis, Christian. *Los derechos de las personas con discapacidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, 2006.
- De Asís Roig, Rafael. *La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder*. Vol. 2, de *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, de Ignacio (coord.) Campoy Cervera, 22-54. Madrid: Dykinson, 2004.
- De Minutella, Martí. *Nueva concepción universal de la discapacidad en el marco de países de las Naciones Unidas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Temis, 2010.
- Díaz, Augusto. *Historia de las deficiencias*. Madrid: Escuela Libre Editorial, Colección Tesis y Praxis, 1995.
- Dionisio. *Historia antigua de Roma: Libros IV-VI*. Traducido por Almudena Alonso y Carmen Seco. Madrid: Gredos, 1984.
- Ecuador. «Acuerdo Ministerial No 000131.» *Instructivo para la Calificación y Certificación de Sustituto de Persona con Discapacidad y Sustituto por Solidaridad Humana del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Quito: Registro Oficial, No. 681, 20 de Diciembre de 2015.
- . «Acuerdo No. 1801.» *Calificación de las Personas con Discapacidad*. Quito: Registro Oficial, No. 331, Julio de 1999.
- . *Registro Oficial 151 del 31 de octubre de 1996*. 1996.
- Ecuador. Asamblea Constituyente. «Constitución de la República del Ecuador.» Quito: Registro Oficial, No. 449, 20 de Octubre de 2008.
- Ecuador. Asamblea Nacional. «Ley Orgánica de Discapacidades.» Quito: Registro Oficial, Suplemento, No. 796, 25 de Septiembre de 2012.
- . «Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).» Quito: Registro Oficial, Suplemento, No. 294, 06 de Octubre de 2010.
- . «Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades.» Quito: Registro Oficial, Segundo suplemento, No. 145, 17 de Diciembre de 2013.

- Ecuador. Congreso Nacional. «Código del Trabajo.» Quito: Registro Oficial, Suplemento No. 167, 16 de Diciembre de 2005.
- educación.es. *recursostic.educacion.es*. 20 de Noviembre de 2016. http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena8/quincena8_contenidos_4.htm (último acceso: 23 de Abril de 2017).
- Enríquez, Misael. «Algunos factores que influyen en la integración sociológica de las personas con discapacidad.» *II Foro Técnico Latinoamericano Mirando al año 2000*. México: II Foro Técnico Latinoamericano, 1999. 30.
- Eroles, Carlos. *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Buenos Aires : Espacio, 2002.
- Finkelstein, Victor. *Attitudes and Disabled People*. Ginebra: World Organisation Health , 1980.
- Geremek, Bronisław. *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Traducido por Juan Antonio Matesanz. Madrid: Alianza, 1989.
- Hahn, Beatrice H. «Public support for rehabilitation programs: the analysis of US Disability Policy.» *Disability, Handicap & Society* I, nº 2 (1986): 121-138.
- Instituto de Derecho Humanos Bartolomé de las Casas. *Igualdad, no discriminación y discapacidad, una visión integradora*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2007.
- Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. *Los Derechos de las Personas con Discapacidad: Perspectivas Sociales, Políticas Jurídicas y Filosóficas*. Madrid: Dykinson, 2004.
- Jacay, Munguía., y Sheilah Verena. *Los derechos de las personas con discapacidad: un balance sobre su protección en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos y en los países de la Región Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2005.
- Jelin, Elizabeth. «Igualdad y diferencias: Dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina.» *Ágora*, 1997: 2-16.
- Lorenzo, Rafael. *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*. Madrid : Alianza, 2007.
- Ministerio de Relaciones Laborales. *Manual de Buenas Prácticas para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad*. Quito, 2013.
- O’Reilly, Arthur. *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2007.

- Oliver, Mike. *¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?*. Madrid: Ediciones Morata, 1998.
- . *Social Work with disabled people*. London: Mc Millan, 1983.
- Oliver, Mike, y Frances Hasler. «Disability and self – help: A case study of the Spinal Injuries Association.» *Disability, Handicap and Society* 2 (1987): 113-25.
- Organización de la Naciones Unidas. *Derechos Humanos y Discapacidad*. Primera. New York y Ginebra: ONU, 2002.
- Organización de las Naciones Unidas . «Convención de las Naciones Unidad sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.» Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 13 de Diciembre de 2006.
- Organización Internacional del Trabajo . *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*. Ginebra: OIT, 2007.
- Organización Internacional del Trabajo. «Convenio sobre la readaptación profesional y empleo de personas inválidas.» Ginebra, 20 de Junio de 1983.
- . «[ilo.org/public/spanish/](http://www.ilo.org/public/spanish/)» Octubre de 2001. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb282/pdf/tmemdw-2.pdf> (último acceso: 12 de Mayo de 2017).
- Organización Mundial de la Salud. *Clasificación internacional de enfermedades y problemas de salud relacionados. Décima revisión*. Vols. 1-3. 3 vols. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1992.
- . *Clasificación Internacional de Funcionamiento de Discapacidades y de la Salud*. Ginebra, 2001.
- Palacios, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Grupo Editorial CINCA, 2008.
- Pérez Bueno, Luis Cayo, y Alberto Andreu. *Evaluación de las políticas de empleo para las personas con discapacidad, formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*. Madrid: Ediciones Cinca , 2009.
- . *Inclusión, discapacidad y empleo. Algunas claves a través de siete historias de vida. Caso Ecuador*. Madrid: Ediciones Cinca , 2010.
- Protagoras. *Carta séptima. Introducción*. Traducido por Javier Martínez García. Madrid: Alianza, 1998.

