

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH

Maestría en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica

Mención en Políticas Públicas

El derecho humano al acceso al transporte público para las personas con discapacidad física en la ciudad de Quito

Mónica Estefanía Bolaños Moreno

Tutora: Gina Benavides Llerena

Quito, 2018



CLAÚSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Mónica Estefanía Bolaños Moreno, autora de la tesis intitulada “El derecho humano al acceso al transporte público para las personas con discapacidad física en la ciudad de Quito”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Humanos y Exigibilidad Estratégica, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Resumen

La presente investigación se refiere al derecho humano al acceso al transporte público de las personas con discapacidad física previsto en la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Este derecho es analizado a la luz de las políticas públicas adoptadas en el período 2007 a 2017 por el Gobierno Central, y del 2000 a 2017 por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, observando su correspondencia con el enfoque de derechos humanos y de diversidades.

El análisis se sustenta tanto en fuentes secundarias como primarias. Entre estas últimas, se destacan la realización de entrevistas semiestructuradas, trabajo con un grupo focal y una experiencia de observación participante; las cuales, permiten visibilizar de manera fáctica, la situación que enfrentan las personas con discapacidad física al usar el transporte público local.

A partir de estas constataciones, este trabajo formula una propuesta de lineamientos básicos sobre desarrollo normativo, institucionalidad y sistema de gestión que buscan contribuir al fortalecimiento de la política de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad física en la ciudad de Quito.

Agradecimiento

“La gratitud es la memoria del corazón” Lao Tsé

A Dios, por siempre guiar mis pasos e iluminar mi camino de amor y sabiduría.

A mi héroe Stalin y a mi mejor amiga Jennifer, quienes me impulsan día a día a ser una mejor persona y a conseguir que mis sueños se hagan realidad.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, particularmente a la planta de docentes y personal administrativo del Programa Andino de Derechos Humanos.

A la doctora Gina Benavides, tutora, amiga y mujer de muchas virtudes y sabios consejos. Gracias por permitirme realizar este tema que es tan especial para mí y de gran impacto para las personas con discapacidad.

Un especial agradecimiento a todas aquellas personas con discapacidad que compartieron conmigo sus historias y memorias. Son ustedes muy valiosas.

Al Arq. Carlos Caicedo, delegado del Consejo Nacional de Discapacidades por reflexionar junto a mí muchas de las situaciones por las que atraviesan diariamente las personas con discapacidad.

A mi amor, gracias por tanto.

Dedicatoria

Esta tesis va dedicada a MIS PADRES

STALIN Y YOLANDA

AMOR ETERNO

La mejor obra de Dios fue ponerlos a ustedes como mis padres

Con infinito amor, me supieron formar y educar

Con sabiduría, me demostraron que para superarme no debo dejarme llevar por mis comodidades y que todo lo bueno implica un sacrificio

Con valentía, me han sabido proteger de todo peligro y adversidad

Con su ejemplo de vida, me enseñaron que no hay que tener miedo y que siempre hay que salir adelante

Lo mejor de mi vida definitivamente es que sean mis padres

Gracias por su amor incondicional

Muchas gracias por todo y por tanto mis eternos héroes

Tabla de contenido

Índice de abreviaturas	8
Capítulo primero	12
El derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad física.....	12
1.1. Evolución de la noción de discapacidad física	12
1.2. La discapacidad física bajo el enfoque de Derechos Humanos.....	18
1.3. Reconocimiento de derechos y su relación con el otorgamiento de poder hacia las personas con discapacidad	20
1.5. Marco de protección nacional del derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad.....	29
Capítulo segundo	38
Políticas públicas de accesibilidad al transporte público de las personas con discapacidad física en el Distrito Metropolitano de Quito.....	38
2. La discapacidad en cifras.....	38
2.1. Aproximación conceptual.....	42
2.2. Política pública y enfoque en derechos humanos	44
2.3. La accesibilidad como una de las características de las políticas públicas en el sistema del transporte público.....	46
2.4. Las políticas públicas de accesibilidad en el sistema del transporte público para las personas con discapacidad física	48
2.5. Las políticas de acceso al sistema de transporte público en el DMQ desde la visión de los actores estatales.....	65
2.6. Las políticas de acceso al sistema de transporte público en el DMQ desde la visión de las personas con discapacidad física.....	70
Capítulo tercero.....	79
Lineamientos de política de accesibilidad para personas con discapacidad física	79
3.1. Aportes de buenas prácticas y críticas: Transantiago y Transmilenio	79
3.2. Propuesta de lineamientos de política de accesibilidad	88
3.2.3.1 Accesibilidad a las tecnologías de la información para la información, sensibilización y capacitación	96

3.2.3.2 Eliminar los obstáculos y barreras en el entorno	99
3.2.3.3 Acceso efectivo a mecanismos de reclamo y protección	102
Conclusiones	106

Índice de abreviaturas

CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CONADIS	Consejo Nacional de Igualdad en Discapacidades
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CRPD	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EPMTP	Empresa Pública Metropolitana de Transporte Público
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEN	Normas del Instituto Ecuatoriano de Normalización
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
NTE	Normas Técnicas Ecuatorianas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETEDIS	Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de Discapacidades
PCD	Personas con discapacidad
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
VPR	Vicepresidencia de la República

Introducción

Esta investigación tiene como principal propósito contribuir a asumir la noción de discapacidad física como una cuestión de derechos humanos, teniendo como referente de partida el planteamiento de Rafael De Asís, para quien: “el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad no se apoya en el reconocimiento de la especificidad de unos sujetos desde la que se justifica la atribución especial de derechos, sino en la necesidad de generalizar la satisfacción de los derechos a aquellos que no los tienen satisfechos”¹.

El campo específico de investigación de este trabajo se circunscribe al análisis de las políticas públicas adoptadas para garantizar el derecho humano al acceso al transporte público de las personas con discapacidad física, por el Gobierno Central de Ecuador en el período 2007-2017²; y en particular, las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrolló en el período 2000-2017, correspondiente a las tres últimas administraciones³.

Se seleccionó a la ciudad de Quito como ámbito geográfico de estudio, dado que en ella, según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, se encuentra la cifra más alta de personas con discapacidad física; y, porque el 90% de ese grupo poblacional emplea el transporte público como un medio diario para la realización de sus actividades⁴.

Este trabajo es primordialmente de carácter cualitativo, exploratorio y diacrónico pues busca dar cuenta del estado de las políticas públicas locales en un período determinado. Recoge los resultados de la sistematización y análisis de fuentes

¹ Rafael De Asís, “Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: Una aproximación dualista”, citado por Agustina Palacios y Javier Romañach, “El modelo de la diversidad: la bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional”, Universidad Carlos III de Madrid, (Madrid: Diversitas Ediciones), p. 19 y 20.

² Se seleccionó el período de análisis de las políticas nacionales los años comprendidos desde el 2007 al 2017, en la medida que corresponden al último período de gobierno, a cargo del economista Rafael Correa Delgado, marcado por la adopción de un marco constitucional de corte garantista, que incorpora el enfoque de derechos humanos y de diversidades.

³ Se ha seleccionado como período de análisis de las políticas locales los años comprendidos desde el 2000 al 2017. La ampliación del período de análisis se dio porque una de las administraciones municipales tuvo dos períodos consecutivos por reelección (Paco Moncayo) y porque permite evidenciar los efectos del cambio del nuevo marco constitucional.

⁴ Diario El Telégrafo, <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/plan-estatal-atiende-a-grupo-con-discapacidad>, 3 de diciembre de 2017.

secundarias, en especial de bibliografía especializada sobre discapacidad, políticas públicas y servicios de transporte, contenida en libros, tesis, informes de veedurías y consultorías elaboradas referente a la materia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Y a nivel de fuentes primarias, integra los resultados de: un grupo focal realizado con personas con discapacidad; tres entrevistas semi estructuradas realizadas a autoridades municipales, representantes de las organizaciones de personas con discapacidad y a los usuarios en situación de discapacidad del transporte público en Quito; y, una jornada de observación participante, que visibilizó de manera fáctica, la situación que enfrentan las personas con discapacidad física al usar el transporte público local.

Los resultados de este proceso de investigación, se condensan en tres capítulos: En el primero, se presenta la evolución del concepto de la discapacidad, particularmente, la física; se ubica su alcance conceptual desde el enfoque de derechos humanos, así como su marco de protección internacional y nacional, centrándose en la característica de accesibilidad. En este capítulo, radica la exposición de los modelos históricos del tratamiento de la discapacidad, destacando las consecuencias de cada uno hasta llegar a un mejor entendimiento de la realidad actual y afirmar que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos.

El segundo capítulo se concentra en ubicar y analizar las políticas públicas de accesibilidad al transporte público para las personas con discapacidad física en la ciudad de Quito. Para ello, se estudian desde el enfoque de derechos humanos y de diversidades, a las políticas públicas nacionales (2007-2017) y en particular las que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha adoptado en las tres últimas administraciones (2000-2017); ubicando en ellas, los principales avances y retos que tienen. Además, junto a este análisis, se encontrarán los resultados del trabajo de campo desarrollado para la presente tesis.

El tercer capítulo se inicia recogiendo principalmente los aportes y críticas de dos experiencias de buenas prácticas desarrolladas en Chile y Colombia, las cuales evidencian el alcance que ha ido tomando el enfoque de derechos humanos y de diversidad en las políticas locales de transporte público urbano a nivel regional. Sobre esta base y articulando el marco conceptual establecido en el primer capítulo y el diagnóstico efectuado en el segundo, se formula una propuesta de lineamientos básicos sobre desarrollo normativo, institucionalidad y sistema de gestión que buscan contribuir al

fortalecimiento de la política de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad física en la ciudad de Quito.

Para concluir, existen al menos tres razones, por las que la lectura de este trabajo se vuelve enriquecedora para quien quiera acercarse al estudio de la discapacidad como cuestión de derechos humanos. La primera, está en la ubicación de los modelos históricos de abordaje de la discapacidad física. La segunda, está en el ejercicio de análisis y la generación de propuestas de políticas públicas a partir del enfoque de derechos humanos y de diversidades; y el tercero, en que articula la visión de los diversos actores que intervienen en la política y en particular, de las personas con discapacidad, lo que permite que esta investigación esté mucho más cercana a la realidad ecuatoriana.

Capítulo primero

El derecho humano al acceso al transporte de las personas con discapacidad física

En este capítulo se presenta la evolución de la noción de discapacidad, particularmente, la física; se ubica su alcance conceptual desde el enfoque de derechos humanos, así como su marco de protección internacional y nacional, centrándose en la característica de accesibilidad.

1.1. Evolución de la noción de discapacidad física

La Organización Mundial de la Salud,⁵ de ahora en adelante OMS, ha señalado que la “discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Entendiéndose a las deficiencias como los problemas que afectan a una estructura o función corporal; a las limitaciones de la actividad como aquellas dificultades para ejecutar acciones o tareas; y a las restricciones de la participación como los problemas para participar en situaciones vitales”⁶.

Es importante señalar además, que de acuerdo a los datos e informes generados por la OMS, la situación de las personas con discapacidad se ha caracterizado por varios elementos que se interrelacionan directa o indirectamente entre sí, tales como: extrema pobreza, tasas elevadas de desempleo, acceso limitado a los servicios públicos de salud, transporte, entre otros, generando de esta manera una exclusión y/o marginación más severa para estas personas.

El alcance de esta noción, sin embargo, es más compleja y ha ido evolucionando históricamente, reflejando en cada etapa la concepción y el tratamiento que la sociedad le ha dado y su repercusión sobre la concepción de las personas y/o colectivos que se encuentran en esta condición.

⁵ Como dato guía se establece que la Organización Mundial de la Salud (OMS) inició su andadura a partir de que entró en vigencia su Constitución el 7 de abril de 1948, fecha en la que se celebra el Día Mundial de la Salud. Para mayor información está disponible su página web institucional en <http://www.who.int/es/>.

⁶ OMS, <http://www.who.int/topics/disabilities/es/>.

Y es que, según la Encuesta Mundial realizada por la OMS y por el Grupo del Banco Mundial para producir el Informe Mundial sobre Discapacidades en el año 2011 “el 16% de la población mundial tenía algún tipo de discapacidad; y la física es la que más prevalece”⁷.

La OMS no da una definición exacta de lo que es la discapacidad física; sin embargo, de acuerdo a María del Pilar Cruz, autora que ha trabajado este tema especialmente relacionado al género señala: “Se entiende por discapacidad física a las condiciones corporales diferentes que muchas ocasiones alejan a las personas del estereotipo de belleza establecida por la sociedad”⁸.

La discapacidad y específicamente la física abarca un concepto complejo que contiene diversas características y que resulta de las desventajas y barreras debidas a la actitud y al entorno que impiden su participación plena y efectiva de las personas en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.

De acuerdo a Puig de la Bellacasa, históricamente se pueden ubicar tres modelos en la evolución en la comprensión de la discapacidad: tradicional, de rehabilitación y de autonomía personal⁹.

El modelo tradicional asocia la discapacidad con la muerte; y, sus características principales están relacionadas con la marginación, la discriminación, la dependencia y la subestimación de las personas con discapacidad.

En la antigüedad, un ejemplo claro de esta situación, era cuando en la Esparta del legislador Licurgo, las leyes de ese entonces, permitían que se lancen desde el Monte Taigeto, al sur de Grecia, a los considerados como 'débiles y/o deformes'. Estas leyes pretendían una mejora de sus ciudadanos y una sumisión total al Estado; razón suficiente para que en aquella época, toda persona que presentara una discapacidad física fuera arrojada desde dicho Monte.

Luego, con la llegada del Cristianismo, la idea de muerte se transformó en mendicidad. Es así, que las personas con discapacidad se convertían en objetos de caridad destinadas al asilo y asistencia de la iglesia y de las personas que realizaban obras de

⁷ *Ibíd*, <http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1>.

⁸ María del Pilar Cruz Pérez, “Mujeres con Discapacidad y su Derecho a la Sexualidad”, *Revista Cielo* (México), No. 22 (2004): 157.

⁹ Ramón Puig de la Bellacasa, "Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad". En *Documentos 14/90, Discapacidad e Información* (Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 1990), 63-96.

beneficencia. De igual manera, al estar tan presente la religión en este modelo, se concibió “la idea de que la discapacidad estaba relacionada con el pecado y en tal virtud, la discapacidad era la 'marca del pecado’”¹⁰.

También durante este período, se consideró a las personas con discapacidad como un pretexto enviado por Dios para que las personas consideradas como “normales” puedan expiar sus pecados a través de la realización de obras benéficas, de misericordia y de perdón hacia las personas que se encuentran en esta condición.

Después con la llegada del Renacimiento, las personas con discapacidad pasaron a manos del Estado; creándose hospitales y centros de salud y convirtiéndolas en sujetos con necesidad de asistencia médica. Se reconoció que el Estado y la sociedad en sí tenían responsabilidad sobre las personas con discapacidad.

Es decir, bajo el modelo tradicional se ha pasado de una concepción de sacrificar a las personas que se encuentren en condición de discapacidad a otra de carácter religioso en donde estas padecían permanentemente el rechazo social y a otra de carácter burgués en el cual aquellas personas no eran sujetos con iguales derechos que los demás.

De esa manera, el modelo tradicional asumió a la discapacidad como un problema individual de anormalidad de la persona; que le privaba la calidad de sujeto de derechos y de inclusión social por las repercusiones que podía traer a las futuras generaciones. Este modelo relacionaba a la “discapacidad con castigo y error humano; y las terminologías con la que se la identificaba eran: incapacidad, invalidez, disminución o minusvalía, con lo cual se promovía directamente un trato discriminatorio hacia las personas que la tenían”¹¹.

Por su parte, el modelo de rehabilitación, estuvo vigente después de la Segunda Guerra Mundial (1945), y en él, se asumió a la discapacidad como una enfermedad y quien la tenía era considerado un enfermo a curar o rehabilitar. Esta función le correspondía al médico, quien establecía la limitación de sus capacidades, sus funciones y actividades anulando de esta manera su derecho a una vida libre e independiente¹².

Se establecía a la persona con discapacidad como un problema que requería de la intervención de un profesional en la salud para tratar las dificultades generadas debido a

¹⁰ *Ibíd.*, 63-96.

¹¹ Carlos Egea García y Alicia Sarabia Sánchez, “Visión y Modelos Conceptuales de la Discapacidad”, *Revista Polibea* (Madrid), No. 23 (2004), <http://www.um.es/discatif/METODOLOGIA/Egea-Sarabia_modelos.pdf>.

¹² *Ibíd.*

su condición (deficiencia física, mental o sensorial) o debido a la falta de sus destrezas funcionales.

La rehabilitación en América Latina surge a partir del año de 1955 con la prestación de servicios médicos y educativos por parte del sector privado; sin embargo, es a inicios de los años 60 que los gobiernos empezaron a prestar mayor atención a la discapacidad y tomaron como política de gobierno que se preste atención a las personas que se encuentren en esta condición.

Este modelo representa por un lado, un avance en el enfoque de la discapacidad, tomando en consideración que el paradigma de la rehabilitación es la superación lógica del modelo tradicional y que además saca “las consecuencias de la ideología industrialista y neopositivista y del enfoque del 'minusválido' como objeto de estudio, dentro de la dialéctica útil-inútil, apto-no apto¹³ y por otro, se seguía manteniendo un enfoque discriminatorio dado que la discapacidad aún era vista como una enfermedad que debía ser curada”¹⁴.

Bajo este modelo, las personas con discapacidad directamente fueron despojadas de sus derechos políticos, civiles y sociales hasta que fueran curadas, es decir, hasta que dejaran de ser personas que se encuentren en esa condición. Por lo tanto, mantenían un papel pasivo en cuanto a sus derechos y con relación a la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, entre los años de 1960 y 1970, surgió el Modelo de Autonomía Personal, bajo la influencia del Movimiento de Vida Independiente¹⁵ en los Estados Unidos de Norte América (EUA), integrado por personas con discapacidad que se organizaron para reclamar sus derechos de autonomía y autodeterminación, enfrentándose así a los estigmas sociales y a las prácticas sociales e institucionales que imponían su aislamiento y la vivencia de su existencia como personas que debían quedar bajo el cuidado de sus familias¹⁶.

¹³ Puig de la Bellacasa, "Concepciones, paradigmas y evolución", 63-96.

¹⁴ Luciano Andrés Valencia, “Breve Historia de las Personas con Discapacidad: De la Opresión a la Lucha por sus Derechos”, *Rebelión* (2013), <<http://www.rebellion.org/docs/192745.pdf>>.

¹⁵ El movimiento fue impulsado por la acción de un grupo de personas con diversidad funcional que necesitaban asistencia personal para realizar sus actividades diarias. La lucha se realizó desde las organizaciones civiles, universidades y asociaciones de veteranos de guerra.

¹⁶ Antonio Madrid Pérez, “El Movimiento de Vida Independiente: Comprensión, Acción y Transformación Democrática”, *Oxímora Revista de Ética y Política* (Barcelona), No. 2 (2013): 24, <http://www.minusval2000.com/literatura/articulos/el_movimiento_de_vida_independiente.html>.

El concepto de Vida Independiente surgió en el año de 1959 por una legislación del Estado de California, que permitía que las personas que habían contraído poliomielitis pudieran salir de los centros de internación y reintegrarse en la sociedad mediante beneficios económicos¹⁷. El lema que adquirió este Movimiento conjuntamente con otros que se sumaron como el Consejo de Organizaciones de Personas con Discapacidad en Gran Bretaña es: “Nada sobre Nosotros, sin Nosotros”.

Desde ese entonces, a través de la lucha y manifestaciones de las distintas organizaciones y movimientos sociales de personas con discapacidad se reclamó por la participación activa y directa en el diseño e implementación de políticas sociales, con un papel protagónico y con autonomía.

Bajo este modelo, la persona con discapacidad ya no era disminuida por su deficiencia física ni por su falta de destreza funcional; dado que el problema radicaba en su situación de dependencia ante los demás. De esta forma, el problema es completamente distinto al analizado anteriormente en el modelo de Rehabilitación, en virtud de que ahora las personas con discapacidad no son las que deben adaptarse a los medios creados por la sociedad, sino que es la sociedad en un trabajo de corresponsabilidad con el Estado quienes tienen la obligación de realizar las modificaciones necesarias en el entorno para permitir la plena inclusión de las personas que se encuentran en esta condición.

Al caracterizar a este movimiento de personas con discapacidad se establecía como objetivo primordial la búsqueda de la igualdad de oportunidades, deseando de tal manera, la eliminación de prejuicios, menosprecios y todo tipo de discriminación. Del mismo modo, para que esa deseada igualdad de oportunidades se materialice se requería de otro elemento que era la participación de las personas con discapacidad en las luchas, iniciativas y esfuerzos en la defensa y promoción de los derechos humanos¹⁸.

A estos tres modelos, se añade un cuarto que ha sido trabajado por Agustina Palacios y Javier Romañach¹⁹ y que se denomina de la Diversidad, por el cual todas las personas tienen un mismo valor moral independientemente de sus capacidades o

¹⁷ Luciano Andrés Valencia, “Breve Historia de las Personas con Discapacidad: De la Opresión a la Lucha por sus Derechos”, *Rebelión* (2013), <<http://www.rebellion.org/docs/192745.pdf>>.

¹⁸ Puig de la Bellacasa, “Concepciones, paradigmas y evolución”. 63-96.

¹⁹ Agustina Palacios y Javier Romañach, *El modelo de la diversidad* (Madrid: Diversitas, 2006), <<http://www.asoc-ies.org/docs/modelo%20diversidad.pdf>>.

discapacidades, que es la dignidad, y que ella demanda superar la dicotomía capacidad versus discapacidad.

En el modelo anterior, se establecía que las personas con discapacidad tenían capacidades que con el apoyo necesario podían hacerle plenamente partícipe en la sociedad. Sin embargo, Palacios y Romañach plantean la necesidad de que surja este modelo que va más allá del hecho de tener una discapacidad, dado que toda persona adquiere la misma condición de humanidad y dignidad por tanto, toda discriminación que sufra será entendida explícitamente como una violación de los derechos humanos²⁰.