- Quinn, Gerard. *La autoridad moral para el cambio: los valores de derechos humanos y el proceso mundial de reforma en materia de discapacidad*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 2002.
- Quinn, Gerard. «Next steps-Towards a United Nations Treaty on the Rights of Persons with Disabilities.» En *Peter Blanck (ed.)*, de *Disability Rights*, 519-541. London: Ashgate Pub Co, 2005.
- Real Patronato sobre Discapacidad (. *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*. Primera. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2003.
- Real Patronato sobre Discapacidad. *Derecho al Trabajo de las Personas con Discapacidad, Primera Edición*. Madrid, 2003.
- Rodríguez Garavito, César, y Laura Rico Gutiérrez de Piñeres. *Discapacidad y derecho al trabajo*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2000.
- Ruiz Sola, Aurelia. *Las constituciones griegas. La Constitución de Atenas. La república de los atenienses. La república de los lacedemonios*. Barcelona: Akal, 1987.
- Sáez, Emilio. *Diez años de investigación Jurídica y sociojurídica en Colombia: Balances desde la red sociojurídica*. Bogotá: La Sabana, 2000.
- Sen, Amartya. «Capital humano y capacidad humana.» *Cuadernos de economía, Universidad Nacional*, 1998: 73-9.
- Sendrail, Marcel. *Historia cultural de la enfermedad*. Traducido por Clara Janés. Madrid: Espasa-Calpe, 1983.
- Stiker, Henry Jack. *A History of Disability*. Lansing: The University of Michigan Press, 1999 .
- Universidad Nacional de Colombia. *Discapacidad e inclusión social*. Bogotá: Banco de Ideas Publicitarias, 2004.
- World Health Organization. *The International Classification Functioning, Disability and Health*. Ginebra: World Health Organization, 2001.

Anexos

Anexo 1. Encuesta

ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

La empresa sí contrataría personas con discapacidad sin que sea impuesto por una ley, sin embargo sería en menor cantidad de lo que está fijado.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

Si existe, se ha evidenciado que en el segundo trimestre del año ha incrementado las ofertas laborales para personas con discapacidad y aun más para cargos administrativos; aunque estas ofertas tienen como condición primordial para la experiencia de 1 a 3 años, condición que limita en un nivel alto a la aplicación a la oferta de los candidatos.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

La mayor barrera que enfrentan es la adaptación al clima laboral de la empresa haciendo referencia a la aceptación de los compañeros de trabajo; a esto se adiciona otras barreras como las físicas ya que no en todas las empresas cuentan con los espacios físicos adecuados para la inclusión y mucho menos para el desempeño de personas con discapacidad.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

Se modificaría el porcentaje de inclusión de acuerdo al estado económico de la empresa y del país; así como asegurar la adecuada inclusión y velar por el desarrollo de las personas con discapacidad.

Nombre: Valeria Centeno P.

Cargo: Analista de Talento Humano

Compañía: Industria de Acero de los Andes S.A.



OFICINA CENTRAL Av. Eloy Alfaro N30-341 y Av. Amazonas, Edif. Finandes, 1er. piso • Telfs.: (593-2) 250 3600 / 601 / 602
E-mail: iaamain@aceroandes.com

PLANTA INDUSTRIAL Calle J E4-162 y Panamericana Sur Km 14 1/2 Parque Industrial del Sur • Telfs.: (593-2) 269 0141 / 652 / 955
Código Postal: 17-11-08 QUITO - ECUADOR



ARCACONTINENTAL

ECUADOR

ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

Considero que la empresa sí contrataría personas con discapacidad sin que sea impuesto por una ley, sin embargo sería en menor cantidad de lo que está fijado.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

No hay tanta oferta, sobretodo no están calificados para posiciones administrativas.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

La mayor barrera es el que se puedan acoplar rápidamente a la cultura de trabajo y a los demás compañeros de equipo. Adicional, la mayor cantidad de gente con discapacidad no está cualificado para posiciones administrativas, son pocas personas que tienen una formación universitaria, por lo que la mayoría de personas con discapacidad terminan realizando trabajos operativos. Otra barrera, es tener charlas de sensibilización con el equipo donde se va a insertar las personas con discapacidad, para evitar cualquier conflicto que pueda presentarse a futuro.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

El cambio que haría en la Ley de Discapacidad es revisar el 4% que exigen, me parece alto para el nivel de oferta y demanda que existe actualmente por la situación del país. Adicional el Ministerio de Trabajo debería velar porque tengan una adecuada inserción al mundo laboral, tanto en tema psicológico como físico.