La Diversidad se ve en este modelo como “una realidad incontestable que aporta riqueza a una sociedad formada por personas que son funcionalmente diversas a lo largo de la vida y que ve como cada día aumenta el número de personas discriminadas por su diversidad funcional como consecuencia del aumento de la esperanza de vida”²¹.

Por lo tanto, aquí se establece el valor superior de la dignidad humana sobre la diversidad funcional de las personas. Es decir, cualquier persona con cualquier tipo de discapacidad debe tener garantizada su dignidad.

A manera de síntesis de lo señalado en líneas anteriores, se evidencia que a lo largo de la historia el mayor problema ha sido la imagen social descalificadora que se ha dado frente a la discapacidad y por ende, a las personas que se encuentran en esta condición. Además, se puede notar que los términos empleados hacia ellas han sido despectivos, negativos y discriminadores. En cada uno de los momentos históricos han tenido que sufrir por el tipo de discapacidad que presentan, teniendo por un lado, que luchar permanentemente por valorarse y hacerse valorar frente a los demás; y por otro, luchar por el reconocimiento en igualdad de oportunidades y condiciones de sus derechos humanos.

En un primer momento, las personas con discapacidad se encontraban en una situación de opresión tal que no eran reconocidos como ciudadanos y por ende no eran sujetos de derechos.

²⁰ Palacios y Romañach, *El modelo de la diversidad* citado en Mario Toboso Martín y María Soledad Arnau Ripollés, “La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 20 (2008), 38.

²¹ Palacios y Romañach, *El modelo de la diversidad* (Madrid: Diversitas, 2006), 41.

En un segundo momento, la discapacidad era considerada como una enfermedad que debía ser curada y por lo tanto, las personas con discapacidad eran privadas de sus derechos hasta que fueran tratadas y curadas.

En un tercer momento, las personas con discapacidad se organizan en movimientos que luchan por recuperar sus derechos, a fin de ser reconocidos como sujetos de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás.

Finalmente, en un cuarto momento, se establece que a través de la dignidad como valor inherente de las personas con discapacidad, estas deban participar activamente de los procesos concernientes a sus intereses y de esa manera evitar cualquier forma de opresión y discriminación.

1.2. La discapacidad física bajo el enfoque de Derechos Humanos

Aquí, se comenzará a analizar lo que significa y comprende el enfoque de derechos humanos para luego centrarnos en los estándares internacionales que reconocen los derechos y el otorgamiento de poder hacia las personas con discapacidad.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles²².

Para entender realmente la concepción de la discapacidad desde un enfoque basado en derechos humanos se hace necesario establecer el alcance que tiene dicho enfoque; en este sentido, como lo determina la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH):

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo

²² Organización de las Naciones Unidas (ONU), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>, página de inicio.

y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo²³.

A este primer acercamiento respecto al concepto de enfoque basado en derechos humanos, resulta pertinente señalar en palabras de Abramovich que “el punto de partida de este enfoque consiste en el sujeto con derecho a demandar prestaciones y conductas y que no sean personas con necesidades que deban ser asistidas”²⁴. A lo cual, se suman las características principales para establecer relaciones entre las políticas y las estrategias nacionales e internacionales del desarrollo y del derecho internacional sobre los derechos humanos señaladas por Víctor Abramovich:

1. Dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito que contribuya a definir de mejor manera las obligaciones de los Estados.
2. Reconocer que los sectores excluidos son titulares de derechos que obligan al Estado.
3. Definir con mayor precisión las obligaciones positivas que el Estado debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.
4. Establecer un cuerpo de principios y estándares internacionales que permitan incidir en la calidad de los procesos democráticos y en los esfuerzos por llegar a tener sociedad más iguales e integradas.²⁵

En este contexto, es importante señalar que los derechos humanos se centran en las reivindicaciones de las personas respecto a la conducta de otros (entendiendo por otros no solamente a individuos, sino a colectivos y al Estado en sí). Cabe indicar que dos componentes claves y que son permanentemente trabajados en el enfoque basado en derechos humanos son: “1) la exigibilidad de los derechos y 2) el principio de progresividad de los derechos”²⁶.

La exigibilidad constituye un derecho que tienen las personas de hacer ejercer su dignidad frente a presuntas violaciones a sus derechos humanos. Y es que como se lo mencionó en líneas anteriores, los derechos demandan obligaciones y las obligaciones a su vez requieren de mecanismos para hacerlas exigibles y efectivas en su aplicación. La

²³ *Ibíd.*, *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo* (Nueva York y Ginebra: ONU, 2006), 15.

²⁴ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), No. 88 (2006): 37.

²⁵ *Ibíd.*, 37-40.

²⁶ Carlos Alza Barco, “El enfoque basado en derechos humanos, ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, Pontificia Universidad Católica del Perú, *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas*, (Red de Derechos Humanos y Educación Superior: Barcelona: 2014).

exigibilidad de los derechos les otorga a las personas la facultad de exigir la aplicación y garantía de un derecho a través de medidas adecuadas y necesarias.

El principio de progresividad reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos implica necesariamente que la interpretación de las normas deba realizarse de la manera más favorable al ejercicio y goce de los derechos. Este principio tiene por objeto garantizar cada vez más la protección de los derechos de las personas, razón por la cual, se contrapone directamente al principio de no discriminación.

Ahora bien, con los antecedentes claros respecto a qué es y qué comprende el enfoque basado en derechos humanos, resulta necesario realizar la cronología de los instrumentos internacionales de derechos humanos con relación a la discapacidad para darnos cuenta de su importancia.

1.3. Reconocimiento de derechos y su relación con el otorgamiento de poder hacia las personas con discapacidad

Como introducción a los derechos humanos y al tema de la discapacidad se debe mencionar que no fue sino a partir del año de 1945, y como consecuencia de la violencia y matanzas generadas durante la Segunda Guerra Mundial, que se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con ella se establece la intención de este Organismo internacional, a través de su Secretaría y del Consejo Económico y Social de encargarse entre otros asuntos, de la situación de las personas con discapacidad, centrándose en proyectos de prevención de la discapacidad y de su rehabilitación.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) como un instrumento para la protección a los derechos humanos de las personas frente a los abusos del poder. Aquí, resulta necesario destacar la participación de una mujer quien fue la gran impulsadora de la aprobación de la Declaración, Eleanor Roosevelt (delegada de los EUA en la ONU y viuda del ex presidente de los EUA, Franklin Roosevelt). En la Declaración se reconoce:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición..... no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional..... Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual

protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.²⁷

En el año de 1982, se aprueba el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad como resultado del año de los Impedidos llevado a cabo en 1981. Aquí, por primera vez se define discapacidad como resultado de la relación entre personas y su entorno. De igual manera, se proclama el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992)²⁸.

En el año de 1992, la Asamblea General de la ONU declara el 3 de diciembre de cada año como el Día Internacional de los Impedidos, y cierra con ello, el Decenio de los Impedidos. Esta misma Asamblea recapitula los objetivos de las Naciones Unidas en cuestión de la discapacidad, haciendo hincapié una vez más en la importancia de la integración plena de las personas con discapacidad en la sociedad y animando a que en futuras conferencias de las Naciones Unidas se debatan cuestiones relativas a la discapacidad. Se ve un esfuerzo en materia de derechos humanos por rescatar la situación de estas personas en igualdad de condiciones que las demás y respetar su dignidad.

En el año de 1993, la Asamblea General adopta las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Estas resumen el mensaje del Programa de Acción Mundial y establecen las condiciones previas para la igualdad de oportunidades, se centran en lograr la igualdad de participación en diversas esferas y fomentan la aplicación de medidas y los mecanismos de supervisión. Resaltan la importancia de la accesibilidad al entorno físico.

En el año de 1994, la ONU celebra la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo y aprueba un Programa de Acción sobre Población y Desarrollo para los siguientes 20 años, particularmente reconoce la importancia de lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

En el año 2003, se aprueba la Resolución del Consejo de Europa sobre la igualdad de oportunidades en educación y formación para los alumnos y estudiantes con discapacidad. Se realiza un reconocimiento del derecho a la educación universal sin distinciones de ninguna índole. Este enfoque se basa en la prohibición de discriminación.

²⁷ ONU, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A III, 10 de diciembre de 1948, artículos 1, 2, 7 y 25.

²⁸ Rocío López Masís, “Evolución histórica y conceptual de la discapacidad y el respaldo jurídico – político internacional: El paradigma de los derechos humanos y la accesibilidad”, *Alteridad Revista de Educación* (Quito), (2011), 103.

En el año 2006, se aprueba la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Diversidad Funcional y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Estos instrumentos internacionales representan una revolución sin precedentes en el cual la discapacidad deja de ser un asunto relativo a la salud sino que se convierte en una cuestión de derechos humanos.

De lo expuesto, se evidencia que existe un avance significativo en cuanto al marco de protección internacional de los derechos humanos con relación al tema de la discapacidad. Y es así, que tomando en cuenta que las personas con discapacidad constituyen un grupo diverso de la sociedad, se hace necesario reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado a garantizar, respetar y proteger los bienes y servicios que son objeto del derecho y que este debe tener como fundamento para su accionar a los principios y estándares internacionales de derechos humanos.

Se procura que el enfoque en derechos humanos apunte hacia el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad; así como establecer campos de acción del Estado en cuanto a lo que debe hacer y no hacer, a fin de evitar la exclusión. En lo que respecta a la función del Estado frente a la exclusión, se debe distinguir entre las diferentes formas que deben ser objeto de asimilación, o por el contrario deben ser objeto de segregación, expulsión o exterminio,²⁹ mientras que en lo que respecta a la función del Estado frente a la inclusión, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, “tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza y tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza”³⁰. Es así, que el derecho a la identidad de las personas con discapacidad se basa en el respeto y aceptación de las diferencias, teniendo como fin último el reconocimiento de la dignidad humana.

Será especialmente necesario si el Estado tiene un compromiso serio con la aplicación de los derechos humanos que su accionar se lo haga con un enfoque basado en derechos humanos que asegure que los derechos de las personas con discapacidad sean

²⁹ Boaventura de Sousa Santos, “Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia”, en *Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad, en Igualdad y No discriminación. El reto de la diversidad* (Quito: Danilo Caicedo y Angélica Porras, 2010), 8 y 9.

³⁰ *Ibíd.*

respetados por todos y que sus demandas sean atendidas, permitiendo que los individuos provenientes de dichos grupos puedan realizarse plenamente como seres humanos³¹.

Así, en este contexto se concluye que los derechos humanos servirán como una perspectiva de progresividad y de base para los proyectos de vida de las personas con discapacidad; enfatizándolas como sujetos de derechos capaces de demandar determinadas prestaciones y conductas. De igual manera, y como se lo ha venido señalando, los derechos humanos se centran en las reivindicaciones de las personas respecto a conductas actitudinales y físicas de otros que intentan inferiorizar y por ende discriminar.

La discriminación, a su vez, multiplica los factores de exclusión e inferioridad de las personas con discapacidad; por tal situación, a menudo aquellas personas deben tolerar la intromisión de terceras personas que opinen y decidan sobre sus vidas, vulnerando de esa manera, su derecho a la privacidad e integridad personal. Como se lo señaló anteriormente, el concepto de discapacidad ha evolucionado a lo largo de la historia; sin embargo, la función reguladora del Estado de las garantías básicas de los derechos de las personas con discapacidad es mínima y eso se lo puede visualizar diariamente a través de las ineficaces e inadecuadas medidas adoptadas hacia este sector de la sociedad.

Por otro lado, cabe destacar que esta discriminación se complejiza cuando se intercepta o cruza con otros ejes de discriminación como son el sexo, el género, la edad, la etnia, la condición social, entre otros. Esta situación ha sido abordada desde la teoría de la interseccionalidad, que se refiere a “procesos –complejos, irreducibles, variados y variables- que en cada contexto derivan de la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos”³². A través de ella, se explican procesos de discriminación múltiples que agudizan la violación de derechos.

Este marco, da cuenta de la necesaria articulación de los enfoques de derechos humanos, diversidades y, en particular, del enfoque de género, el cual permite visualizar los efectos que sobre el ejercicio de derechos tiene la construcción social y cultural de la

³¹ ONU, Fondo de Población de las Naciones Unidas, <<http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>>.

³² Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres y Programa Nacional de Discapacidad, “Género y Discapacidad. Una vida sin violencia para todas las mujeres. Lineamientos y recomendaciones”, 15, en <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34786/1/genero-y-discapacidad.pdf>.

diferencia sexual. Así, la mujer con discapacidad enfrenta dobles, triples o más discriminaciones, por el hecho de ser mujer (diversa) y por tener una discapacidad. Este tipo de discriminación es denominada discriminación por motivo de género y ayuda a evidenciar los diferentes efectos que la estructura patriarcal genera sobre las mujeres con discapacidad.

Para autoras como María del Pilar Cruz, esta construcción cultural ha contribuido a un proceso de invisibilización de las necesidades básicas y estratégicas de las mujeres con discapacidad. Por ello afirma: “Todo el mundo “parece” tener claro qué significa: ser persona. Empieza la indefinición cuando esa persona es mujer pero cuando además, agregamos discapacidad, entonces desaparecemos”³³.

Las estadísticas a nivel mundial y en el ámbito del Ecuador, aún refleja el largo camino que debe recorrer la mujer por lograr la igualdad con el hombre, y no se diga si a eso se le suma la condición de discapacidad. “Según un informe dado a conocer recientemente por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la situación de la mujer no ha mejorado suficientemente en relación con los principales indicadores que miden el progreso alcanzado en el logro de la igualdad entre los géneros y la plena participación de la mujer”³⁴.

Como un mecanismo para visibilizar y enfrentar estas discriminaciones múltiples y sus efectos, la teoría de género y derechos humanos ha planteado la necesidad de adoptar “acciones positivas o afirmativas”³⁵, las cuales buscan reconocer los procesos estructurales de exclusión, la necesidad de medidas específicas para alcanzar la igualdad material y así superar la discriminación generada por cualquier tipo de criterio sospechoso, entre ellos los de género y discapacidad.³⁶

Resulta importante considerar entonces, que la discriminación por discapacidad es comprendida como un fenómeno complejo que integra causas individuales pero

³³ María del Pilar Cruz, “*Teoría Feminista y Discapacidad: un complicado encuentro en torno al cuerpo*”, Universidad Pedagógica Nacional, Revista de Investigación y Divulgación sobre el Estudio de Género, (México: 2013) ,60.

³⁴ Conferencia Mundial contra el Racismo, “En la encrucijada de la doble discriminación, por motivo del género y racial”, <http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/gender.htm>.

³⁵ CEDAW, “Recomendación General N.º 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal”, [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).

³⁶ Los criterios sospechosos de acuerdo a la Constitución de la República se encuentran contemplados en el artículo 11 numeral 2, e incluyen entre otras condiciones a la discapacidad.

básicamente limitaciones sociales;³⁷ situación que se ve reflejada diariamente en la falta de garantía al derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad; pero también con la afectación por conexidad a otros derechos.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional colombiana ha señalado que la falta de acceso al servicio de transporte público es un medio indispensable para el ejercicio del derecho a la libertad de locomoción. Así en la Sentencia T-604/92 de la Corte Constitucional de Colombia se señala que: “(l)os derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte (...)”³⁸.

Cabe tener en cuenta, que dentro del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia que rige al Estado ecuatoriano, uno de los principios de interpretación que permite el ejercicio de los derechos constitucionales es el *pro homine* contemplado en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución; y en razón de aquello, la Corte Constitucional de Ecuador en su sentencia N.º 014-16-SIN-CC dentro de la causa N.º 0058-09-IN, determinó:

... el principio *pro homine* se perfila como aquel que por excelencia permite la obligatoriedad de elegir la fuente y la norma que suministre la mejor solución para la vigencia de los derechos de las personas (...) lo cual, a su vez, coadyuva con el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación, siendo este uno de los estándares en que el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho hincapié³⁹.

De la transcripción realizada, se determina que mediante la aplicación del principio *pro homine*, el ejercicio de los derechos humanos es menos limitado, dado que su finalidad es la búsqueda de mejores estándares de protección. En este sentido, la aplicación del referido principio ha sido la gran impulsadora de esta evolución, bajo el postulado de que la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos es la regla, y su condicionamiento la excepción⁴⁰.

Las personas con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, razón por la cual, hace que los derechos humanos como la salud, el trabajo, la participación y el acceso a la justicia adquieran una relevancia importante en aras a

³⁷ Palacios y Romañach, *El modelo de la diversidad*, p. 3 y 4.

³⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-604/92 de 14 de diciembre de 1992.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 014-16-SIN-CC de 2 de marzo de 2016.

⁴⁰ *Ibíd*, Sentencia N.º 017-17-SIN-CC de 7 de junio de 2017, p. 13.

conseguir su plena satisfacción y en igualdad de condiciones que las demás personas⁴¹. No obstante, como se demuestra en el presente trabajo investigativo, la falta de acceso al transporte público hace que dicha satisfacción no se vea cumplida y que limite su alcance; e inclusive, afecte el desarrollo de los referidos derechos conexos.

De lo expuesto, se colige que el transporte público constituye un medio indispensable en el desarrollo de otros derechos humanos, y que en general, la percepción de la mujer con discapacidad es errónea e insuficiente, por lo que, resulta urgente y necesario desplegar acciones encaminadas a la equiparación de derechos e igualdad de oportunidades de estas mujeres con las demás.

1.4. Marco de protección internacional del derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad

El derecho al acceso al transporte público de las personas con discapacidad se encuentra contemplado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)⁴² y por lo tanto, puede considerarse como un derecho *per se*. A continuación se enumerarán cronológicamente los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes sobre este derecho:

La DUDH, aprobada el 10 de diciembre de 1948, desde ese entonces estableció el derecho al acceso de todas las personas en igualdad de condiciones.

En el año de 1993, se aprobaron las Normas Uniformes para la Igualdad de las Personas con Discapacidad⁴³ y en ellas, se hace hincapié a la importancia de la accesibilidad al entorno físico en igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial⁴⁴ adoptada el 21 de diciembre de 1965 y puesta en vigencia el 04 de enero de 1969, en su artículo 5 garantiza a todas las personas el derecho al acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-317/17 de 12 de mayo de 2017, p. 13 - 17.

⁴² El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una rama del Derecho Internacional desarrollada para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional, regional y nacional.

⁴³ ONU, Asamblea General, *Normas Uniformes para la Igualdad de las Personas con Discapacidad*, Resolución 48/96, 20 de diciembre de 1993.

⁴⁴ ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, Resolución 1904 (aprobado: 21 de diciembre de 1965; en vigor: 04 de enero de 1969; ratificado por Ecuador: 1969).

transporte. Aquí, se reconoce específicamente el derecho al acceso al transporte de todas las personas.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁴⁵ adoptado el 16 de diciembre de 1966 y puesta en vigencia el 23 de marzo de 1976, en su artículo 25 establece el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país. Este artículo refuerza el derecho al acceso a nivel de los instrumentos internacionales.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada el 7 de junio de 1999, y puesta en vigor el 14 de septiembre de 2001, en su artículo III, numeral 1, literales a, b y c establece:

- a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte...;
- b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;
- c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad⁴⁶.

El referido artículo es de suma relevancia porque constituye la piedra angular del plan de acción del Estado para erradicar las barreras urbanísticas, arquitectónicas y actitudinales con relación al derecho al acceso al transporte, a fin de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás.

La CDPD y su Protocolo Facultativo adoptados el 13 de diciembre de 2006 y puestos en vigencia el 30 de marzo de 2007 marcó un cambio paradigmático en la concepción sobre las personas que se encuentran en esta condición. En su artículo 3 se establece a la accesibilidad como uno de los principios primordiales de la Convención, en concordancia con el artículo 9 en el que se establece: “a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los

⁴⁵ ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Resolución A/RES/21/2200 (aprobado: 16 de diciembre de 1966; en vigor: 23 de marzo de 1976; ratificado por Ecuador; 1969).

⁴⁶ ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, Resolución 1904 (aprobado: 21 de diciembre de 1965; en vigor: 04 de enero de 1969; ratificado por Ecuador: 1969)

aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás al entorno físico, el transporte⁴⁷.

Resulta importante indicar que la Convención y específicamente su artículo 9 recoge el derecho al acceso al transporte en los dos instrumentos internacionales de derechos humanos antes señalados solamente que lo amplía al consagrar a la accesibilidad como la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que los demás⁴⁸.

Ahora bien, el Estudio Temático preparado por la OACDH para mejorar el conocimiento y comprensión de la CDPD señala:

La Convención considera que la accesibilidad es tanto un principio general de la Convención como una disposición autónoma. El artículo 9 considera que un entorno accesible permite ejercer efectivamente los derechos de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los ámbitos de la vida, y obliga a los Estados partes a adoptar las medidas apropiadas para garantizar el acceso al entorno físico, el transporte [...].

Para que las leyes sobre accesibilidad sean eficaces, es necesario ante todo que se adopten normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de los servicios e instalaciones públicos. Esas normas y directrices deben ser amplias y contemplar los diversos tipos de barreras que pueden encontrar las personas con diferentes discapacidades.⁴⁹

El estudio evidencia la importancia de tener una normativa que proteja los derechos de las personas con discapacidad pero resalta aún más la relevancia de las diversas discapacidades y por tal razón, obliga a los Estados a adoptar medidas que garanticen los derechos de este colectivo basándose en principios de accesibilidad e igualdad.

Por otra parte, resulta necesario indicar que en el año 2011, la OMS y el Banco Mundial publicaron el Informe Mundial sobre las Discapacidades y en él se establece que

⁴⁷ ONU, Asamblea General, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (CDPD), A/RES/61/106 (aprobada: 13 de diciembre de 2006; ratificado por Ecuador 30 de marzo de 2007), artículos 3 y 9.

⁴⁸ ONU, Asamblea General, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés), *Observación General No. 2*, 11 períodos de sesiones de 31 de marzo a 11 de abril de 2014.

⁴⁹ ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Estudio temático para la mejor comprensión de la CDPD*, Resolución A/HRC/10/48, 26 de abril de 2009.

los entornos construidos y los sistemas de transportes son inaccesibles para las personas con discapacidad y que debido a la inaccesibilidad en el transporte se ven afectados otros derechos como el de la salud y al trabajo⁵⁰.

De lo expuesto, se establece que las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes y servicios abiertos al público o de uso público, sin ningún tipo de restricción, a fin de que se les permita ejercer plenamente y en igualdad de condiciones que los demás sus derechos humanos. La denegación de acceso constituye un acto discriminatorio y por ende violatorio a los derechos humanos.

Los instrumentos internacionales antes descritos reafirman la necesidad de garantizar el derecho al acceso al transporte para las personas con discapacidad, a fin de lograr igualdad de oportunidades dentro de todas las esferas de la sociedad; para lo cual, los Estados Partes deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso al entorno físico, en particular al transporte, debiendo consultarse a las personas con discapacidad cuando se elaboren diseños o se hagan implementaciones en actividades inherentes a sus necesidades e intereses.

Finalmente, resultaba necesario indicar la importancia de establecer cuáles son los estándares internacionales de derechos humanos relacionados al tema. Y es que, mediante la identificación de los mismos, permitirá por un lado, que las personas con discapacidad y las organizaciones que los representan puedan tenerlos como base tanto para hacer exigibles sus derechos; y por otro, que se constituyan en el fundamento para que la legislación nacional de cada país se la realice en estricto apego a estos instrumentos y cuenten con la participación activa de las personas que se encuentren en esta condición previo a la aprobación de leyes y/o diseños, formulación e implementación de políticas sociales que les conciernan. Bajo el enfoque de derechos humanos, ellos constituyen estándares que pueden orientar el diseño de las políticas públicas.

1.5. Marco de protección nacional del derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad

A partir del 20 de octubre de 2008, el Ecuador con la aprobación de la CRE se convierte en un Estado Constitucional de derechos y justicia, el cual establece la

⁵⁰ OMS y Banco Mundial, <www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf>, 2011.

centralidad que deben tener las personas y sus derechos en las políticas en la institucionalidad política y económica⁵¹.

La CRE refleja un avance notable de su antecesora, la Constitución de 1998, al establecer que la Constitución es una norma jurídica de aplicación directa para todo el ordenamiento jurídico y se reafirma el objetivo primordial de alcanzar la dignidad humana a través de la protección de los derechos. Toda norma infra constitucional deberá adecuarse y ser compatible al contenido de la Norma Suprema, de acuerdo a lo establecido en su artículo 84 que dispone: “...En ningún caso, la reforma de la Constitución, leyes, otras normas jurídicas ni los actos de poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”⁵².

En la actual Carta Magna, las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas y de alta complejidad, son reconocidas como grupos de atención prioritaria, y recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

Empecemos por lo básico. El artículo 11 numeral 2 de la CRE establece que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de [...] discapacidad [...] que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación”⁵³. El referido artículo se complementa con lo establecido en el artículo 47 numeral 10 de la norma *ibídem*, en la que se establece:

El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: 10) *El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas* [cursivas añadidas].⁵⁴

⁵¹ Ramiro Ávila Santamaría, “Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia”, en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *Constitución del 2008 en el contexto andino* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2008), 19-38.

⁵² *Constitución de la República del Ecuador* (CRE), en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 84.

⁵³ *Ibíd*, art. 11 num. 2.

⁵⁴ *Ibíd*, art. 47.

La Constitución reconoce el derecho al acceso al transporte y añade además, que para ello, se eliminarán las barreras arquitectónicas que impiden el pleno ejercicio a tal derecho. La definición de una barrera arquitectónica puede ser la de un obstáculo o impedimento físico que limite la libertad de movimiento o de autonomía de las personas⁵⁵.

De igual manera, la CRE establece a la accesibilidad como principio fundamental para la provisión de los servicios públicos, conforme lo expresa su artículo 314:

El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación⁵⁶.

Este artículo hace referencia a que el Estado garantizará la inserción y la accesibilidad en igualdad de condiciones para todas las personas. Por lo tanto, deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.

Ahora bien, con respecto al tema de discapacidad se han aprobado varias leyes y reglamentos que permitirán determinar si el derecho al acceso al transporte se encuentra reconocido en ellas y sobre todo si guarda estrecha concordancia con el texto Constitucional, mismas que se analizarán a continuación:

La Ley Orgánica de Discapacidades en su artículo 4 referente a los principios rectores y su aplicación establece a la accesibilidad como uno de los principios fundamentales en los que esta normativa se sujeta; en el cual, se encuentra reconocido el derecho al acceso al entorno físico y al transporte. De igual manera, se establece que se eliminarán los obstáculos que dificulten el goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y se facilitará las condiciones necesarias para procurar el mayor grado de autonomía en sus vidas cotidianas⁵⁷.

El artículo referido guarda relación con el artículo 58 referente a la accesibilidad en el que se establece que: “se garantizará a las personas con discapacidad la accesibilidad

⁵⁵ Consultora Accesibilidad Global, <<http://www.accesibilidadglobal.com/2010/07/la-definicion-de-una-barrera.html>>.

⁵⁶ CRE, art. 314.

⁵⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 796 (25 de septiembre de 2012.), art. 4.

y utilización de bienes y servicios de la sociedad, eliminando barreras que dificulten o impidan su normal desenvolvimiento e integración social⁵⁸.

Resulta importante señalar que esta Ley dedica toda una sección a la accesibilidad al medio físico, al transporte público y al comercial; y en virtud de ello, se copiará textualmente la norma para luego ir desmenuzando sus líneas:

Artículo 60.- Accesibilidad en el transporte: Las personas con discapacidad tienen derecho a acceder y a utilizar el transporte público.

Los organismos competentes en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en las diferentes circunscripciones territoriales, previo el otorgamiento de los respectivos permisos de operación y circulación, vigilarán, fiscalizarán y controlarán el cumplimiento obligatorio de las normas de transporte para personas con discapacidad dictadas por el Instituto Nacional Ecuatoriano de Normalización (INEN) y *establecerán medidas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a las unidades de transporte y aseguren su integridad en la utilización de las mismas, sancionando su inobservancia* [cursivas añadidas].

Se adoptarán medidas técnicas necesarias que aseguren la adaptación de todas las unidades de los medios de transporte público y comercial que sean libres de barreras y obstáculos y medidas.

Artículo 61.- Unidades accesibles.- Los organismos competentes para conceder permisos de operación a organizaciones de taxis, exigirán que al menos un porcentaje de sus unidades cuenten con las adecuaciones técnicas necesarias para transportar a personas con discapacidad con movilidad reducida, en función de las necesidades de la respectiva circunscripción territorial, de conformidad con el reglamento de esta Ley⁵⁹.

Se pueden resaltar varios elementos de los artículos citados que fortalecen la concepción hacia el respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidad, particularmente, el derecho al acceso al transporte en igualdad de condiciones que las demás personas. Por un lado, tenemos el reconocimiento formal y material del derecho al acceso y al uso del transporte en todos los niveles, público y comercial; y por otro lado, se dispone a los Organismos competentes que tienen que vigilar, regular, fiscalizar y sancionar en caso de que los dueños de las unidades de transporte no sean accesibles o no cuenten con las adecuaciones físicas y técnicas necesarias para transportar a personas con discapacidad.

Se hace necesario indicar que esta Ley faculta que se sancione a quien impida el derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad o a su vez, a quien inobserve las Normas del Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN en las unidades de servicio de transporte. La Ley establece que estas serán consideradas como

⁵⁸ *Ibíd*, art. 58.

⁵⁹ *Ibíd*, artículos 60 y 61.

infracciones graves y se impondrá sanción pecuniaria de cinco (5) a diez (10) remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general y/o suspensión de actividades hasta por quince (15) días, a juicio de la autoridad sancionadora⁶⁰.

La Ley a su vez cuenta con un Reglamento General que permitirá la aplicación pertinente de las normas antes citadas con respecto al derecho al acceso al transporte. Su artículo 13 dispone:

Unidades accesibles: La autoridad competente en transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y los gobiernos autónomos descentralizados que han asumido la competencia en materia de tránsito, establecerán un porcentaje de unidades por cada cooperativa de transporte o compañía de taxis que sean accesibles para personas con movilidad reducida, en función de las necesidades de la respectiva circunscripción territorial, que no podrá ser inferior al 2% o al menos una unidad por cooperativa de transporte o compañía de taxis, según la densidad poblacional⁶¹.

Este artículo contiene dos variantes importantísimas para la aplicación del derecho al acceso al transporte: 1) Se establece la responsabilidad a los gobiernos autónomos descentralizados de vigilar el cabal cumplimiento de la normativa vigente con relación al tránsito; y 2) Se evidencia que la creación de unidades accesibles beneficia a toda la población no solamente a las personas con discapacidad. En este caso se hace una mención a las personas con movilidad reducida, entendiéndose que son aquellas personas cuya movilidad está limitada debido a cualquier discapacidad física (sensorial o locomotriz), deterioro de las facultades intelectuales o cualquier otra causa de discapacidad, al utilizar un medio de transporte y cuya situación requiera de atención especial y la adaptación de los servicios puestos a disposición de todos los pasajeros a las necesidades de esa persona⁶².

En materia de transporte en estricto sentido, se encuentra vigente la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del transporte terrestre. En su artículo 3 se dispone: “el Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, accesibilidad,

⁶⁰ *Ibíd*, artículo 115.

⁶¹ Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Discapacidades*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento*, No. 145 (17 de diciembre de 2013), artículo 13.

⁶² Aeronova, *Personas de Movilidad Reducida*, <<http://www.aeronova.com/wp-content/uploads/2014/04/Personas-de-movilidad-reducida.pdf>>.

continuidad y calidad”.⁶³ Aquí de igual manera se reconoce a la accesibilidad como principio rector en el que debe basarse el transporte público.

Esta Ley recoge los principios constitucionales, particularmente el de igualdad y no discriminación, tomando en consideración que todo acto discriminatorio constituye una violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Y es que, con respecto al principio de igualdad, este constituye un pilar fundamental en la construcción del actual Estado Constitucional de derechos y justicia, y por tal razón, impone al Estado el deber de trazar de manera equitativa las oportunidades y desventajas entre los ciudadanos, mientras que la discriminación se la puede definir como “la expresión de la necesidad concreta de una persona con discapacidad, excluida o limitada por la inaccesibilidad del entorno, o por la imposición de pautas mayoritarias que dificultan su acceso a un bien o a un servicio”⁶⁴.

Esta Ley se apega en sentido estricto al contenido del texto Constitucional en lo que respecta a atender las necesidades de las personas con discapacidad y brindarles servicios de calidad y en igualdad de condiciones que las demás personas.

Ahora bien, en cuanto a transporte existe además el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE 042, en el cual, se determinan los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público y privado para definir las condiciones de accesibilidad de todas las personas del territorio ecuatoriano y toma como campo de aplicación entre otros, al transporte.⁶⁵ Esto en concordancia con la Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2 243:2010 referente a la accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico, que en ella se establecen las tecnicidades que debe cumplir cada vía de circulación peatonal, sea pública o privada. Para efectos de la Norma, se define a vías de circulación peatonal a las aceras, calles, senderos, andenes, caminos y a cualquier otro tipo de superficie de dominio público, destinado al tránsito de peatones.⁶⁶ Aquí resulta importante resaltar que cualquier otro tipo de superficie de dominio público puede

⁶³ Ecuador, *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 398 (7 de agosto de 2008), artículo 3, reformada el 31 de diciembre de 2014.

⁶⁴ Rafael De Asís y otros, *Sobre la Accesibilidad Universal en el Derecho* (Madrid, 2007), citado por Agustina Palacios, *El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad* (2010): 408.

⁶⁵ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Normalización, RTE INEN 042: 2009, “Accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al espacio físico”, (Quito: 2009).

⁶⁶ *Ibíd.*

abarcar paradas de transporte y hasta el mismo transporte si no reúne con las especificidades técnicas que permitan la libertad de circulación de las personas, particularmente de las personas con discapacidad.

Partiendo de la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar los derechos reconocidos en la CRE y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, el Estado ha formulado dos políticas sociales en el caso que nos atañe:

1. Por parte del Estado a través del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades – CONADIS se publicó la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades con un período de duración de cuatro años (2013 – 2017), con el objetivo de contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y de sus familias en la vida social, política y productiva del país con absoluto respeto a sus derechos humanos.

El CONADIS es el ente rector de la formulación de las políticas en materia de discapacidad y articulador de todos los sectores de la sociedad para desarrollar acciones en tres ejes: prevención, atención e integración, con el propósito de prevenir las discapacidades y elevar la calidad de vida de las personas con discapacidad.⁶⁷

Con respecto a esta afirmación, surge la preocupación de que la discapacidad siga concebida como un tema de salud y por eso se estaría tratando de diseñar una política de prevención. La discapacidad como se lo ha venido estableciendo a lo largo del presente documento no es una enfermedad que se la deba curar, sino todo lo contrario la discapacidad es una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

En esta Agenda además, se establecen con claridad las barreras urbanísticas y arquitectónicas que afectan a las personas con discapacidad en relación a su derecho al acceso al transporte. Por ejemplo, se determina que es escaso el presupuesto destinado para eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas, el entorno del sistema del transporte público es inaccesible para personas con discapacidad; y, las normativas de accesibilidad existentes son poco difundidas y conocidas por la población en general.

⁶⁷ Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades* (2014), <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf>>.

De esta manera, se denota la deuda que mantiene el Estado para con sus ciudadanos, particularmente con aquellos que pertenecen al grupo de atención prioritaria como las personas con discapacidad física, a quienes el Estado no les ha brindado un espacio real en la agenda pública a fin de que se puedan concretar acciones que permita el efectivo goce del derecho al acceso al transporte. Por lo tanto, se están contraviniendo todos los preceptos constitucionales y de esta manera se estarían vulnerando los derechos de las personas con discapacidad.

2. Por parte de los gobiernos autónomos que tienen la competencia de tránsito como es el DMQ se ha elaborado el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con una vigencia de 10 años (2015 -2025), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida para todos los ciudadanos de Quito, sin importar su origen, condición social, identidad, edad, ideología o localización en el Distrito Metropolitano.

En este Plan se establece que no se ha institucionalizado una política social integral que permita la igualdad de condiciones para las personas con discapacidad; sin embargo, en él se plantea como uno de los objetivos el reconocimiento al derecho al acceso al transporte, como factor fundamental para la libertad de circulación y tránsito de las personas que se encuentran en esta condición.

De lo expuesto, se establece que la CRE por un lado, reconoce que las personas con discapacidad son sujetos de derechos con igual reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás; y por otro lado, se obliga al Estado a proporcionarles apoyo para ejercer plenamente su derecho al acceso al transporte. Este apoyo puede consistir en la inclusión de medidas de diseño universal y accesibilidad en los sistemas de transporte y en las vías de acceso peatonal.

Existe un avance notable en la legislación ecuatoriana con respecto al derecho al acceso al transporte para personas con discapacidad y que son en su gran mayoría compatibles con la Norma Suprema y a su vez, con los estándares internacionales de derechos humanos. Y es que esto se debe especialmente a la lucha permanente de las personas con discapacidad, cuyos esfuerzos han sido dirigidos a reivindicar sus derechos y a garantizar un espacio en la sociedad en igualdad de condiciones y oportunidades que todos.

Por una parte, se desprende que hay que realizar un esfuerzo enorme y sostenido para construir una sociedad democrática en la que no imperen los privilegios y derechos

solamente para algunos, sino al contrario se visualicen cambios transformadores a favor de los más invisibilizados y de esta manera propiciar los derechos humanos para la consecución de la dignidad humana⁶⁸; y por otra, se debe tener mayor curiosidad en realizar el ejercicio de “ponerse en el lugar del otro”, y de esa manera evidenciar que el mayor problema que tenemos somos nosotros mismos. Existe un terror sordo frente a la discapacidad que no calza como pieza en el rompecabezas ideal que hemos denominado realidad.

Toda discriminación activa o pasiva que encontremos en el camino desatará el fracaso que se rige más por los miedos y complejos de la sociedad que por las circunstancias propias de cada individuo. Para ello, debemos formular bien las preguntas y en el orden correcto ¿Cuál es el problema en cuestión? ¿Existen los mecanismos adecuados para solventarlo? Tenemos el marco de protección internacional y nacional adecuado; sin embargo, no sabemos qué hacer con él. En el próximo capítulo analizaremos cómo este ha orientado el diseño de las políticas públicas nacionales y en particular las locales.

Los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas que cada Estado define; así como lo hace la Constitución de nuestro país que fija las garantías que el Estado debe de cumplir, a fin de proteger las necesidades esenciales de los ciudadanos. Por ello, en el segundo capítulo se analizará el diseño de la política pública adoptada por el DMQ, con especial referencia, en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT’s en las administraciones de Paco Moncayo, Augusto Barrera y del actual Alcalde Mauricio Rodas, con respecto al derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad; para luego confrontarlas con los marcos de protección internacional y nacional aplicables al caso; y de existir divergencias, evidenciar y eliminar los errores, a fin de que se permita que la política de accesibilidad sea exitosa en el logro de sus objetivos.

⁶⁸ La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que la dignidad humana constituye la base sobre la que se asientan los derechos humanos.

Capítulo segundo

Políticas públicas de accesibilidad al transporte público de las personas con discapacidad física en el Distrito Metropolitano de Quito

En este capítulo se ubican y analizan las políticas públicas de accesibilidad al transporte público de las personas con discapacidad en la ciudad de Quito. Para ello se parte de una ubicación conceptual de lo que se entiende por políticas públicas y su alcance como garantías de derechos. Se pasa luego a analizar, desde el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas nacionales y en particular las que el DMQ ha adoptado en las tres últimas administraciones; y finalmente, teniendo en consideración la perspectiva desde los actores gubernamentales y de las personas con discapacidad física, se ubican los principales avances y retos de estas políticas.

2. La discapacidad en cifras

La institución encargada del manejo de la política en materia de discapacidades en el Ecuador es el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades – CONADIS, órgano que a su vez, ha elaborado la base de datos de la discapacidad en cifras en nuestro país. De acuerdo a esta, en el Ecuador se encuentran 433.169 personas con discapacidad registradas⁶⁹; de las cuales 67.291 corresponden a Pichincha, y de este total el 54,62% corresponden a población masculina y 45,73% a población femenina⁷⁰.

De acuerdo a esta misma fuente, se puede determinar que en la ciudad de Quito, se encuentran 59.507 personas con discapacidad registradas⁷¹. A continuación, se reflejarán distintas tablas de datos de acuerdo al género, al tipo y grado de discapacidad y a los grupos etarios, a fin de aportar a la contextualización e implementación de políticas públicas eficientes que respondan de una vez por todas a los requerimientos de las personas con discapacidad.

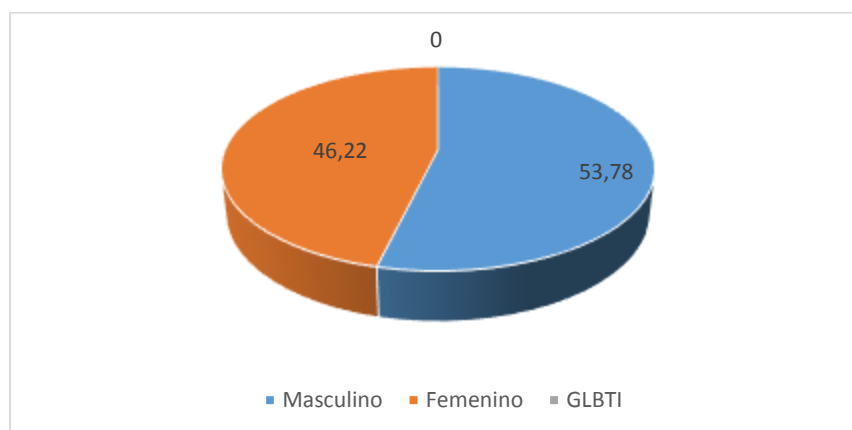
⁶⁹ Las personas registradas son las que cuentan con el carné de discapacidad correspondiente sea emitido por el CONADIS o por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

⁷⁰ Ecuador, CONADIS, <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2018/03/index.html>.

⁷¹ *Ibíd.*

Con relación a la distribución de la discapacidad por género, se puede señalar que la incorporación desde una perspectiva de género en el tema de la discapacidad, resulta importante para alcanzar la igualdad. A partir del enfoque de género, se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres. Sin duda alguna, las mujeres constituyen un grupo humano que ha estado invisibilizado a lo largo de la historia y en los estudios referentes a la discapacidad. No obstante, en el cuadro que se presenta, se evidencia que existe un margen muy reducido entre la población femenina y masculina que tienen discapacidad física, así como, determina que el género combinado con la discapacidad enfatiza el accionar de las mujeres con discapacidad para que demanden más atención a sus derechos.

Cuadro 1
Distribución de la Discapacidad por Género

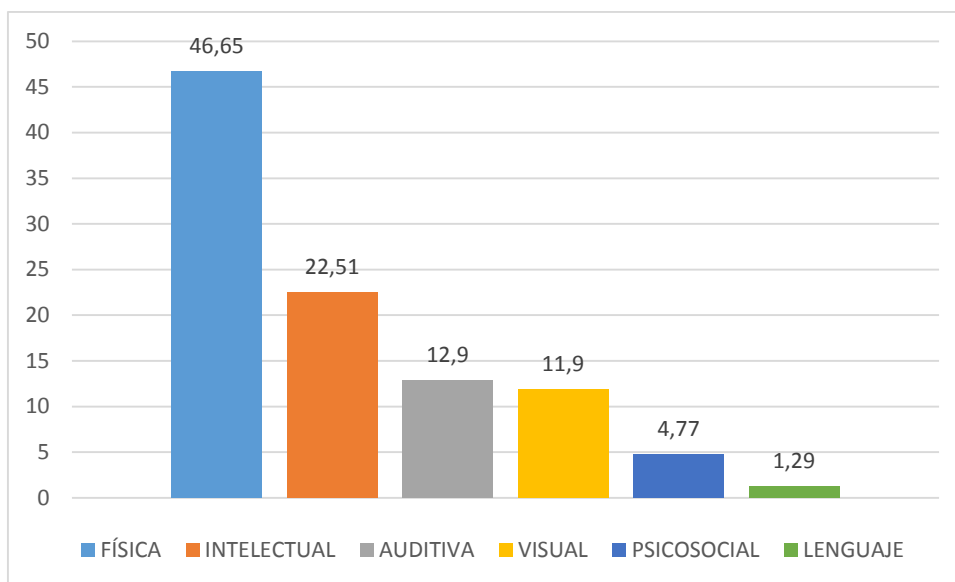


Fuente: CONADIS, 2018

Elaborado: Mónica Bolaños, 2018

Con relación a la distribución del tipo de discapacidad en porcentaje, se evidencia que la discapacidad física es la condición más significativa y la que prevalece con relación al resto de tipos de discapacidades. En síntesis, con los datos reales que se presentan, se pone de manifiesto la magnitud de la problemática para la población con discapacidad física, y de la afectación a sus derechos, entre los cuales, consta principalmente, el derecho humano al acceso al transporte público.