Nombre: Karina Flores

Cargo: Jefe de Capital Humano

Compañía: Arca Ecuador S.A.





ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

Si, en la Compañía siempre velamos por la inclusión, sin ninguna diferenciación en Etnia, religión o algún tipo de discapacidad

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

No, considero que las opciones son limitadas

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

Nuestro giro de negocio, debido a que es trabajo operativo en el mercado, el tipo de discapacidad que podemos contratar no debe poner en riesgo su integridad.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

Considero que debería ser más flexible en el porcentaje, este debería ser fijado en función de la base de la nómina sin los colaboradores con discapacidad no del total de la nómina

Nombre: Janeth Herrera

Cargo: Gerente de Capital Humano

Compañía: Distribuidora Importadora Dipor S.A.



1.- La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

Consideraría que sí, quizás no en un porcentaje del 4% pero pienso que el tema de inclusión de personas con alguna limitación es necesario, el derecho a la empleabilidad, no sólo debe ser por un tema constitucional sino de derechos humanos.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

Si he visto en los medios de RRHH que demandan la contratación, la gran limitante es que ahora las empresas tratan de acogerse para tener reemplazo reales de posiciones que requieren llenándolos con personas con discapacidad y la oferta en otros cargos que no sean operativos es más limitada porque en el país no ha habido cultura que estas personas se preparen académicamente.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

Los perfiles, nuestras posiciones más demandadas son operativas, y por el tema de riesgos de puesto de trabajo nos puede generar un riesgo mayor.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

Pienso que el 4% es alto en una empresa de mayor cantidad de empleados, hoy en día con la crisis económica completar ese cupo es muy alto, adicional como expliqué anteriormente la base de personas con discapacidades son limitadas a ciertos cargos. Debería quizás aplicarse un 2% de la nómina fija que ha habido en 1 año, porque las empresas tenemos estacionalidades donde hay más demanda de gente y si se toma en referencia la plantilla del mes anterior no conviene.

Nombre: Adriana Cervantes

Cargo: Gerente de Capital Humano

Compañía: Industrias Alimenticias Ecuatorianas S.A.

ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

La empresa sí contrataría personal con discapacidad por corresponsabilidad social, probablemente no en la proporción que fija la ley.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

La oferta es limitada, sobre todo para posiciones calificadas.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

El acoplamiento inmediato al proceso productivo y la calificación necesaria de la persona con discapacidad respecto a las competencias requeridas para realizar el trabajo para el cual fue contratado.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

La ley debería contemplar una retribución fiscal a favor de las empresas por la contribución social para con este sector vulnerable.

Nombre: Marcelo Calderón

Cargo: Gerente General

Compañía: INGPROCON S.A.

ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral del 4% de la nómina fijado por Ley.

Si, ya una forma de vincularse con la comunidad permita dar la oportunidad de trabajo a las personas, considerando su condición y el aporte que tendría en la empresa.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

No existe, ya que la población de discapacitados y su nivel de preparación no cubren las demandas laborales.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

El nivel académica de la personal con discapacidad, y que su tipo de discapacidad sea viable con la necesidad de la organización.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad (4% del total de la nómina)?

No le modificaría nada, ya que cubre todos los ámbitos para garantizar la inserción laboral, pero si me gustaría que se garantice el nivel de conocimiento académico de las personas con discapacidad.

Nombre: Yanina Puero

Cargo: Jefe de Capital Humano

Compañía: Industrias Lácteas Toni S.A.



ENCUESTA

1.- ¿La Compañía contrataría personal con discapacidad por iniciativa propia? Sin considerar la obligación de inserción laboral.

Si totalmente, desde que inició labores Carlisnacks hace 17 años cuenta con personal con discapacidad, es una empresa inclusiva.

2.- ¿Dentro del mercado laboral existe la oferta necesaria de personas con discapacidad para su contratación?

No, ya que la empresa en este último período ha estado buscando contratar personal para producción de las 139 hojas de vida recibidas solamente 2 personas tenían discapacidad física del 30%.

3.- ¿Cuál es la mayor barrera que enfrenta la compañía al momento de contratar personas con discapacidad?

El número de empleados está acorde con el número de trabajadores planificado.

4.- ¿Qué modificaría a la Ley Orgánica de Discapacidad en cuanto a la inserción laboral por discapacidad?

Modificaría el Art 45, creo que las entidades financieras deben analizar los casos para conceder préstamos ya que algunas personas con discapacidad son víctimas de estafadores.

Nombre: Lorena Laverde

Cargo: Trabajadora Socia

Compañía: Carli Snaks