Cuadro 2
Distribución del Tipo de Discapacidad (En porcentaje)



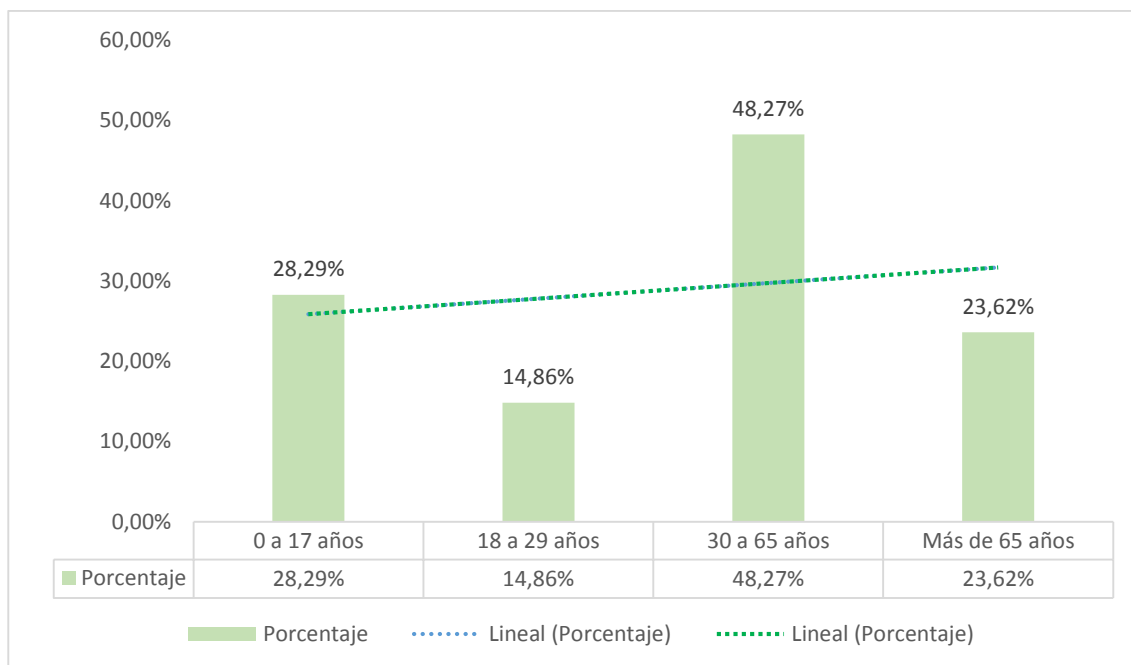
Fuente: CONADIS, 2018

Elaborado: Mónica Bolaños, 2018

Con respecto a la distribución de discapacidades por grupos etarios, resulta necesario señalar que la edad, sin duda alguna es una variable que complejiza el proyecto de vida de las personas con discapacidad. No en vano, y como apuntan otros estudios referente a la discapacidad, señalan que conforme avanza la edad, se incrementa el riesgo de afectación de los derechos de las personas con discapacidad. En la actualidad, son cada vez más las personas con discapacidad que oscilan entre los 30 a 65 años de edad, y a la vista de ese dato, es necesario preguntarse cuáles son los factores que estarían provocando un incremento en la tasa de discapacidad en unas edades en las que los procesos degenerativos asociados a la vejez todavía no deberían tener unos efectos tan intensos⁷².

⁷² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, “Edad, sexo y discapacidad”, http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3027/Edad_sexoy_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031808054205794, p. 46.

Cuadro 3
Distribución de discapacidades por Grupos Etarios



Fuente: CONADIS, 2018

Elaborado: Mónica Bolaños, 2018

De lo expuesto, se colige que la tasa de personas con discapacidad física es la que prevalece sobre todos los tipos de discapacidad existentes. Así mismo, de acuerdo a la base de datos elaborada por la Dirección de Gestión Técnica del CONADIS⁷³, se logró evidenciar que en la ciudad de Quito se concentra la mayor cantidad de personas con discapacidad, particularmente, la física.

Con relación a la referencia de género, se puede señalar que el número de hombres con discapacidad es levemente mayor que el de las mujeres en la ciudad de Quito; y si analizamos los grupos por edad, se refleja que las personas que oscilan entre los 30 a 65 años de edad son las que tienen un mayor porcentaje de discapacidad que el resto de las personas.

Por lo que, estas cifras reflejan la pertinencia e importancia del estudio de la discapacidad física en la ciudad de Quito, dado que en ella es donde más personas con

⁷³ CONADIS, <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadistica/index.html>

discapacidad habitan y porque de ellas, el 90% emplea el transporte público como un medio diario para la realización de otras actividades⁷⁴, y corroborado de conformidad a la observación participante realizada en la presente investigación.

2.1. Aproximación conceptual

La política pública es una disciplina de la Ciencia Política que se orienta al estudio de los problemas y las decisiones públicas. Su estudio, como lo han señalado algunos autores, se puede asumir desde tres niveles: *Polity*, *Politics* y *Policy*⁷⁵. El primer nivel está relacionado a la noción de Estado y sus diversos tipos (democrático, autoritario, autocrático); el segundo hace referencia a la búsqueda de poder estatal y su capacidad de conservarlo frente a cualquiera que desee quitárselo; y, finalmente el tercero guarda relación con el proceso de intervención estatal ante situaciones definidas como problemáticas⁷⁶; es sobre este último nivel que se centra el presente estudio.

A nivel académico existe una generosa producción de definiciones sobre políticas públicas, algunas de las cuales, se presentan a continuación, a fin de establecer elementos concordantes para llegar a la adopción de la definición que orienta este trabajo.

Autores como Yves Meny y Jean Claude Thoenig la asumen como el resultado de una actividad de gobierno al sostener es: “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”⁷⁷.

Por su parte, Luis Fernando Aguilar Villanueva, ubica cinco elementos que las configuran y que ponen en evidencia su carácter complejo y dinámico, estos son:

- 1) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; 2) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; 3) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; 4) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales

⁷⁴ Diario El Telégrafo, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/plan-estatal-atiende-a-grupo-con-discapacidad>, 3 de diciembre de 2017.

⁷⁵ Palabras en idioma inglés dado que no existe una traducción exacta al idioma español.

⁷⁶ Iain Mclean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics* (Oxford: Universidad de Oxford, 1996), 388-389.

⁷⁷ Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 1992), 89.

(económicos, civiles) y 5) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad⁷⁸.

Eugenio Lahera complementa esta visión considerándolas como flujos de información tomadas por el sector público con la participación social y privada; y determina como criterios técnicos para garantizar su calidad, la inclusión de: “orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados”⁷⁹.

A su vez, Joan Subirats, incluye como parte de las políticas públicas no sólo a las acciones, sino también a las decisiones, además de visualizar sus formas de concreción formal y determinar su carácter obligatorio, al señalar que son:

[...]una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales⁸⁰.

De las definiciones referidas, se puede evidenciar como elementos de coincidencia: la competencia estatal, su orientación encaminada hacia la resolución de un problema público y su concreción a través de acciones concretas. Y a nivel de diferencias, están el grado de involucramiento de la sociedad civil en su ejecución, la intencionalidad con la que se las formula, la ampliación de su alcance con las inacciones y los efectos de modificación conductual.

En base a este alcance, una definición de carácter descriptivo que aporta a su comprensión y que se tomará como base en este trabajo, es la de Velásquez Gavilánez, quien ubica cuatro elementos decisivos para la determinación de la existencia de una política: “1) proceso integrador de acciones e inacciones; 2) adelantado por autoridad

⁷⁸ Luis Aguilar, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza, *Política Pública y Democracia en América Latina del análisis a la implementación* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2009), 4.

⁷⁹ Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las Políticas Públicas*, en Joan Subirats, *Análisis y Gestión de Políticas*, (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002), 22.

⁸⁰ Joan Subirats, “Las Políticas Públicas”, cap. 2, en Joan Subirats, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, (Barcelona: Ariel, 2008), 12.

pública; 3) encaminada a solucionar o prevenir una problemática; y, 4) que se da en un ambiente o contexto determinado que busca modificar”⁸¹.

Ahora bien, teniendo como base este concepto y atendiendo al sentido de este trabajo de investigación, resulta necesario señalar cuál es el alcance que tiene el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

2.2. Política pública y enfoque en derechos humanos

De acuerdo a Víctor Abramovich, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la política pública implica asumir al DIDH como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, que establece una serie de estándares que pueden orientar la definición e implementación de las políticas públicas, entendidas estas como respuestas para la garantía de derechos.

Para este autor, dicho enfoque conlleva el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; su reconocimiento como sujetos de derechos y no objetos de intervención; la aplicación efectiva del principio de no discriminación y la adopción de medidas que promuevan la igualdad material; garantizar la participación social; y medidas efectivas de rendición de cuentas⁸².

Bajo estas consideraciones, se puede establecer que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas permite reconocer expresamente el carácter que estas tienen como una de las garantías para el desarrollo y efectiva vigencia de los derechos humanos. Este sentido, se encuentra contemplado por los principales instrumentos de derechos humanos que señalan que los Estados al ratificar un tratado asumen la obligación positiva de adoptar todo tipo de medidas para la efectiva realización de los derechos, entre las cuales se encuentran las políticas públicas⁸³.

Por su parte, a nivel nacional, esta visión se encuentra plasmada en la CRE al determinar que: el contenido de los derechos se desarrollará progresivamente a través de,

⁸¹ Raúl Velásquez Gavilanes, “Hacia una nueva definición de concepto de política pública”, *Revista Desafíos* (Bogotá), No. 20 (I semestre de 2009):156.

⁸² Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), No. 88 (2004), http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf

⁸³ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo reconoce en su artículo 2, la Convención Americana de Derechos Humanos lo prescribe en su artículo 41; y su Protocolo lo reconoce en su artículo 1.

entre otros mecanismos, las políticas públicas (art. 11, num. 8); ubicarlas como una de las garantías de los derechos (Título III de las Garantías Constitucionales); fijar su contenido y alcance estableciendo que éstas, conjuntamente con la prestación de bienes y servicios públicos, deberán hacer efectivos el buen vivir y los derechos constitucionales; y establecer que en todas las fases del ciclo de la política se deberá garantizar la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Art. 85)⁸⁴.

Con todas estas consideraciones, en esta tesis se asume a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como procesos de articulación de acciones, inacciones, acuerdos, decisiones e instrumentos, los cuales generalmente se concretan en planes, programas o proyectos aprobados por autoridades del Estado, con la participación directa de las personas involucradas, y que se orientan a prevenir o intervenir frente a un problema público que compromete la vigencia de los derechos humanos.

Dicho proceso, operativamente se concreta en una definición programática que toma como marco de orientación los principios, derechos y obligaciones previstos tanto en el DIDH como en la CRE, así como en las exigencias sociales que surgen de los procesos de consulta y construcción conjunta con los actores de la sociedad civil directamente afectados por el problema; y cuyo fin es la garantía efectiva de los derechos.

Los principios básicos que orientan este proceso son: la dignidad que involucra el reconocimiento de las personas y colectivos como sujetos de derechos; la igualdad y no discriminación, que promueve el reconocimiento de la diferencia y la adopción de medidas específicas para la efectiva garantía de sus derechos; la libertad positiva, orientada a promover las capacidades de las personas para decidir y forjar proyectos de vida; así como la libertad negativa que le permita actuar libre de coacciones, exclusiones y humillaciones; y el principio de solidaridad activa, que involucra el ejercicio de la responsabilidad de la sociedad.

Dicho alcance, aplicado a las políticas públicas de acceso al transporte de las personas con discapacidad física, sobre las que se centra esta investigación comporta entre otros aspectos:

1. Determinar si el Estado ha adoptado un mecanismo de viabilización formal para la definición e implementación de la política pública de acceso al transporte público de las personas con discapacidad física. Dicha

⁸⁴ CRE, art. 11 y 85.

formalización incluye entre otros, la adopción de planes o programas específicos, su debida aprobación y la asignación debida y permanente de presupuesto.

2. Observar si el diseño de dichas políticas toma como marco de referencia y orientación los estándares, contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y el marco constitucional nacional, ubicados de manera general en el primer capítulo de esta tesis y que se precisan en el siguiente acápite.
3. Determinar si la concepción sobre las personas con discapacidad física que asumen estas políticas públicas, es la de sujetos u objetos de intervención; así como precisar si el acceso a transporte de este grupo de personas se asume como un derecho o únicamente como un servicio público.
4. Precisar si en el diseño de la política se ha reconocido la diversidad de las personas con discapacidad física y si se han contemplado acciones positivas concretas para asegurar la igualdad material y prevenir la discriminación.
5. Ubicar el grado de participación que han tenido las personas con discapacidad física en la definición de la política pública y en los mecanismos de seguimiento de la misma.
6. Determinar qué mecanismos de rendición de cuentas sobre la política se han previsto, lo cual incluye observar si la misma contempla la existencia de informes periódicos, mecanismos de denuncia y queja administrativa o judicial; así como indicadores concretos para la medición de avances.

2.3. La accesibilidad como una de las características de las políticas públicas en el sistema del transporte público

La OACDH alienta a los Estados a que adopten las medidas oportunas para identificar y eliminar los obstáculos e impedimentos a la accesibilidad de las personas con discapacidad, en particular para velar por que esas personas tengan acceso en igualdad de condiciones con las demás⁸⁵.

⁸⁵ ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos y la Implementación de la CDPD, Resolución 7/9 con relación a los derechos humanos de las personas con discapacidad, 26 de marzo de 2009.

En ese sentido, la accesibilidad al transporte público se encuentra estrechamente vinculada al reconocimiento de la dignidad de las personas con discapacidad, consideradas como un fin en sí mismo, que requieren para la realización de su proyecto de vida, entre otros derechos, el derecho a la movilidad en igualdad de condiciones. Para ello, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés) ha precisado el alcance específico del estándar de accesibilidad, en los siguientes términos:

[...es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones. Sin acceso al entorno físico, *al transporte* [énfasis añadido] [...] y a otros servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, las personas con discapacidad no tendrían iguales oportunidades de participar en sus respectivas sociedades]⁸⁶.

Complementariamente, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al referirse al derecho a la educación establece tres dimensiones que se deben observar sobre la accesibilidad, estas son: 1) no discriminación, 2) accesibilidad material, y 3) accesibilidad económica⁸⁷.

La primera dimensión, como se ha establecido a lo largo del presente trabajo, está relacionada con la prohibición de no discriminación a una persona por su condición de discapacidad física y a la vez en el reconocimiento de medidas positivas en su favor, teniendo en consideración su particular condición y necesidad.

La segunda dimensión hace referencia a las condiciones materiales que se deben garantizar para que las personas con discapacidad puedan acceder al transporte público. Ello se concreta en medidas como: la adquisición y funcionamiento de unidades de transporte inclusivas y la eliminación de obstáculos arquitectónicos en las paradas de transporte.

La tercera dimensión resulta muy importante para mitigar los efectos que genera la diferencia económica y social. Esto se basa en el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza.⁸⁸ En ese sentido, medidas

⁸⁶ ONU, Asamblea General, CRPD, *Observación General No. 12*, art. 9: Accesibilidad, 11vo período de sesiones del 31 de marzo al 11 de abril de 2014, CRPD/C/11/4, 25 de noviembre de 2013, párr.2.

⁸⁷ ONU, Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 13: El derecho a la educación*, art. 13, E/C.12/1999/10, 42 período de sesiones del 4 al 22 de mayo de 2009, párr. 2.

⁸⁸ ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación*, A/HRC/25/29, 18 de diciembre de 2009, párr. 50.

como la gratuidad o disminución del costo de pasaje se convierten en una estrategia necesaria para la reducción de las desigualdades económicas.

De esta forma, la accesibilidad es una característica fundamental que debe ser garantizada mediante las políticas públicas para personas con discapacidad; y, esta requiere que se identifiquen las causas y los componentes sistémicos y estructurales que generan o pueden generar discriminación, con la finalidad de facilitar a todas las personas con discapacidad física el efectivo y pleno goce de sus derechos en todos los ámbitos de su vida.

2.4. Las políticas públicas de accesibilidad en el sistema del transporte público para las personas con discapacidad física

En esta sección, se analizarán, bajo el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas que ha venido adoptando el Estado ecuatoriano, en el período 2007-2017, para la garantía efectiva del derecho de las personas con discapacidad física al acceso al transporte público, en la ciudad de Quito. Para ello, el análisis partirá de una ubicación de las políticas nacionales generales y luego pasará a señalar las específicas que se han adoptado por parte del DMQ.

2.4.1. Políticas Nacionales

El análisis de las políticas nacionales tomará como referentes las regulaciones establecidas en los principales instrumentos de política pública de Ecuador (Plan de Desarrollo y Agenda de Igualdad) y las competencias de la institucionalidad encargadas de su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010⁸⁹ adoptado en el primer período de Gobierno de Rafael Correa⁹⁰ estableció doce objetivos nacionales, tres de los cuales contienen menciones expresas a las personas con discapacidad, estos son:

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión, integridad social y territorial. Contempló el acceso universal, y en la política 1.6 estableció que estará orientada a

⁸⁹ Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* (Quito: SENPLADES, 2007), 8, <<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>>.

⁹⁰ Rafael Correa Delgado fue electo presidente de Ecuador, por primera vez, en las elecciones presidenciales del año 2006.

auspiciar la igualdad y la integridad social, garantizando el acceso universal a los servicios públicos, programas sociales, culturales y recreativos de calidad; así como la generación de mecanismos y procesos de contraloría social para garantizar dicho acceso.

Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Contempló la educación y en su política 2.1. determinó la generación de esfuerzos públicos sostenidos, promoviendo alianzas con organizaciones y gobiernos locales, para otorgar mayor peso a la comunidad en la gestión participativa. Además expresamente contempló la eliminación de barreras arquitectónicas que impidan el paso y movilización de personas con discapacidad.

Objetivo 3: Aumentar esperanza y calidad de vida de la población. En su política 3.4 estableció que para aumentar esperanza y calidad de vida de la población, se debería eliminar barreras geográficas, económicas, culturales, de género, y físicas; así como ejecutar programas de extensión de la protección social con énfasis en la atención primaria de <discapacitados>.

Revisados estos tres objetivos, se puede evidenciar que existe un vacío en cuanto a la accesibilidad en el sistema de transporte público para las personas con discapacidad, dado que no existe una política, línea de acción o estrategia que esté dirigida al tratamiento específico de este aspecto. Además, se evidencian limitaciones en el uso de un lenguaje apropiado e inclusivo de las personas con discapacidad, al referirse a las mismas como discapacitados, reproduciendo un discurso que se enfatiza en la deficiencia y no en la persona como sujeto de derechos.

Pese a las limitaciones de este plan, durante su vigencia se registraron avances significativos en materia de implementación de programas e institucionalidad sobre discapacidad. En primer lugar, mediante Decreto Ejecutivo N.º 338 de 23 de mayo de 2007 se declaró y estableció como política de Estado la prevención de discapacidades y rehabilitación integral de las personas con discapacidad, y se otorgó a la Vicepresidencia de la República (VPR), la responsabilidad de la ejecución de dicha política, a través de la implementación del programa "Ecuador sin barreras" que consistió en una política pública sustentada en un trabajo de coordinación interinstitucional entre el Consejo Sectorial de Política Social (CSPS),⁹¹ CONADIS, Ministerios de Educación, Salud,

⁹¹ Los Consejos Sectoriales de Política Social son instancias de obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

Trabajo e Inclusión Social, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y Secretaría de Pueblos.

Entre los objetivos de este programa estaban: “1) Equiparar oportunidades: entregar ayudas técnicas, medicinas e insumos técnicos; 2) Empleo sin barreras: desarrollar destrezas y capacidades para fomentar las oportunidades de empleo; 3) Ciudad sin barreras: eliminación de las barreras físicas, urbanísticas, arquitectónicas y de transporte, 4) Derechos sin barreras: asesoramiento y patrocinio legal, 5) Salud sin barreras: garantizar el derecho a la atención sanitaria pública, gratuita, preferente y prioritaria, 6) Educación sin barreras: educación, formación, capacitación empresarial, y 7) Registro de las personas con discapacidad”⁹².

En el marco de este programa, el CONADIS conjuntamente con la Asociación de Municipalidades del Ecuador desarrollaron las Guías Técnicas sobre Accesibilidad e Implementación de Unidades Básicas de Rehabilitación. Estas guías en conjunto con las normas técnicas de accesibilidad del INEN,⁹³ establecen los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público y privado, para definir las condiciones de accesibilidad de todas las personas a fin de proveer seguridad y prevenir los riesgos para la salud y la vida⁹⁴.

La Norma INEN 21-1 específicamente hace referencia al desarrollo de las normas legales y técnicas sobre sistemas de transporte, entre las cuales se resalta la importancia de tener presente las necesidades de las personas con discapacidad al desarrollar normas, tomando en cuenta los criterios y parámetros de diseño universal, a fin de ofrecer un servicio de calidad que sea accesible para todos.

La política de “Ecuador sin barreras”, a su vez, desarrolló el primer programa oficial social denominado Programa Misión Solidaria Manuela Espejo, orientado a dotar de ayudas técnicas y soluciones habitacionales a personas con discapacidad a nivel nacional que requerían entre otras cosas, de sillas de ruedas, andadores, muletas, entre

⁹² Banco Mundial, *Políticas de Discapacidades* (Ecuador: Banco Mundial, 2013).

⁹³ Estas normas son: 1) Norma INEN de Accesibilidad al medio Físico, 2) Norma INEN 2850: requisitos de accesibilidad para la rotulación, 3) Norma INEN 21-1: Directrices para el desarrollo de normas sobre sistemas de transporte. Necesidades de las personas con discapacidad y adultos mayores y 4) Norma INEN 2853: rampas para ingreso y egreso para personas con movilidad reducida a vehículos para el transporte terrestre de pasajeros.

⁹⁴ Cristina Valencia y María Elisa Bernal, *Institucionalidad y Marco Legislativo de la Discapacidad en el Ecuador*, en *Documento de Proyecto* (Santiago: Naciones Unidas, 2016), <repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39995/1/S1600203_es.pdf>.

otros⁹⁵. Y a la vez, se creó el Programa Sonríe Ecuador, con la finalidad de rescatar los valores en la ciudadanía hacia el respeto de las personas con discapacidad.

En el año 2008, con la adopción de la nueva Constitución y la consideración en ella de las personas con discapacidad como uno de los grupos de atención prioritaria, se vuelve a declarar como política de Estado al sistema de prevención de discapacidades guardando conformidad al artículo 47 de la CRE,⁹⁶ y nuevamente se establece a la VPR, como la instancia de implementación de esta política. La cual, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1188, de 7 de julio de 2008, encargó que la formulación e implementación de la política del Sistema Nacional de Prevención de Discapacidades lo realice el CONADIS y el CSPS.

Otro gran ejemplo de las políticas institucionales a raíz de la promulgación de la CRE se encuentra enmarcada en su artículo 156, que dispone la creación y las atribuciones de los Consejos Nacionales de Igualdad de Género, Étnicas Generacionales, Interculturales, de Discapacidades; y, de Movilidad Humana. Bajo este nuevo marco, el Consejo Nacional de Discapacidades pasó a denominarse Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades - CONADIS de conformidad al referido artículo de la CRE.⁹⁷ Además, se estableció un proceso de articulación con la Secretaría Nacional de Erradicación de la Pobreza y con el CSPS, a fin de fortalecer la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, en el marco del Objetivo No. 2 del Plan que promovía fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía⁹⁸.

Por otra parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) del período 2009-2013⁹⁹ asumió expresamente el paradigma del buen vivir, entendido como: “la

⁹⁵

⁹⁶ CRE, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 47 que decreta: “el Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procura la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social”.

⁹⁷ Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

⁹⁸ Ecuador, SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2007-2010* (Quito: SENPLADES, 2007), <<http://www.planificacion.gob.ec/lista-la-estrategia-nacional-para-erradicar-la-pobreza/>>.

⁹⁹ Ecuador, SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013* (Quito: SENPLADES, 2009), 8, <<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>>.

satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muertes dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las condiciones humanas”¹⁰⁰.

Este plan estuvo constituido por doce estrategias y doce objetivos principales; siendo estos últimos iguales que los planteados en el Plan 2007-2010 con la diferencia que en el objetivo 7 relacionado a los espacios públicos se dispone la creación de una infraestructura física de fácil y amplio acceso, en la que se pueda deliberar, conocer y disfrutar de experiencias que refuercen el desarrollo espiritual, físico e intelectual de la población; eliminar barreras de acceso a personas con discapacidad y mejorar el transporte público. Con relación a este punto, se establece como estrategia¹⁰¹ la necesidad de velar por el buen servicio y gestionar las mejoras en los sistemas de transporte público local.

En base a los objetivos y principios de este plan, en el mismo año, a nivel de la VPR se complementó el Programa de la Misión Solidaria Manuela Espejo, con la creación de seis proyectos: “1) Proyecto Misión Solidaria Joaquín Gallegos Lara cuyo objetivo consistía en apoyar con un incentivo económico a personas cuidadoras de personas con discapacidad severa y profunda; 2) Proyecto Órtesis y Prótesis, con la finalidad de dotar de prótesis a personas con discapacidad física con amputación o mutilación de miembros superiores o inferiores; 3) Proyecto Inserción Laboral, a fin de contribuir a la inclusión y capacitación laboral de las personas con discapacidad en el cumplimiento del 4% de la ley; 4) Proyecto Prevención de la Discapacidad Auditiva, cuyo objetivo era contribuir a prevenir la discapacidad auditiva en niños, niñas y adolescentes del sistema educativo a través del diagnóstico oportuno y entrega de ayudas técnicas; 5) Proyecto de la Discapacidad Visual, con el objetivo de contribuir a prevenir la discapacidad visual en niños-niñas y adolescentes del sistema educativo a través del diagnóstico oportuno y entrega de ayudas técnicas; y, 6) Tamizaje Neonatal, cuyo fin era la prevención de errores metabólicos en recién nacidos a nivel nacional”¹⁰².

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 10.

¹⁰¹ *Ibíd.* 371. En este plan este concepto está concebido como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales.

¹⁰² Cristina Valencia y María Elisa Bernal, *Institucionalidad y Marco Legislativo de la Discapacidad en el Ecuador*, en *Documento de Proyecto CEPAL* (Santiago: Naciones Unidas, 2016), <repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39995/1/S1600203_es.pdf >, p.23.

Los referidos proyectos fueron ejecutados a lo largo del período 2010-2013; es así, que los Ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES), de Salud y de Trabajo fueron las institucionales encargadas de ejecutar las políticas en materia de inclusión social para personas con discapacidad.

De esta manera paralela, mediante Decreto Ejecutivo N.º 6 de 30 de mayo de 2013 se creó la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS), como una institución adscrita a la VPR y encargada de desarrollar el proyecto de Prevención de la Discapacidad Auditiva y de Discapacidad Visual. Dicha entidad, se creó para coordinar la transferencia de los programas y proyectos del Programa Misión Solidaria Manuela Espejo a los Ministerios Rectores encargados de promover una buena calidad de vida de las personas con discapacidad¹⁰³.

De lo expuesto, pese a que se adoptaron programas específicos en materia educativa, laboral, de salud, cultural y recreativa para personas con discapacidad, se evidencia que no existió un programa creado para mejorar la accesibilidad en el transporte público para las personas con discapacidad.

Finalmente, el actual PNBV 2013-2017¹⁰⁴ cuenta con doce estrategias nacionales y doce objetivos nacionales, de los cuales, los que se aproximan al tema de esta investigación son el Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión, la equidad social, y territorial en la diversidad; y el Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población; sin que exista en ninguno de los dos, un desarrollo específico sobre los derechos de las personas con discapacidad ni sobre la accesibilidad en el servicio al transporte público, lo cual evidencia una regresión de los derechos de las personas con discapacidad, tomando en consideración que si fue considerado en el plan anterior.

Dentro de este período, a nivel de políticas específicas, en 2013 se adoptó las denominadas Agendas Nacionales de Igualdad, como instrumentos de acompañamiento a los procesos de planificación nacional, cuyo cumplimiento se encuentra a cargo de los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad previstos por la CRE.

¹⁰³ *Ibíd*, p.16.

¹⁰⁴ Ecuador, SENPLADES, *PNBV 2013-2017* (Quito: SENPLADES, 2013), 8, <<http://www.buenvivir.gob.ec/>>.

La Agenda Nacional de Igualdad para las Personas con Discapacidad¹⁰⁵ señala en su introducción que se sustenta en estándares internacionales de derechos humanos, en especial a los contenidos en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad de 1999 y la CDPD de 2006. Dicha agenda presenta propuestas de políticas públicas a corto y mediano plazo relacionado a la protección de los derechos de las personas con discapacidad que va desde la contribución de las instituciones públicas y privadas hasta la participación activa de la sociedad civil. Se menciona como política de accesibilidad: “Asegurar el acceso de las personas con discapacidad al medio físico, al transporte, a la comunicación, a la información, a los bienes y servicios básicos”.¹⁰⁶ Para lo cual, se establecen como lineamientos los siguientes:

1. Garantizar a las personas con discapacidad condiciones de seguridad, autonomía y usabilidad mediante la aplicación de los Principios de Diseño Universal.
2. Eliminar las barreras físicas que impiden el acceso y uso de espacios públicos.
3. Garantizar la seguridad y autonomía de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás, en el uso del transporte público.

Esta Agenda contempla al menos formalmente un modelo sustentado en el enfoque de diversidades y de derechos humanos, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y se fundamenta en propuestas de lineamientos y acciones de políticas públicas para todas las personas, en especial las que se encuentran en condición de discapacidad. No obstante de aquello, el tema de la accesibilidad en el transporte público queda solo en mención, pues no se contempla un indicador específico para verificar el cumplimiento.

Adicionalmente, un hecho que preocupa es que en la Agenda, la discapacidad es tomada como una política de prevención relacionada a los derechos de las personas que se encuentran en esta condición, dado que esto genera una imagen negativa hacia las personas que viven con discapacidad.¹⁰⁷ Al respecto, cabe tener en cuenta que el CRPD, en 2014, recomendó al Ecuador “ajustar la política pública del Estado parte con el

¹⁰⁵ Ecuador, SENPLADES, *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017* (Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2013), <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf>>.

¹⁰⁶Ibíd., 41.

¹⁰⁷ ONU, Asamblea General, CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Ecuador*, CRPD/c/ECU/CO/1, 27 de octubre de 2014, art. 8.

propósito de que la prevención de la discapacidad no sea considerada como una política de promoción de los derechos de las personas con discapacidad”.¹⁰⁸ Esta recomendación fue realizada en virtud de que se contrapone con el artículo 8 de la CDPD, específicamente, cuando se refiere a promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.¹⁰⁹ Es decir, la discapacidad no es una condición que se pueda prever, dado que enfatiza una restricción de capacidades y elude la dimensión social y relacional de la discapacidad.

Por lo tanto, sorprende aún más que habiendo una agenda específica que trate el tema de la discapacidad y que sostenga que guarda armonía con estándares internacionales, no prevea un concepto de accesibilidad conforme lo establece el art. 9 de la CDPD¹¹⁰ y que el sistema del transporte público no sea accesible de acuerdo a lo que dispone la Observación General N.º 2¹¹¹ del referido Comité sobre la accesibilidad. Es tan evidente este vacío que en la misma agenda en el eje relacionado a transporte indica que: “las autoridades competentes no son conscientes sobre la importancia que, para las personas con discapacidad tiene el acceso al transporte público”.¹¹² (Subrayado fuera de texto)

En el mismo año 2013 como parte del PNBV y luego de la transferencia realizada a los Ministerios competentes de los proyectos y programas que formaban parte del Programa Misión Solidaria Manuela Espejo, la SETEDIS pasó a ser la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de Discapacidades mediante Decreto Ejecutivo N.º 547 de 14 de enero de 2015. Dicha entidad como responsable de ejecutar planes, programas y proyectos que permitan mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y de sus familias, desarrolló el Programa Ecuador Vive la Inclusión, con el objeto de incorporar ofertas en materia de inclusión social, laboral, productiva, educativa, de accesibilidad y de cooperación internacional.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ ONU, Asamblea General, *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, A/RES/61/106 (aprobada: 13 de diciembre de 2006; ratificado por Ecuador 30 de marzo de 2007), art. 8.

¹¹⁰ La CDPD establece que la accesibilidad debe considerarse como una reafirmación, desde el punto de vista específico de la discapacidad, del aspecto social del derecho al acceso. Por lo que incluye a la accesibilidad como uno de sus principios fundamentales y como condición previa esencial para que las personas con discapacidad disfruten de manera efectiva y en condiciones de igualdad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

¹¹¹ ONU, CRPD, *Observación General No. 2*, CRPD/C/GC/2, 22 de mayo de 2014, párr.13.

¹¹² Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2013-2017* (Quito: SENPLADES: 2013), 85

El referido Programa, a su vez, desarrolló los proyectos de: “1) Inclusión Participativa, cuyo objeto era promover el empoderamiento comunitario y desarrollo local de las personas con discapacidad y sus familias, a través de la Rehabilitación Basada en la Comunidad, 2) Inclusión Productiva, con la finalidad de asesorar las ideas de negocios de las personas con discapacidad, 3) Gestión Inclusiva de Riesgos, a fin de brindar asesoría que permita la incorporación de las necesidades de las personas con discapacidad en el proceso de la gestión de riesgos frente a emergencias y desastres, 4) Accesibilidad Universal, cuyo objeto era evaluar el espacio, producto o servicio a fin de hacerlo accesible para el usuario, y 5) Cooperación Internacional con la finalidad de Internacionalizar el modelo de atención integral para personas con discapacidad”¹¹³.

El eje relacionado a la accesibilidad universal pretendía de conformidad al artículo 9 de la CDPD elaborar Guías Metodológicas que proporcionen indicadores sobre la situación en que se encuentran las personas en condición de discapacidad en todas las zonas, así como, las alternativas para mejorar las condiciones de accesibilidad.

No obstante de lo señalado anteriormente, en el año 2013, Rafael Correa Delgado fue electo por tercera vez Presidente de la República conjuntamente con Jorge Glas Espinel como Vicepresidente; razón por la cual, los proyectos y programas en materia de discapacidad creados por su predecesor Lenin Moreno Garcés, se volcaron a un interés dirigido al cambio de la matriz productiva.

Aquí, se evidenció una reducción en el trabajo realizado por el CONADIS y la SETEDIS, dado que desde la posesión del nuevo vicepresidente no se ha encontrado ningún proyecto, plan o programa implementado a favor de las personas con discapacidad. Es más, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1047 de 25 de mayo de 2016, se suprimió la SETEDIS y se estableció: “transfíranse los planes, programas y proyectos a cargo de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de Discapacidades a las diferentes instituciones de la Función Ejecutiva, según las atribuciones asignadas [...]”.¹¹⁴

Por lo tanto, se puede determinar que desde el último período de gestión del Gobierno, se registra un cambio en la política de Estado de prevención y promoción de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

¹¹³ Ecuador, Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de Discapacidades, “Servicios que ofrece SETEDIS y las formas de acceder a ellos-Reporte Abril 2015”, <[http://: www.setedis.gob.es](http://www.setedis.gob.es)>.

¹¹⁴ Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 1047 de 25 de mayo de 2016, arts.1 y 2.

Con lo anteriormente expuesto, se ha podido evidenciar que las políticas públicas nacionales sobre discapacidad en el Ecuador han acogido la mayoría de los preceptos de la CDPD en sus planes, resaltando el esfuerzo por parte del Estado de incluir aspectos de protección, promoción y respeto de los derechos de las personas con discapacidad; no obstante de aquello, aún se evidencia que a nivel de planes nacionales no ha logrado posicionar de manera expresa, sostenida y programática medidas específicas para la adecuación y accesibilidad del transporte público, en base al principio de igualdad y no discriminación.

En el período de 2007-2010, se observa por primera vez a un vicepresidente con discapacidad y como tal se evidenció una gran preocupación en el tema de discapacidades. Se estableció como política de Estado “la prevención de las discapacidades, atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad”¹¹⁵. Luego, en el año 2008 se declaró en emergencia el Sistema de Prevención de Discapacidades y se adoptó como política de Estado la prevención y rehabilitación de la discapacidad. Este fue el período en donde más trabajo existió por parte de la VPR y de los Ministerios competentes.

Con agrado se acogió la política nacional de discapacidades desarrollada en distintos planes, programas y proyectos como el Programa Misión Solidaria Manuela Espejo, Misión Joaquín Gallegos Lara, Proyecto Órtesis y Prótesis, Proyecto de Inserción Laboral, Proyecto de la Discapacidad Visual y el Programa Sonríe Ecuador. Los referidos programas fueron desarrollados con un enfoque hacia lo social, rescatando la individualidad, capacidades y necesidades de las personas con discapacidad y eliminando todo tipo de barreras y obstáculos que menoscaben su plena participación y desarrollo en sociedad.

En el período de 2009-2013, se observa con agrado la adopción de iniciativas para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, como la institucionalización del Programa Misión Solidaria Manuela Espejo y de la creación de la SETEDIS, como ejes fundamentales para impulsar políticas sociales incluyentes a favor de las personas con discapacidad en los ámbitos de salud, trabajo y de gestión; empero, no se contempla la definición de ajustes razonables ni avances en el tema de

¹¹⁵ Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 338 de 23 de mayo de 2007.

accesibilidad para personas en esa condición, específicamente relacionada a transporte público.

En el período 2013-2017, se adopta la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades, con el objetivo de impulsar políticas con la intervención directa de personas en esa condición y a favor de ese sector social. Sin embargo, los avances durante este período relacionados a la materia fueron leves y nulos en el tema de accesibilidad al transporte público, y se suprimió la SETEDIS, que era el órgano rector de las políticas en materia de discapacidad.

A nivel institucional se evidencia un trabajo centrado en el diseño de un marco normativo formal de orientación, que incorpora los principales estándares internacionales sobre accesibilidad. En la política del CONADIS hay iniciativas, aunque no sostenidas de participación de la población con discapacidad, sí se ha dado énfasis a determinados tipos de discapacidad, evidenciándose que sobre discapacidad física hay muy poco.

En conclusión, la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de discapacidad es dispersa: VPR, Ministerios rectores, CONADIS y SETEDIS. La inclusión y la accesibilidad no han sido consideradas como los principales ejes en los planes de desarrollo. Los programas creados con un enfoque en lo social, cultural, educativo y laboral fueron los de mayor relevancia en todos los períodos.

A nivel operativo, el mayor adelanto se evidencia en la emisión de directrices por parte del INEN que establecen los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público y privado, para definir las condiciones de accesibilidad de todas las personas, particularmente las que tienen discapacidad, a fin de proveer calidad, seguridad y comodidad de la forma más autónoma posible en el transporte público.

En cuanto a las políticas de acceso, resulta fundamental indicar que la inclusión de la condición de accesibilidad no es una variable constante en los tres planes de desarrollo. De igual manera es importante indicar que no se determinan políticas específicas, metas e indicadores incluyentes en los planes antes mencionados.

2.4.2. Políticas Locales

En el año de 1993, el MDMQ obtuvo el régimen legal y administrativo del Distrito Metropolitano, a través del cual adquirió nuevas competencias como la gestión del

transporte público.¹¹⁶ Teniendo como base esta competencia a continuación se revisarán los Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las tres administraciones que se han sucedido en el período bajo análisis: Paco Moncayo Gallegos, Augusto Barrera Guarderas y Mauricio Rodas Espinel.

En el año 2000, el general Paco Moncayo Gallegos asumió la alcaldía de la ciudad de Quito y en su administración se aprobó el Plan denominado: “La Planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020”¹¹⁷. En este Plan se estableció a la accesibilidad y la falta de gerencia del tráfico y transporte urbano como una de las problemáticas que debía enfrentar la Municipalidad; para lo cual, sus objetivos en materia de movilidad fueron: 1) Realizar la cicloQ, que consistía en la construcción de ciclo vías en la ciudad de Quito como alternativa de transporte; 2) Construir el Metrobus Q, mismo que consistía en ser un sistema de transporte sustentable en el sector del Sur; y, 3) Implementar el Sistema del Trolebús, con la finalidad de transportar hasta 250.000 pasajeros al día con una extensión desde el sector de Morán Valverde a Quitumbe. No obstante de aquello, en el Plan se reconoce que la inaccesibilidad y falta de transporte en la ciudad de Quito se debe a: “La morfología de la ciudad y del área metropolitana, y la forma de ocupación y del uso del suelo [...] han condicionado la estructura del sistema vial y de los desplazamientos de la población y de los bienes [...] con efectos visibles de congestión, déficit de transporte colectivo y contaminación ambiental”¹¹⁸.

Pese a que existieron varios acontecimientos a nivel nacional que debían ocasionar un interés superior por parte de la autoridad local en materia de discapacidad y accesibilidad, dado que, en el año 2007 a consecuencia de las elecciones presidenciales en el Ecuador, se designó por primera vez a un vicepresidente con discapacidad y en el 2008 se adoptó una nueva Constitución en la que se consagraron de manera expresa los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados a discapacidad, el plan local de Moncayo no evidencia ninguna política o programa específico en materia de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad física.

¹¹⁶ Ecuador, Municipio de Quito, *La Planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020* (Quito: Municipio de Quito, 2001), <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45456.pdf>>.

¹¹⁷ *Ibíd.*, 23

¹¹⁸ *Ibíd.*, 24.

Por otra parte, en el año 2009 aún bajo la influencia del Plan de Desarrollo 2007-2010 y con el nuevo PNBV del período 2009-2013, asumió la alcaldía Augusto Barrera Guarderas y en su administración se aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022,¹¹⁹ el cual se sustentó en la CRE, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),¹²⁰ y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)¹²¹.

Uno de los principios rectores que sirvió de base para la formulación de ese plan fue el de la accesibilidad integral al medio físico y a bienes y servicios; en concordancia con el principio denominado Quito Ciudad Accesible que promovía la accesibilidad física a los espacios e infraestructura de la ciudad de las personas con movilidad limitada. De esta forma, se consideró a la accesibilidad como un elemento ordenador del entorno urbano.

Así mismo, para configurar un territorio distrital accesible mediante sistemas de movilidad y transporte seguros y eficientes se priorizaron como objetivos: la puesta en funcionamiento del Metro de Quito como eje central del transporte público masivo urbano, la optimización de la red vial arterial del Distrito Metropolitano de Quito en función de la demanda de conectividad y accesibilidad de Quito y mejorar las condiciones físicas para la movilidad no motorizada¹²². Sin embargo, desde el punto de vista funcional, en el plan no se consideró plantear la idea de un transporte público accesible que cuente con un diseño amigable para las personas con discapacidad, particularmente, la física.

Aquí, se planteó por parte de la autoridad local, la idea del Metro de Quito como una transformación histórica a nivel de transporte público, que mejorará el sistema de transporte convencional en la ciudad, volviéndolo más accesible y garantizándoles una mejor calidad de vida a las personas con discapacidad:

Al menos el 93% de los usuarios de servicio de transporte público en Quito, es decir 9 de cada 10 quiteños, encontrará a menos de cuatro cuadras de su hogar o sitio de

¹¹⁹ Ecuador, Municipio de Quito, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 270 (30 de marzo de 2012).

¹²⁰ El artículo 296 del COOTAD faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a normar instrumentos de planificación del ordenamiento territorial complementarios.

¹²¹ Ecuador, *Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento*, No. 306 (22 de octubre de 2010).

¹²² Ecuador, Municipio de Quito, *PMDOT 2012-2022*, 85 y 86.

trabajo, una parada de cualquiera de los servicios del Sistema Integrado de Transporte de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito (SITP).

La implementación de este nuevo sistema de transporte generará beneficios como ahorro de tiempo, mejora de accesibilidad e integración territorial, calidad del transporte público, racionalización de recursos humanos, descongestión de la ciudad, mejoras medioambientales, oportunidades urbanas, (calidad, desarrollo socioeconómico, bienestar), recuperación del espacio público, mejoramiento del sistema empresarial de las operadoras de transporte público, entre otros.¹²³

Pese a lo expuesto y a la cercanía entre la autoridad local de ese entonces con el Gobierno central, se evidencia una despreocupación por parte del Municipio de mejorar el sistema de transporte público y volverlo accesible y seguro para usuarios con discapacidad. La mayor preocupación con relación a este tema, fue evidenciar el costo tan alto que implica la construcción del Metro de Quito, sin que exista una garantía real de que permitirá tener la eficacia requerida.

Por otro lado, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) no cumplió con uno de los principios rectores que sirvió de base para la formulación del Plan objeto de estudio relacionado a la accesibilidad integral al medio físico, a bienes y servicios. Esto evidencia aún más, que a pesar de todas las normas y políticas orientadas a las personas con discapacidad y a transporte público, la política local se ha convertido en inadecuada e ineficaz al momento de aplicarla.

Finalmente, estando vigente el Plan de Desarrollo 2013-2017, asumió la alcaldía de Quito, Mauricio Rodas Espinel en el año 2014, y en su administración se aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025,¹²⁴ que está constituido en tres secciones, de las cuales, la segunda está relacionada a la movilidad como factor articulador (ciudad inteligente).

En el referido Plan se describe una visión de la movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito, conforme a lo siguiente:

La movilidad de personas y mercaderías en el DMQ se realiza de manera sostenible con sistemas de transportes eficientes, innovadores, inteligentes, solidarios, seguros, cómodos, con tiempo de viajes razonables a través de espacios públicos agradables, donde prima el mutuo respeto y *consideración especial a los grupos de atención prioritaria*, dando una cobertura y accesibilidad, *que se adapta a las necesidades de todos los ciudadanos*.¹²⁵ (Énfasis añadido)

¹²³Ecuador, Municipio de Quito, “Metro de Quito”, <http://www.metrodequito.gob.ec/metro.php?c=1296>.

¹²⁴ Ecuador, Municipio de Quito, *PMDOT*, 54.

¹²⁵ *Ibíd.*, 80 y 81.

De esta forma, se toma a la movilidad como un factor clave de la articulación de los actores y las dinámicas del desarrollo. El concepto de movilidad es considerado como un eje transversal de la actual administración municipal, procurando el mejoramiento del acceso en los sectores periféricos y para los grupos de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad física.

Este plan hace referencia a la elaboración de una política para mejorar sustancialmente la calidad, la cobertura, la conectividad e integración de los servicios del Sistema Metropolitano de Transporte, para lo cual, se orientará en que: “el servicio de transportación público sigue siendo deficiente, tanto en su cobertura, conectividad, como en la calidad del servicio, lo que provoca el fomento de oferta informal y no es competitivo frente al vehículo particular”;¹²⁶ tomando como primer objetivo que se utilizará al sistema de transporte público como medio preferente de desplazamiento, donde el Metro será el eje articulador, con el fin de mejorar la calidad, accesibilidad y continuidad del sistema.

Adicionalmente, se establece dentro del eje de ciudad inteligente a la movilidad como un factor clave para fomentar un sistema de transporte inclusivo, sostenible, seguro y limpio, para lo cual, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte Público (EPMTP) entre otros programas implementó el programa *Cuéntame* que hacía referencia a la estructuración del sistema informático dentro del Sistema Integrado de Transporte para el registro de denuncias por violencia sexual o de cualquier índole de discriminación. En el año 2014 hasta finales de agosto de 2015 fueron reportados y atendidos 450 casos; de los cuales, 274 tuvieron una denuncia formal ante la Fiscalía, mientras que en los 176 casos restantes, las mujeres decidieron no presentar cargos porque no lograron identificar al agresor. Acorde a Daniela Chacón, ex vicealdea de Quito, es la primera vez que hay estadísticas actualizadas sobre denuncias en el transporte público.¹²⁷ No obstante de aquello, este programa se centró solo en la violencia sexual, pese a que podía dar lugar a la detección de la discriminación activa o pasiva que viven diariamente las personas con discapacidad en el transporte público.

En la misma línea, se señala que otra de las políticas consideradas en el desarrollo del plan hace referencia a garantizar una política social e intercultural que promueva la

¹²⁶ *Ibíd*, 83.

¹²⁷ Ecuador, Municipio de Quito, *Congreso Regional Políticas Violencia de Género*, Entrevista a Daniela Chacón, 14 de noviembre de 2015.

cohesión, la igualdad y los derechos humanos, con énfasis en grupos de población con vulnerabilidad, de atención prioritaria y que presentan diversas situaciones de brecha. Sobre este punto, el Municipio ha establecido como línea de acción estratégica el diseño e implementación de los nuevos enfoques de política social que deberán atender la equidad de género, generacional, étnica y territorial de las personas con discapacidad.¹²⁸

Para atender la referida política social, la actual administración ha considerado en su plan, los indicadores y metas que se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Personas de Atención Prioritaria

Indicadores	Metas
Número de personas en situación de vulnerabilidad, riesgo, brecha social y atención prioritaria atendidos.	En el 2016 al menos 6 sectores sociales contarán con un subsistema participativo de protección de derechos. Esta meta se vuelve importante para garantizar la participación en el diseño y evaluación de la política de acceso al transporte de las personas con discapacidad.
Número de subsistemas implementados, que cuentan con agendas de inclusión y planes de igualdad.	Al 2019 el MDMQ ha desarrollado sistemas de medición e indicadores del impacto de su política social. Esto es importante como oportunidad que se abre para poder incidir en la incorporación de indicadores específicos sobre el tema.
Número de organizaciones e instituciones participantes/ involucrados en los subsistemas.	
Presencia de institucionalidad municipal articuladora en el campo social.	En el 2017 el MDMQ ha reformado su arquitectura institucional en el campo social a fin de atender las problemáticas sociales. Esto es importante como oportunidad para incidir en una instancia específica.

Fuente: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025.
Elaborado por: Municipio de Quito, 2018.

Haciendo un recuento de la política local de Rodas sobre discapacidad, accesibilidad y transporte público, se evidencia que pese a que en ese momento se encontraba en vigencia la Agenda Nacional de Discapacidad que contemplaba al menos un modelo sustentado en el enfoque de diversidades y de derechos humanos, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y se fundamenta en propuestas de lineamientos y acciones de políticas públicas para todas las personas, en especial las que se encuentran en condición de discapacidad, no se haya dado hasta la actualidad ninguna política planteada por su Administración con respecto al tema.

¹²⁸ Ecuador, Municipio de Quito, *PMDOT*, 19.

Como balance general de las políticas locales, se concluye que en la administración de Moncayo, no hubo una adopción de políticas expresas de accesibilidad a favor de las personas con discapacidad, aunque sí de políticas para la mejora del sistema del transporte público en términos generales. Es decir, existió una aproximación a la definición de políticas generales de accesibilidad, empero los temas de inclusión, igualdad y equidad de grupos de atención prioritaria no lograron posicionarse con fuerza y especificidad.

De la política de Barrera, resultó evidente identificar que los objetivos estratégicos establecidos en cuanto a la inclusión social; tales como, el acceso universal de las personas y sus familias en condición de exclusión al servicio de transporte público se quedaron en el planteamiento formal como orientaciones, dado que no se diseñaron mecanismos para hacer efectiva su aplicación. Existió poco desarrollo con relación al derecho de las personas con discapacidad física al transporte público, en virtud de que los temas referentes a movilidad fueron desarrollados en términos generales sin que haya existido un aporte real para el tema de estudio, pese a la cercanía en ideologías y política con el Gobierno de turno.

De la administración de Rodas, es importante destacar el avance de la política en materia de accesibilidad peatonal a equipamientos y servicios; así como, la dotación de espacios para el recreo y disfrute el aire libre para la ciudadanía; no obstante de aquello, aún faltaría profundizar el derecho al acceso de las personas con discapacidad al transporte público, y como consecuencia de ello, resulta necesario señalar que la adecuación de las políticas públicas en materia de discapacidad al marco de protección internacional es limitado. Es así, que durante su administración, el CRPD (2014) recomendó al Estado ecuatoriano que la accesibilidad debe considerarse no solo en el contexto de la igualdad y no discriminación, sino también como un modo de invertir en la sociedad y como parte integrante de la agenda para el desarrollo sostenible.¹²⁹

Finalmente, se puede dilucidar que pese al contexto interno del país y al marco de protección internacional y nacional orientados a la promoción, protección y aseguramiento del pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, se colige que los planes locales no han sido fuente de inspiración en materia de discapacidad y de accesibilidad, dado que no ha existido un aporte real que genere un entorno en el que las

¹²⁹ ONU, Asamblea General, CRPD, *Observación General No. 2*, 22 de mayo de 2014, 2.

personas con discapacidad puedan participar plenamente en la toma de decisiones de asuntos públicos que les concierne y en igualdad de condiciones y oportunidades que las demás.

2.5. Las políticas de acceso al sistema de transporte público en el DMQ desde la visión de los actores estatales

Para sustentar de mejor manera el análisis sobre el alcance, los avances y límites que presentan las políticas nacionales y locales sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad al transporte público, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a representantes de las instituciones rectoras de esta política a nivel nacional y local. Así por un lado, se entrevistó al magíster en accesibilidad Carlos Caicedo, delegado del CONADIS (Ver Anexo 1);¹³⁰ y por otro lado, a un funcionario municipal, quien pidió mantener su identidad en reserva. (Ver Anexo 2)¹³¹.

Para el delegado del CONADIS, la accesibilidad significa que cualquier persona independientemente de sus capacidades pueda acceder a todo servicio, espacio y entorno en igualdad de condiciones que las demás y que en materia de acceso al transporte público de las personas con discapacidad, el funcionario reconoce que el CONADIS no ha garantizado el derecho al acceso al transporte público, dado que ello implica que sea totalmente accesible, lo cual no depende de esta institución sino de la ejecución práctica de cada gobierno local.

Por su parte, el funcionario del DMQ manifestó que el problema de la inaccesibilidad en Quito es la misma ciudad, dado que no está diseñada para las personas con discapacidad; problema que a su vez va ligado con la falta de normativa interna del Gobierno local para hacer cumplir la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De acuerdo a Caicedo, el CONADIS formula la política pública desde la Normativa del INEN, herramienta que permite a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales realizar, proyectar y diseñar todo tipo de

¹³⁰ Carlos Caicedo, delegado del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, entrevistado por Mónica Bolaños, en CONADIS, Quito, 16 de noviembre de 2016.

¹³¹ La entrevista completa será incorporada al presente trabajo investigativo como anexo

programas de manera que sean más amigables para todas las personas, no solamente para las que se encuentran en condición de discapacidad.

El diseño del sistema de transporte público debería ser completamente accesible, es decir, debería satisfacer las necesidades de todas las personas, a fin de concederles la mayor independencia posible. La Norma INEN CPE 21-1:2015-01¹³² establece que un transporte es accesible cuando cumple todos los elementos del mismo, haciendo referencia a la información, infraestructura y vehículos utilizables para todos; razón por la cual, el CONADIS como organismo coordinador entre entidades públicas y privadas deberá impulsar la realización de talleres de difusión de la normativa internacional e interna que de mejor manera promueva el derecho al acceso al transporte público para las personas con discapacidad.

Caicedo señaló además que como delegado institucional del CONADIS, preside los dos Comités INEN que se encargan de elaborar normativa en materia de discapacidades. Por un lado, su tarea consiste en actualizar la normativa vigente y ajustarla a estándares internacionales de derechos humanos y por otro, crear la normativa que se ha visto necesaria. Por ejemplo, indica que en la normativa relacionada a la rotulación se incorporó por primera vez el braille en el Ecuador, avance que fue realizado mediante la participación directa de las personas afectadas y de quienes se encargan de construirla. También expresó, que las personas con discapacidad tienen una frase que dice: “Nada de nosotros sin nosotros”, la cual se ha constituido en el eslogan de unidad y de participación de ellas hacia cualquier proyecto, programa u acción en el que se vean inmersos sus derechos. Frente a este hecho, el CONADIS ha creado un Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público;¹³³ en el cual, se contó con la participación de federaciones de personas con diversos tipos de discapacidad, académicos y autoridades.

El Código contiene los elementos con los cuales el usuario puede encontrarse en la cadena de desplazamiento accesible, tales como: dónde obtener ayuda, escuchar los nombres de las paradas, cambios de vía, pantallas led, entre otros. Empero, asegurar el sistema de transporte es una tarea muy compleja dado que existen zonas urbanas; sin

¹³² Ecuador, Servicio Ecuatoriano de Normalización-INEN, *Directrices para el desarrollo de normas sobre sistemas de transporte. Necesidades de las personas con discapacidad y adultos mayores. Parte 1: Directrices Básicas*, en *Registro Oficial*, No. 417 (15 de enero de 2015): 4.

¹³³ Ecuador, CONADIS, “Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042:2009: Accesibilidad de las Personas con Discapacidad y Movilidad Reducida al Medio Físico” (13 de octubre de 2009).

embargo, considera que si las paradas en esas zonas pueden tener los referidos elementos se estaría logrando un gran avance; no para personas que usan sillas de ruedas, pero sí para personas con otros tipos de discapacidad o movilidad reducida.

Por su parte, el funcionario municipal señaló que dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Municipio planteó como objetivo la construcción de una ciudad con accesibilidad universal; razón por la cual, para la construcción del Metro de Quito se ha puesto como uno de los objetivos principales la construcción de paradas peatonales adecuadas; así como se contará con una infraestructura óptima para que sea usada por las personas con cualquier tipo de discapacidad.

En materia de participación para el diseño e implementación de la política pública, el entrevistado sostuvo que para la elaboración del POT se contó con la colaboración de instituciones como la Secretaría General de Planificación, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Inclusión Social, entre otras, y con la participación de la ciudadanía en general, aunque sin detallar a qué sectores correspondían. Todas las opiniones y sugerencias fueron valoradas y tomadas en cuenta para la elaboración del referido Plan. Se formaron grupos de consultores expertos con la finalidad de construir propuestas acorde a los tres ejes propuestos en la campaña del alcalde Mauricio Rodas, Quito ciudad inteligente para la gente, Quito ciudad solidaria y Quito de Oportunidades.

Caicedo por su parte, afirmó también que la accesibilidad es un proceso que va progresivamente incorporándose, y que se logra a través de herramientas como las normas técnicas que han demostrado lograr aunque sea de a poco un cambio. Las normas sobre accesibilidad son veintidós, mismas que se encuentran en vigencia y fueron ratificadas mediante un Reglamento Técnico que las facultó de obligatorias desde el año 2009. Su actualización empezó en el año 2014 y aún no se ha culminado dado que faltan tres por actualizar; sin embargo, se han creado ocho nuevas normas relativas al acceso al medio físico. El problema, según el entrevistado, es el poco presupuesto para poder difundirlas; razón por la cual, se está trabajando en la suscripción de convenios con Universidades como la Universidad de las Américas, San Francisco de Quito, Politécnica, entre otras, a fin de hacer conocer en un primer momento a los estudiantes de ingeniería y arquitectura sobre estas normas técnicas de accesibilidad, para luego transversalizar en los años subsiguientes con los estudiantes de las carreras de medicina y de derecho.

En relación a la coordinación con el DMQ señaló que el CONADIS colabora con este en la formulación de políticas públicas en materia de discapacidad y accesibilidad, sin embargo, este último es el encargado de cumplir y hacer cumplir la normativa. Manifestó que le llama la atención el desconocimiento de la normativa internacional relacionada a la materia, así como de la normativa interna, dado que por eso se estaría incumpliendo y vulnerando los derechos de las personas con discapacidad y adicionó además, que con relación al derecho al acceso al transporte público para las personas con discapacidad, el CONADIS como parte del Observatorio Nacional de Discapacidades, ha realizado dos observancias en materia de accesibilidad al transporte. La una relacionada al Sistema Integrado de Transporte (Trolebús, Ecovía y Metrobus) en cuanto a sus infraestructuras y medios físicos; y la otra, referente a las nuevas paradas del referido Sistema. Estas observancias fueron dirigidas a su vez al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Agencia Metropolitana de Tránsito, Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y al DMQ como entes competentes y encargados de implementar los ajustes razonables que sean necesarios para asegurar, garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad al acceso al transporte público en igualdad de condiciones que las demás.

Resaltó la importancia de que las normas dejen de ser tan densas y pasen a formar parte de un lenguaje mucho amigable, para lo cual, el CONADIS está impulsando cursos de sensibilización avalados por el Ministerio de Educación y del INEN. Estos cursos tienen una duración de 40 horas, deben ser aprobados con una nota mínima de 80/100 y son muy prácticos porque obligan a las personas a que se familiaricen con la normativa y sus actualizaciones y manifestó su preocupación referente a que en el Ecuador no existan indicadores en materia de discapacidad, y que recién hace dos años atrás se haya empezado con la obtención de datos. A nivel de educación señala, que la información estaría casi completa; sin embargo en otros aspectos, sigue siendo poca. Actualmente, se encuentran en la elaboración del informe país que deberán presentar ante las Naciones Unidas en materia de discapacidades.

El funcionario municipal, por su parte, respecto al tema de coordinación con el CONADIS y con otros ministerios rectores de la política de accesibilidad manifestó que el CONADIS ha sido el ente rector de políticas de discapacidad y a su vez, el órgano encargado de dar seguimiento a esas políticas. Así mismo, indicó que existe un

compromiso por parte del DMQ de trabajar de manera articulada con las autoridades competentes a fin de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en el transporte público. No obstante, eso es un trabajo del día a día y que requiere tiempo para ver resultados.

Finalmente, este mismo funcionario, en cuanto a la accesibilidad y su incorporación dentro de la planificación y ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano, sostuvo que el ejercicio de la planificación siempre va dirigido a mejorar el bienestar colectivo e individual de las personas, y eso se lo ejecuta mediante la prestación de servicios de calidad y eficiencia. El sistema de movilidad está planificado en función de las necesidades de las personas, y es por eso que considera que la accesibilidad sí está contemplada como una meta importante que va a realizar esta administración; mientras que el representante del CONADIS concluyó su entrevista, señalando una frase de su autoría que siempre usa en sus capacitaciones sobre accesibilidad que dice: “la inexistencia de accesibilidad del entorno construido constituye la manera más sutil de discriminar a una persona”¹³⁴, razón por la cual, considera que la participación de las personas con discapacidad es indispensable en la formulación de toda política pública relacionada a la materia y que es fundamental que el DMQ independientemente del tipo de proyecto o documento normativo que elabore, cuente siempre con la opinión de las personas que se encuentran en esa condición.

Como resultado de las dos entrevistas, se puede determinar que el derecho a una vida libre e independiente por la que se aboga para una persona en condición de discapacidad se encuentra limitada; y esto se debe a las barreras físicas y sociales que deben enfrentar diariamente. Ambos entrevistados concluyen que se podrían desarrollar programas más amigables para todos, en los que se cuente con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil. Dichos programas deberían atender los reclamos de los titulares de derechos, así como apoyar la responsabilidad de los actores y de los participantes.

De acuerdo a los entrevistados, no existen indicadores adecuados que midan el grado de afectación de las personas con discapacidad, particularmente la física, para acceder al sistema de transporte público en la ciudad de Quito; situación que dificulta aún más el seguimiento y evaluación. Sin embargo, existe el compromiso por parte de ambas

¹³⁴ Carlos Caicedo, servidor del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2016.

instituciones de coordinar y gestionar políticas integrales junto a las autoridades competentes para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

La equiparación de oportunidades y la integración social de las personas con discapacidad constituyen un objetivo dentro de la planificación del trabajo asignado a las dos referidas instituciones, por lo que su reto es fortalecer la institucionalidad que defiende y atiende los derechos de las personas con discapacidad, y con ello, tener la capacidad de realizar un seguimiento eficaz sobre el cumplimiento de las normas que los protegen.

2.6. Las políticas de acceso al sistema de transporte público en el DMQ desde la visión de las personas con discapacidad física

Para recoger las percepciones directas de las personas con discapacidad a continuación se presentan los resultados de tres tipos de instrumentos que fueron implementados durante el proceso de investigación: una entrevista semiestructurada realizada a una persona con discapacidad física¹³⁵ (ver anexo 3: Cuestionario de preguntas entrevista), el trabajo con un grupo focal de personas con discapacidad¹³⁶ (ver anexo 4: Sistematización Grupo Focal) y la observación participante, resultado de un acompañamiento realizado a una persona con discapacidad (ver anexo 5: Resultados de la observación). A través de los resultados de estos instrumentos se presentarán aproximaciones de carácter exploratorio que buscan aportar a la comprensión del grado de ejecución actual de las políticas públicas de acceso al sistema del transporte público en la ciudad de Quito.

Entrevistas semiestructuradas

Se eligió realizar entrevistas semiestructuradas¹³⁷ dado que constituyen herramientas que permiten, a quien investiga, partir de preguntas previamente elaboradas

¹³⁵ Entrevista semiestructurada realizada a un hombre de 38 años de edad, casado, comunicador social que padece un 45% de discapacidad física en la ciudad de Quito. Por pedido expreso del entrevistado, se guarda reserva de su identidad y se lo identificará como Juan.

¹³⁶ El grupo focal fue realizado a un grupo de diez personas con discapacidad física perteneciente a la Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física, en la ciudad de Quito, el 17 de noviembre de 2016.

¹³⁷ La entrevista semiestructurada es aquella en la que, como su propio nombre indica, el entrevistador despliega una estrategia mixta, alternando preguntas estructuradas y con preguntas espontáneas.

e ir las adecuando o complementando de acuerdo al desarrollo del diálogo que mantiene con la persona entrevistada. Se trata de una herramienta mucho más flexible que otras y de gran utilidad en investigaciones que abordan aspectos que pueden mover la sensibilidad de las personas, y ella permite generar un espacio de confianza.

La persona con discapacidad física entrevistada manifestó que el transporte público constituye un eje central en su vida diaria, dado que es el medio que emplea para trasladarse de su casa a su lugar de trabajo y viceversa. No obstante, este servicio no cumple con los parámetros de accesibilidad y eficiencia para personas que se encuentran en su condición, dado que abordar un bus en cualquiera de sus paradas es completamente imposible salvo que se cuente con la colaboración de otras personas. Ningún transporte público está acondicionado para ofrecer un servicio de calidad para las personas con discapacidad física. Agregó además, que el tiempo de espera por parte de los transportistas no es suficiente para que las personas en esa condición puedan abordar el bus; situación que se agrava, si la persona con discapacidad usa silla de ruedas.

Adicionalmente, con lágrimas en los ojos, sostuvo que muchas personas que no presentan ninguna diferencia física suelen creer que las personas con discapacidad física simulan su condición para recibir ventajas o beneficios como un lugar prioritario en la fila u ocupar un espacio privilegiado en algún lugar. En su caso, a pesar de que su limitación física es visible, le tocó enseñar su carné de discapacidad para pagar el 50% menos de la tarifa del pasaje. Situación que a su manera de ver, lo humilla y pone en evidencia la falta de conciencia y sensibilidad por parte de la sociedad en general.

Para el entrevistado, la situación de una persona con discapacidad, especialmente, física se convierte en una limitante para integrarse socialmente. Señaló además, que las autoridades competentes no prestan atención a sus demandas ni mucho menos invierten tiempo ni dinero por tratar de remediar la situación de accesibilidad. En su criterio, la discapacidad es algo que a la sociedad le toma tiempo aceptar, y en muchas ocasiones no se acepta nunca.

Finalmente, indicó que ha asistido como participante a seminarios y congresos organizados por el CONADIS, en los cuales se han difundido los derechos de las personas con discapacidad. Menciona además, que actualmente la referida institución está preparando Jornadas de Turismo Accesible, con la finalidad de brindar confort al turista con discapacidad. No obstante de aquello, no ha existido una participación directa en

espacios de definición y/o evaluación de políticas sobre accesibilidad al transporte público.

Grupo Focal

Se optó por la realización de un grupo focal dado que es una técnica de investigación mucho más informal y se la emplea muy bien para el manejo de grupos pequeños. Ella permite que quien investiga promueva y guíe la discusión, fomentando que se pueda ir construyendo conocimiento de manera colectiva y colaborativa. Es una técnica muy adecuada para que las personas emitan su punto de vista personal y a la vez, establecer identificaciones con el resto del grupo, lo que contribuye a dar aportes para el diagnóstico de situación como para la formulación de propuestas.

Por otra parte, el objetivo del Grupo Focal fue la recolección de percepciones por parte de las personas con discapacidad física relacionadas a la temática presentada, ubicando avances, límites y retos de las políticas; para ello, se propició una permanente interacción con el grupo¹³⁸.

El grupo focal estuvo conformado por diez personas, con un adecuado equilibrio entre hombres y mujeres de diversos tipos de discapacidad, prevaleciendo la física, que viven en el Distrito Metropolitano de Quito, con distintas edades y condición económica; a quienes se les plantearon ocho preguntas generadoras. (Ver anexo 3: preguntas guías para trabajo en grupo focal de personas con discapacidad física y cuadro de características del grupo).

Sobre la utilización del transporte público, todas las personas del grupo sostuvieron que lo usan como medio diario para movilizarse de un sitio a otro. No obstante de aquello, todas determinaron que enfrentan dificultades diarias para hacer uso de este servicio, motivadas por su propia condición así como por la percepción de la sociedad.

“La situación de una persona en nuestra condición, se convierte en una limitante para integrarse socialmente”. “Las personas sin discapacidad no logran aún comprender qué es la discapacidad”. “Nadie se preocupa por nosotros”¹³⁹.

¹³⁸ Los grupos focales son ante todo una técnica de investigación cualitativa, donde la discusión grupal se utiliza como un medio para generar entendimiento profundo de las experiencias y creencias de los participantes.

¹³⁹ Estas afirmaciones fueron dadas en el marco del grupo focal realizado el 30 de noviembre de 2016.

Algunas consideraron que las barreras actitudinales son las más cotidianas y las que más detestan; una, porque no respetan los espacios destinados para personas en su condición y otra, porque las personas no están familiarizadas con las necesidades ni lenguaje que se debe emplear hacia ellas.

Y sobre la percepción del sistema de transporte público en la ciudad de Quito, esta se expresó a partir de la queja y el reclamo, buscando con ello que no pase desapercibida su disconformidad y descontento, dejándolo impreso como una cicatriz del malestar, que no podrá ser corregida a menos que se realice una intervención estatal en todos sus ámbitos y niveles.

“El transporte no es un asunto que sea de interés por parte de las autoridades ni de la sociedad”. “Si lo tengo que evaluar, le pondría un eeh eeh un dos, no más que eso”. “No se trata de hacernos un favor, sino de cumplir con lo que manda la Constitución”¹⁴⁰.

En cuanto al acceso al transporte, la mayoría de respuestas se encaminaron a determinar que es el derecho a movilizarse con seguridad y libertad, contar con rampas adecuadas, que todas las áreas del sistema de transporte público sean accesibles y que el transporte debe ser para todos, para lo cual, exigen la implementación de medios físicos y técnicos adecuados para su cumplimiento. Muchos consideran que las estaciones del sistema de transporte público de la ciudad no son accesibles, dado que muchas no poseen rampas y sí las tienen no cuentan con la inclinación adecuada y no poseen la señalización necesaria. Otros piensan que es un riesgo constante la idea de resbalarse, superar desniveles bruscos o escaleras, pasar por puertas muy estrechas, y sobre todo acceder al bus en el momento que se desea dado la gran cantidad de personas que emplean el transporte público.

Todos los participantes del grupo fueron concordantes en señalar que el desconocimiento sobre el tema de discapacidades por parte de quienes prestan el servicio de transporte y de la ciudadanía en general es una de las más graves limitaciones que deben enfrentar diariamente. De igual manera, indicaron que para las personas que usan

¹⁴⁰ Estas afirmaciones fueron dadas en el marco del grupo focal realizado el 30 de noviembre de 2016.

sillas de ruedas es totalmente imposible acceder al transporte público dado los escalones en los buses o por la falta de ayuda para subir.

Señalaron además, que la falta de los elementos requeridos para todos los tipos de discapacidades hacen que la brecha hacia la accesibilidad sea cada vez más larga; sobre todo, porque es necesario que el personal del transporte y los ciudadanos tengan conocimiento referente al lenguaje de señas, lenguaje de braille, habilidades para escuchar y leer labios, medios técnicos como rampas, plataforma elevadora, arrodillamiento, entre otros, son necesarios diariamente para hacer exigible su derecho al acceso.

Por otra parte, comentaron que ninguna administración municipal se ha preocupado o ha tomado realmente interés para tratar el tema de discapacidades. Consideran que hasta la presente fecha, no se puede hablar de garantizar el derecho, dado que eso implicaría que todo está bien, cuando no lo es. Sin embargo, a su manera de ver, creen que la administración de Augusto Barrera fue en la cual se evidenció cierta preocupación por los derechos de las personas con discapacidad en materia de movilidad porque se empezó a respetar el beneficio de la rebaja en la tarifa al transporte y porque se inició con la construcción del Metro de Quito.

Actualmente, creen que el tema ha sido abandonado y que es considerado de poco interés por parte de las autoridades e instituciones competentes. Indicaron que nadie se preocupa por ellos y que nunca han sido consultados en ninguna de las tentativas de acciones tomadas por el Municipio en cuanto a mejorar el sistema de transporte público. Notaron con inquietud que ninguna de ellas ha participado en los procesos de toma de decisiones en materia de discapacidad. Señalaron además, que la mala calidad de servicio se debe directamente a la falta de interés por parte de la entidad municipal y a que el presupuesto no ha estado dirigido a proteger sus derechos, sino a cuidar de los bolsillos de quienes ostentan momentáneamente el poder.

Creen además, que la indiferencia no es solamente de las autoridades locales sino de la sociedad civil, dado que diariamente reciben empujones y en muchas ocasiones se acompaña la agresión visual, es decir, ellos consideran que existe falta de sensibilidad de las personas o a su vez mucha curiosidad, dado que siempre están las miradas de pena en la mayoría de veces, o de malestar por compartir con personas con discapacidad. Las personas sin discapacidad no logran aún comprender qué es la discapacidad y cómo tratar

a una persona que vive con esa condición, dado que no es solamente un asunto de leyes y normativa; sino a su vez, de un proceso de transformación sociocultural.

Recomiendan que se trabaje de manera coordinada con las instituciones involucradas en el tema de movilidad, a fin de que se respete y proteja el derecho de todas las personas a la accesibilidad al servicio de transporte público. Consideran además que se debería trabajar por la elaboración de un Protocolo de Comportamiento, aludiendo que se deberían formular guías o procedimientos de buenos modales y actitudes hacia la discapacidad, a fin de evitar que se sigan generando modelos excluyentes y de segregación social.

Finalmente, con estas aspiraciones aseguran que han habido muchas luchas por parte de personas en similar situación; sin embargo, siempre este proceso se ha visto detenido por un sinnúmero de barreras que van desde las representaciones sociales del mismo grupo hasta las barreras arquitectónicas creadas por la misma humanidad.

Observación Participante

Para el caso que nos ocupa, se seleccionó la realización de una observación participante, dado que esta técnica refleja la realidad de las personas con discapacidad física al momento de acceder al transporte público. Esta permite que quien investiga pueda recoger datos relevantes a partir de una relación directa con la situación, mediante el acompañamiento y la vivencia de las personas afectadas.

Para la observación participante,¹⁴¹ se acompañó a una persona con discapacidad física a la estación denominada “De las Universidades” de la Ecovía ubicada en la avenida 12 de octubre de la ciudad de Quito, con el fin de constatar las situaciones y condiciones que debe enfrentar diariamente para hacer efectivo su derecho al acceso al transporte público.

Se realizó un recorrido de 12:30 a 14:30 aproximadamente, con un trayecto de sur a norte, hasta que llegamos a la estación principal de la Ecovía ubicada en la Avenida Río Coca; y luego, se procedió a evidenciar las condiciones físicas de dicha estación; así como, su entorno.

¹⁴¹ La observación participante consiste en una herramienta empleada por el investigador que implica un proceso de aproximación de conocimiento. Es un método que se emplea para evidenciar una situación en concreto, define sus objetivos e interpreta los datos observados. Describir cuándo se realizó, fecha, lugar, parada, etc, y la descripción de la persona con discapacidad, sin nombre, pero sí datos de identificación.

Como objetivos específicos de este proceso se establecieron: 1) Evidenciar las barreras físicas, actitudinales y de información que se imponen socialmente a las personas con discapacidad, que las discriminan, las excluyen y las mantienen al margen de la integración; 2) Determinar el adecuado acondicionamiento e infraestructura del autobús que determine el libre desplazamiento y movilidad de las personas con discapacidad; y, 3) Verificar el cumplimiento por parte de los usuarios, conductor y personal del transporte con respecto del Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público.

En cuanto a la eliminación de barreras físicas, se logró comprobar que existe la habilitación y ubicación de espacios para colocación de sillas de ruedas dentro del bus. No obstante de aquello, no existen los sistemas de seguridad ni espacios para colocación de objetos inherentes a los usuarios con discapacidad. Así mismo, el número, localización y señalización de espacios para usuarios con sillas de ruedas son insuficientes e inadecuados, dado que no permite realmente ejercer libre y plenamente el derecho a la movilidad.

A nivel actitudinal, se logró evidenciar distintas formas de rechazo de los pasajeros. Desde la actitud pasiva, que implica que los pasajeros adopten una actitud pasiva de indiferencia o ignorar a la persona, hasta la actitud activa a través de miradas de antipatía de la gente que se encontraba alrededor. Estas actitudes reflejan que se mantiene la concepción de percibir a las personas con discapacidad como limitadas o anormales, es decir, se conservan las barreras sociales impuestas por las personas que no tienen discapacidad, evidenciando su discriminación, exclusión y marginación. En cuanto a la habilitación de la infraestructura para facilitar la movilidad, se estableció que no se cuenta con rampas adecuadas, rebajas en las aceras, paradas accesibles, buses con seguridad, etc.; y, con relación al cumplimiento y respeto al Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público, resulta necesario señalar que la difusión del Código sigue siendo una tarea crucial para coordinar las nuevas prácticas ciudadanas, afianzar el cumplimiento de normas y promover una adecuada utilización de los bienes públicos o de uso público, un trato digno por parte de los usuarios, conductor y personal del transporte hacia las personas con discapacidad y hacia la propia infraestructura del bus.

A partir de los tres instrumentos realizados y analizados se establece que la accesibilidad no está contemplada. Las personas con discapacidad se ven restringidas de realizar ciertas actividades debido a la falta de transporte accesible, a los prejuicios de las personas sin discapacidad y a la falta de capacitación del personal que presta el servicio. Adicionalmente, es evidente que otro problema común de las personas con discapacidad ha sido la insuficiente o deficiente participación que han tenido las organizaciones que las representan, debido a que no están plenamente informados de las necesidades de los interesados o porque llegan a acuerdos con las autoridades locales para posiblemente tratar en un futuro el tema; situación que nunca llega.

Las personas con discapacidad perciben el alto riesgo al que se someten diariamente para hacer uso del transporte público en la ciudad de Quito. No suele existir personal de ayuda, ni tampoco se cuenta con rampas eficientes y accesibles. Además, el problema radica en la falta de conocimiento sobre los sistemas técnicos de ayuda para personas con discapacidad por parte de los operadores del transporte público o también se puede reflejar por otros comportamientos negativos como la falta de sensibilización y concienciación de los usuarios con relación a las personas en condición de discapacidad.

En conclusión, se denota que hay muchas maneras de percibir la discapacidad. Algunos la ven como limitaciones o déficits individuales, mientras que otros, se encuentran sensibilizados en cuanto a las dificultades cotidianas que atraviesan no solamente las personas con discapacidad, sino también las personas adultas mayores.

Los tres instrumentos analizados evidencian el sufrimiento de las víctimas y proponen que se promueva un escenario donde impere la dignidad humana para asegurar la realización de los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación.

De lo revisado, se logró determinar que el Estado ecuatoriano ha adoptado un mecanismo de viabilización formal para la definición e implementación de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad física. Es así, que dicha formalización se la ha visto implementada mediante la aprobación de los planes y programas analizados. Sin embargo, no han estado directamente relacionados a la accesibilidad del transporte público.

Paralelamente, se observaron algunos esfuerzos por adecuar el diseño de dichas políticas a los estándares, contemplados en los instrumentos internacionales de derechos

humanos y el marco constitucional nacional, ubicados de manera general en el primer capítulo de esta tesis.

Sin embargo, como se demuestra en el estudio presentado, aún hay mucho camino por recorrer. Es necesario consolidar una política pública expresa y sostenida en materia de acceso a transporte público a nivel nacional y local. Es necesario fortalecer la institucionalidad de tal forma que se pueda realizar un seguimiento y evaluación permanente de la normativa nacional, a través de indicadores específicos. Promover la participación de las personas con discapacidad física en la definición de la política pública. Y establecer un sistema periódico de rendición de cuentas.

Se requiere impulsar un cambio de patrones culturales en relación a la discapacidad, que permita favorecer el respeto a la diversidad y los vínculos sociales. Esto romperá la relación de subordinación y de dependencia en la que se ha mantenido históricamente a las personas en condición de discapacidad y las colocará en un papel más activo que les permita desarrollar sus actividades de manera autónoma, libre e independiente.

De esta manera, en este capítulo se ha buscado sistematizar la información relacionada a la condición de accesibilidad a nivel de planes nacionales y locales y se ha buscado contrastar con el enfoque vivencial de las propias personas con discapacidad física. El gran reto que se proyecta esta investigación, a continuación, es plantear lineamientos de cómo implementar políticas de respeto y de garantía del derecho al acceso al transporte público, desde una perspectiva de derechos humanos y de diversidades.

Capítulo tercero

Lineamientos de política de accesibilidad para personas con discapacidad física

Este capítulo inicia recogiendo los aportes y críticas de dos experiencias de buenas prácticas en políticas locales de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad, desarrolladas a través de los sistemas de Transantiago en Santiago de Chile y Transmilenio en Bogotá, las cuales evidencian el alcance que ha ido tomando el enfoque de derechos humanos y de diversidad en las políticas locales de transporte público urbano.

Teniendo en cuenta este aporte, junto con los estándares internacionales de protección en derechos humanos ubicados en el primer capítulo, y el diagnóstico de estado de situación desarrollado en el segundo, se formula una propuesta de lineamientos básicos que contribuyan al fortalecimiento de la política de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad física en la ciudad de Quito.

3.1. Aportes de buenas prácticas y críticas: Transantiago y Transmilenio

3.1.1 Buenas prácticas Transantiago

Las ciudades de Bogotá y Santiago de Chile han adoptado la política de *Making It Work* – MIW,¹⁴² en sus servicios de transporte público denominados Transmilenio y Transantiago, respectivamente, con el objetivo de garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Estas experiencias han sido reconocidas como buenas prácticas por sus resultados positivos e innovadores en la visualización de las autoridades responsables de formular políticas públicas; y además, porque plantean alternativas no discriminatorias, orientadas a conseguir un trato digno y en igualdad de condiciones para las personas con discapacidad, en especial, la física.

¹⁴² La metodología *Making It Work* o traducido al español significa lograr que funcione y es entendida como un conjunto de herramientas que sirven de guía a través del proceso de identificación, documentación y análisis de buenas prácticas que promueven los derechos consagrados en la CDPD y utiliza dicha información para promover la acción por el cambio, septiembre 2016, <<https://www.makingitwork-crpd.org/sites/default/files/2017-05/MIW%20presentacion%20del%20proyecto%20sept%2016%20Final%20-%20es.docx>>.

Por buenas prácticas se entienden las experiencias que facilitan la participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad;¹⁴³ así como, las acciones que han tenido una injerencia positiva para garantizar su acceso al transporte público.

Transantiago integra física y tarifariamente, a todos los buses de transporte público de la ciudad de Santiago. Este sistema cubre alrededor de 6.2 millones de personas usuarias de las 32 comunas de esta ciudad. Uno de los principales objetivos de este sistema de transporte es adoptar medidas que faciliten el acceso de todos los usuarios con discapacidad y movilidad reducida¹⁴⁴.

En ese sentido, los buses de Transantiago cuentan con parámetros técnicos de accesibilidad como son: piso bajo con rampas de acceso; espacio para ubicación de sillas de ruedas; señalización en braille o rugosidades en pasamanos para personas no videntes; impedimento de circular con puertas abiertas; y, timbres con sonido. En base a estos parámetros, de acuerdo al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, el 84% de la flota de buses del Transantiago cuenta con accesibilidad¹⁴⁵.

Transantiago cuenta además con una planeación integral del sistema de transporte público que incluye: la consulta a la comunidad con discapacidad sobre sus demandas, necesidades y posibles soluciones en torno al transporte público; la activación de canales de comunicación y coordinación entre organizaciones públicas y privadas que intervienen en el proceso, a fin de posibilitar la adopción de estrategias para la consecución de un objetivo común¹⁴⁶.

Uno de sus objetivos fue crear un esquema organizacional que permita a los actores interactuar en un ambiente de incertidumbre controlada, para lo cual resulta esencial que exista continuidad en las organizaciones que intervienen en el proceso y en los individuos que detentan cargo de autoridad, pues se logran acuerdos con mayor facilidad entre agentes que deben interactuar en repetidas ocasiones y que dependen unos de otros para realizar sus actividades.

Por otro lado, se trata de garantizar que existan medios para que la ciudadanía esté informada sobre el desarrollo del proceso y las acciones que se están ejecutando, con el

¹⁴³ CPCD, preámbulo, literal e).

¹⁴⁴ Chile, Directorio de Transporte Público de Santiago de Chile, Accesibilidad al Sistema, <<http://www.transantiago.cl/>>.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ *Ibíd.*

fin de darle transparencia y credibilidad al proceso. Para ello, se impulsan campañas de difusión con suficiente antelación que permitan informar al usuario sobre los cambios que tendrán lugar y las condiciones de funcionamiento del sistema; como también para canalizar las demandas e inconformidades de forma constructiva.

Finalmente, la experiencia de Transantiago fue seleccionada como buena práctica por dos razones primordiales: una porque sobresalen las adecuaciones técnicas empleadas de conformidad a las Normas de Diseño Universal y a los estándares internacionales de derechos humanos referente a la discapacidad, que se desprenden de la CDPD; y, dos porque se evidencia la articulación y comunicación entre las autoridades locales con los usuarios con discapacidad, a fin de ubicar las necesidades e intereses que permitan mejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad urbana, con lo que se reconoce la importancia del derecho a la participación. El éxito de la política de Transantiago consistió en conocer la opinión de los ciudadanos que se verían afectados por la política, pues de esta manera, se pudo evidenciar la idoneidad de ciertas medidas y generar un proceso más cercano a la comunidad¹⁴⁷.

3.1.2 Críticas al Transantiago

La Fundación Nacional de Discapitados (sic) en Santiago de Chile, en adelante FND es una organización sin fines de lucro encargada de brindar ayuda a la población con discapacidad. El lema de esta Fundación es “Discapacidad más derechos menos caridad”. Según el último censo en Chile, la población con discapacidad asciende a 2.5 millones de personas, de las cuales 750.000 habitan en la ciudad de Santiago¹⁴⁸. FND en el 2007, año en el que se puso en vigencia al sistema Transantiago propuso al Gobierno Nacional que se adopten cinco medidas urgentes para que exista un transporte accesible e integral en el país.

Estas medidas son: “a) Implementación de una Tarjeta Accesible gratuita para las personas con discapacidad en todo el país, b) Implementación de sistemas de rampas hidráulicas con comando desde el tablero del chofer en todos los buses, c) Implementación urgente de sistemas accesibles para personas con discapacidad en las

¹⁴⁷ Andrés Navas Quintero, “Artículo de reflexión derivado del trabajo de grado Políticas de transporte público urbano: lecciones desde la experiencia de Transantiago”, en *Artículo Políticas de Estudio Bogotá, Revista Javeriana*, vol. 4 (2008):159-189.

¹⁴⁸ Chile, Fundación Nacional de Discapitados - FND, www.fnd.cl/prensa.html.

líneas 1 y 2 del Metro de Santiago, d) Semáforos con sonido para personas ciegas y e) Solución de pavimentos en calles y veredas”¹⁴⁹.

Para esto, el Presidente de la FND señaló: “Si es accesible el transporte para las personas con movilidad reducida, con mayor razón lo será para el resto de la población”¹⁵⁰.

Así mismo, Jeannette Sandoval, mujer de 40 años y que usa silla de ruedas para movilizarse indica:

Es cierto que ahora hay más micros con espacios para discapacitados (sic), pero la gente se enoja si es que uno los usa. La gente alega porque el lugar que podrían ocupar ocho o más personas, ahora está completo nada más que con una (en silla de ruedas). Siempre estoy llegando atrasada al lugar donde estudio. Y aunque me dejan llegar más tarde, los profesores no pueden estar acomodando sus clases a mi hora de llegada. He perdido muchas clases por lo mismo¹⁵¹.

Alejandra Díaz, madre de una persona con discapacidad señala: “Mi pregunta a la Presidenta es: ¿cuándo los discapacitados (sic) podremos movilizarnos sin problemas?”¹⁵².

Por su parte, Leonor Cifuentes, Directora del Fondo Nacional para la Discapacidad destaca: “este es un tema de derechos humanos: es el entorno el que debe adaptarse a las necesidades especiales de las personas con discapacidad”¹⁵³.

Por el lado de la Academia, catedráticos como Renato Bucheister, docente de la Universidad Tecnológica Metropolitana - UTEM, señala: “El Transantiago es un sistema y por tanto, está compuesto de distintas partes que precisan aporte, coordinación, oportunidad en el tiempo, objetivo y participación informada, y en lo último está la primera situación difícil: no hubo información adecuada y oportuna”¹⁵⁴.

En este contexto, y a través del análisis del discurso, se evidencia que el Transantiago agudizó los problemas respecto a fortalecer los vínculos sociales, sobre todo cuando aún se evidencia un descontento generalizado por parte de los usuarios del sistema e intensificó el escepticismo hacia las autoridades frente a la promesa no cumplida. Es decir, con relación a contar con un sistema de transporte amigable y accesible para todos.

¹⁴⁹ Ibíd.

¹⁵⁰ Chile, Reportaje Diario El Mercurio: 31 de marzo de 2007.

¹⁵¹ Ibíd.

¹⁵² Ibíd.

¹⁵³ Ibíd.

¹⁵⁴ Chile,

Reportaje

Diario

Cooperativa,

<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/transportes/transantiago/transantiago-una-historia-de-retrasos-y-criticas/2007-01-14/125925.html>: 10 de febrero de 2007.

De igual manera, se colige que el desconocimiento sigue siendo un factor latente en la sociedad, y en el caso que nos ocupa un factor determinante; así lo demuestra la declaración de la Directora del Fondo Nacional para la Discapacidad, quien aún cree que la discapacidad es una condición constituida de necesidades especiales, sin darse cuenta que es una cuestión de reconocimiento de derechos inherentes al ser humano, y sobre la cual todos tienen la potestad de hacerlos exigibles sin limitantes de ningún tipo.

3.1.3 Buenas prácticas Transmilenio

Transmilenio es un sistema de transporte público, que articula vehículos articulados, biarticulados y alimentadores, con los cuales se moviliza al 69% de la población bogotana que usa el transporte público¹⁵⁵.

La incorporación en este sistema de una política que considere las necesidades de las personas con discapacidad, tuvo su origen con la sentencia T-595/02 de la Corte Constitucional de Colombia, a raíz de la acción de tutela planteada por el señor Daniel Arturo Bermúdez Urrego (usuario con discapacidad física), en contra de Transmilenio S.A. por considerar que dicha entidad vulneraba su derecho a la libertad de locomoción, a la igualdad y a la accesibilidad. La Corte al resolver fue enfática en señalar:

No es ajeno a la Corte que el proceso de diseño y reconstrucción de la infraestructura física de las ciudades con miras al cubrimiento de las necesidades de las personas con limitaciones físicas y mentales, amerita cuantiosas inversiones, que deberán efectuarse gradualmente. No obstante, mientras la planeación y la ejecución de proyectos arquitectónicos de dimensión "humana" se convierten en realidad, *las autoridades públicas deben contribuir a la eliminación de las barreras jurídicas y culturales que refuerzan la discriminación en contra de los discapacitados*. En efecto, corrientemente, so pretexto de la aplicación de reglamentaciones genéricas se discrimina *por omisión* a las personas discapacitadas. Adicionalmente, *la existencia de prejuicios, actitudes de vergüenza, de temor supersticioso, de incomodidad o de intolerancia, impide en la práctica la integración y participación plena de los discapacitados en todos los ámbitos de la vida social*. Frente a esta realidad social, el Estado está en la obligación de intervenir mediante la adopción de medidas en favor de los grupos segregados o discriminados, por expreso mandato constitucional (Énfasis añadido)¹⁵⁶.

De esta forma, la Corte resolvió tutelar los derechos del actor y en consecuencia ordenó a Transmilenio S.A. que en el término máximo de dos años, a partir de la notificación de la sentencia, diseñe un plan orientado a garantizar el acceso del accionante

¹⁵⁵ Bogotá, Transporte Público Transmilenio, Infraestructura, <http://www.transmilenio.gov.co/>.

¹⁵⁶ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-595/02 Expediente T-444377, (01 de agosto de 2002).

al sistema de transporte público básico de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas. De igual manera, dicha entidad debía informarle al actor de los avances del plan, a fin de que pueda participar en las fases de diseño, ejecución y evaluación del mismo¹⁵⁷.

A partir de esa sentencia, Transmilenio implementó servicios de alimentadores aptos para usuarios con sillas de ruedas y adecuó las estaciones construyéndolas en aluminio, concreto, acero y vidrio soplado, con taquillas a la entrada y con acceso seguro para personas con discapacidad. El nivel de piso de las estaciones coincide con el nivel de piso de las entradas de los autobuses, a fin de permitir el fácil ingreso y salida de todos los usuarios¹⁵⁸.

No obstante, como no se cumplieron completamente con las obligaciones establecidas en las normas nacionales e internacionales que regulan la materia, ni con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana; esta volvió a emitir una sentencia (T-192, de 1 de abril de 2014), reconociendo que pese a los avances todavía persistían limitaciones y por lo tanto dispuso que:

Se diseñe y ponga en ejecución un plan orientado a garantizar el acceso de personas en condición de discapacidad, como la actora, al Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas. El diseño de dicho plan de acción debe llevarse a cabo dentro de los primeros seis meses del término mencionado y, deberá atender las necesidades reales de esa población.¹⁵⁹

Actualmente, Transmilenio cuenta con un Centro de Control de la Operación que permite supervisar de forma permanente la operación de cada uno de los buses troncales del sistema. Esto hace posible controlar la velocidad, la frecuencia, los horarios y las rutas de los vehículos, y lo más importante, permite una prestación adecuada del servicio en cada uno de sus recorridos y para todos los usuarios.

Este monitoreo constituye la base del sistema de control de la operación, así como el fundamento de toda la estadística en cuanto al cumplimiento por parte de las empresas operadoras troncales. Con el propósito de mejorar los índices de seguridad en el sistema y disminuir el tiempo de respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, el

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ Colombia, Transporte Público Transmilenio en Bogotá, Sistema Integrado de Gestión, <<http://www.transmilenio.gov.co/>>

¹⁵⁹ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-192, Expediente T-4.118.670, (01 de abril de 2014).

Sistema de Transporte Público Transmilenio cuenta con 226 cámaras del circuito cerrado de televisión, operadas y monitoreadas constantemente por el Centro Automático de Despacho (CAD) de la Policía, y el centro de operaciones¹⁶⁰.

Esta experiencia fue seleccionada para esta investigación como buena práctica por tres razones primordiales: la primera porque la política surge a partir de un fallo judicial constitucional de reconocimiento de derechos, en la cual, se fijó estándares técnicos basándose en la normativa nacional e internacional para proteger los derechos de los usuarios con discapacidad. Cabe indicar que la discapacidad física era la más difícil de cumplir y por ende a la que más atención se prestó por dicha entidad, dado que ha observado el contenido mínimo exigible del derecho al acceso y a la movilidad fijado por el Gobierno local, esto es, la existencia de una política pública que se concreta en un programa de acción; dos, porque mediante el éxito del transporte público se ha cumplido con una función social significativa en Bogotá, logrando generar procesos de integración y desarrollo económico mediante el efectivo goce de las garantías constitucionales; y, tres, porque este sistema ha propiciado la elaboración y difusión de una guía para apoyar a pasajeros con discapacidad o movilidad reducida, tomando como primer elemento que la persona sea consultada si lo requiere y segundo, capacitando a los usuarios y al personal del servicio sobre cómo brindar el apoyo respectivo.

3.1.4 Críticas al Transmilenio

En Colombia existen al menos 2.5 millones de personas con discapacidad, de las cuales 850.000 habitan en Bogotá, según el Censo General del Dane en 2005¹⁶¹. La Corte Constitucional colombiana en su sentencia T 508-2010 señaló que: “Transmilenio debería garantizar a esta población la libertad de locomoción y las reglas de igualdad y seguridad para personas con discapacidad”¹⁶².

Diana Gutiérrez, Coordinadora del Centro de Rehabilitación Inclusiva, organización financiada por el Ministerio de Defensa señala:

La ciudad es una cosa difícil de entender pero Transmilenio tiene aspectos muy positivos como rampas y ayudas. Sin embargo, faltan algunas cosas. Yo creo que es un sistema que

¹⁶⁰ Colombia, Transporte Público Transmilenio en Bogotá, Sistema de Control, disponible en: <http://www.transmilenio.gov.co/>.

¹⁶¹ Colombia, Censo General 2005 “Discapacidad, personas con limitaciones permanentes”, 8 de septiembre de 2006.

¹⁶² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 508-2010 de 17 de junio de 2010.

ya desbordó por la cantidad de personas que lo usan. Este volumen hace que para una persona con discapacidad, todo sea mucho más difícil¹⁶³.

Por su parte, Armando Acosta, usuario con discapacidad física y que vive en Bogotá señala:

La ciudad es 'agresiva' con nosotros. Salir de mi casa en silla en ruedas es todo un calvario. La última vez que lo hice tuve que saltar varios andenes que no tenían rampa, rodar mi silla por la calle porque la acera estaba llena de gente, huecos y bolardos y buscar, muy lejos de mi casa, una estación de Transmilenio que tuviera entrada especial para mi vehículo de transporte¹⁶⁴.

Las personas con discapacidad establecen que el Transmilenio se ha convertido en una discusión política en Bogotá; no obstante, no deja de ser concebida como un transporte público que acoge a muchos pasajeros y de manera más segura que otros medios de transporte. Por lo que, se puede evidenciar avances en el diseño formal, pero en la práctica todavía hay limitaciones concretas para las personas con discapacidad, las cuales, dan cuenta además, de los problemas estructurales que persisten.

De lo expuesto, se establece que a pesar de que las autoridades locales (municipales) son quienes tienen a cargo el diseño, construcción y equipamiento de transportes públicos accesibles; las implementaciones y adecuaciones deben contar siempre con la participación de organizaciones de usuarios sin y con discapacidad, a fin de conseguir que el servicio sea eficiente para todos, sin distinciones de raza, sexo, orientación sexual, religión, idioma, opinión política o de cualquier otro índole, origen nacional, étnico, indígena, social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición.¹⁶⁵ Así mismo, se evidencia que crear un sistema accesible no significa realizar cambios drásticos, sino promover transformaciones que generen un alto impacto que asegure una mayor satisfacción en los usuarios.

El análisis de las experiencias recogidas demuestra la existencia, en estos países, de una política integral en materia de transporte que incorpora el enfoque de derechos humanos y diversidades; a través de la participación activa de los actores involucrados como mecanismo base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la

¹⁶³ Entrevista realizada en la Radio Caracol el 30 de mayo de 2017.

¹⁶⁴ Entrevista Diario el Espectador el 3 de junio de 2008 <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-bogota-una-ciudad-dificil-los-discapitados>.

¹⁶⁵ ONU, Asamblea General, *CDPD*, preámbulo, <http://www.convenciondiscapacidad.es/>

institucionalidad pública; y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de exigibilidad de derechos de los usuarios con discapacidad frente a los titulares de los deberes. Estos aspectos de acuerdo a C. Giménez y X. Valente:

[...son básicos para iniciar la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia, y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía)].¹⁶⁶

Finalmente, otros elementos claves para comprender el éxito de estas políticas se podrían resumir en los siguientes aspectos. En el caso de Bogotá, se destaca el trabajo interinstitucional por parte del Gobierno de ese entonces con los órganos rectores y la desvinculación de los intereses políticos tradicionales para transformar el transporte público urbano. Además, la participación de un grupo de personas cuyas personalidades y talentos se complementaban, logró que los bogotanos aprendieran a cumplir la ley, y a que se hicieran responsables por la solución de sus problemas, algunas ocasiones en conjunto con el Gobierno, y otras de manera independiente.¹⁶⁷ La ciudadanía se empoderó de sus derechos y se apropió del respeto al espacio y bienes públicos, tanto así, que el acceso a los bienes y servicios públicos se convirtió en un derecho que cualquier persona podía reclamar. De igual manera, se formalizó y consolidó la institucionalidad del gobierno local, como un sistema integral de gobierno, y con plena participación de actores estratégicos de la sociedad civil organizada, para impulsar los proyectos en Bogotá.

En el caso de Santiago de Chile, se propiciaron espacios de diálogos para la definición estratégica del desarrollo; y, la coordinación de la acción colectiva fue fundamental para lograr soluciones de conflictos entre los actores públicos y privados. Uno de los mayores objetivos del Transantiago consistió en contar con un sistema moderno y eficiente de movilidad y accesibilidad que procure que los beneficios de las mejoras en la implementación del sistema vial y de movilidad sean distribuidos equitativamente, con mayor énfasis, entre los grupos de atención prioritaria. Las políticas generales que se propusieron para la superación de los problemas existentes y el

¹⁶⁶ Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adarme, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del Cendes* (Caracas), No. 74. (2010), <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004>.

¹⁶⁷ Alicia Eugenia Silva Nigrinis, *Bogotá: De la construcción al deterioro, 1995-2007* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2009), 171.

aprovechamiento de oportunidades fueron a mediano plazo y consistieron en: “1) Poner en estricta práctica las acciones de normativa, operación y control con respecto al transporte en Santiago, 2) Dar prioridad a la calidad del espacio público y a la seguridad del viajero; y, 3) Fortalecer la participación y cooperación social, respondiendo a las necesidades e intereses de los grupos de atención prioritaria, particularmente de las personas con discapacidad”.¹⁶⁸

3.2. Propuesta de lineamientos de política de accesibilidad

La construcción jurídica referente a la accesibilidad tiene como eje la garantía del derecho a la no discriminación; es decir, implica defender la existencia de un derecho a no ser discriminado por falta de accesibilidad. El contenido del derecho a la accesibilidad, esto es, el bien que se protege, es el acceso a bienes, productos y servicios públicos o de uso público para todas las personas en condición de discapacidad.

En este sentido, el argumento de la accesibilidad parte del reconocimiento al derecho a igual acceso y a la exigencia de no discriminación. Un enfoque de accesibilidad basado en derechos humanos ofrece estrategias y soluciones que permiten afrontar y corregir las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas que suelen ser aspectos centrales de la inequidad con personas que tienen discapacidad.

El enunciado anterior implica que la gestión de accesibilidad conlleva la necesidad de planificar acciones articuladas entre los diferentes actores involucrados en la política pública, dado que la obligación del diseño para todos no corresponde únicamente a los poderes públicos, sino a todo aquel que participe en la realización de un servicio o satisfacción de un derecho; de establecer los sistemas de información pertinentes, incluyendo los indicadores para el debido seguimiento de los objetivos, compromisos y metas establecidas en la ejecución de la política, así como para proveer los insumos requeridos para su evaluación; y, de contar con recursos judiciales idóneos y efectivos para reclamar por la violación de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

Seis fueron los elementos ubicados en el capítulo segundo de esta tesis y que guardan relación con las líneas de acción que deben guiar a una política exitosa de

¹⁶⁸ Chile, Directorio de Transporte Público de Santiago de Chile, Información del sistema, <<http://www.transantiago.cl/>>.

accesibilidad. Se retoma en este momento a estos componentes, a fin de determinar el grado de incorporación de los enfoques de derechos humanos y de diversidades.

El primer componente está relacionado con tener una viabilización formal para la definición e implementación de la política pública. Dicha viabilización, debe realizarse desde el inicio, sea porque conste en el POT o porque algún actor social, alguna entidad pública nacional o local haya decidido formular una política. Sin importar el origen de la iniciativa, resulta fundamental que para la construcción de la política se defina una propuesta para la estructuración de la política, en la cual, se defina la situación problemática, los sectores corresponsables, el presupuesto para la formulación y el esquema de trabajo. En el caso en particular del acceso al transporte público, se determinó que el Estado ecuatoriano a través del Gobierno Nacional ha adoptado un mecanismo de viabilización formal para la definición e implementación de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad. Es así, que dicha formalización se la ha visto implementada mediante la aprobación de los planes y programas analizados en esta tesis. Sin embargo, estos no han estado directamente relacionados a la accesibilidad del transporte público.

El segundo componente está relacionado a verificar si el diseño de los planes y programas analizados en esta tesis toma como marco de referencia y orientación a los estándares contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el marco constitucional nacional. En el presente trabajo investigativo, se realizó un análisis de los instrumentos de planeación a nivel nacional y local vigentes. En el caso de los PNBV, se evidenció que han acogido la mayoría de los preceptos y principios orientadores de la CDPD, resaltando el esfuerzo por parte del Gobierno Nacional de incluir aspectos de protección, promoción y respeto de los derechos de las personas con discapacidad; no obstante de aquello, también se evidenció que en los referidos planes no se ha logrado posicionar de manera expresa, sostenida y programática medidas específicas para la adecuación y accesibilidad del transporte público, en base al principio de igualdad y no discriminación. Mientras que a nivel de los POT'S, se evidenció que el entorno político y social se prestaba para que las administraciones de ese entonces, coadyuven en la aplicación de los principios rectores de la CDPD, sin embargo, de lo analizado se pudo plasmar una estructura formal en el diseño, más no una contribución al fortalecimiento de las capacidades de las entidades del Distrito Metropolitano de Quito.

El tercer componente está relacionado a determinar si las personas con discapacidad fueron asumidas en los planes y programas analizados como sujetos u objetos de intervención. En el presente caso, se recogió con beneplácito que las personas con discapacidad luego de tanta lucha conforme lo analizado en los modelos de la discapacidad recogidos en el capítulo primero de esta tesis, ya sean consideradas formalmente como sujetos de derechos capaces de demandar prestaciones y conductas; y así, también lo manda la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 10. Es decir, ya no son personas con necesidades que deben ser asistidas.

El cuarto componente consiste en determinar si se han contemplado acciones positivas concretas para asegurar la igualdad material a favor de las personas con discapacidad. Para este punto, cabe indicar que pese a que las políticas públicas sirven como herramientas que proponen soluciones a problemas prioritarios en búsqueda de igualdad de oportunidades y de condiciones para las personas, en el caso específico del acceso al transporte público, no se han encontrado dichas medidas o acciones aplicadas para las personas con discapacidad física. Este grupo poblacional es reconocido constitucionalmente de atención prioritaria, no obstante, existen barreras físicas y actitudinales en el entorno y en las personas que impiden su pleno desarrollo y desenvolvimiento en igualdad de condiciones que el resto de la población.

El quinto componente está relacionado a ubicar el grado de participación que han tenido las personas con discapacidad al momento de definir la política pública. Con respecto a este elemento, cabe indicar que definitivamente el escenario que permite la implementación de las políticas públicas es la participación y el empoderamiento de sus derechos por parte de la sociedad civil. De este modo, en el caso en particular, se evidenció poca preocupación por parte de las autoridades competentes, poca apropiación por parte de los usuarios con discapacidad física y entre ellos. Por lo que, se determinó que sin la acción articulada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, no se pueden llevar a cabo planes ni programas exitosos ni sostenibles. Y es que, como se lo ha establecido a lo largo de este trabajo, la participación constituye un elemento fundamental dentro del enfoque de derechos humanos y para materializar la noción de sujetos de derechos.

Finalmente, el sexto componente, hace referencia a determinar qué mecanismos de rendición de cuentas se han previsto en la política pública y si la misma cuenta o no

con mecanismos de quejas y de denuncias. Para este punto, es necesario señalar que contar con medidas efectivas de rendición de cuentas constituye la razón de ser del enfoque de derechos humanos. No obstante, de los planes y programas analizados, se ha podido evidenciar que no existe un modelo conceptual para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, ni se cuenta con un proceso de rendición de cuentas que permita que el Estado cumpla con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir, conforme lo manda la Constitución de la República.

De lo expuesto, muchas son las limitaciones encontradas en este trabajo por parte de las autoridades competentes que conforman el Gobierno central y de las que son parte del Gobierno local, entre ellas, que las personas con discapacidad para algunos casos sean asumidos como sujetos de derechos y para otros, como objetos de intervención; que la discapacidad siga concebida como un tema de salud; la existencia de las barreras urbanísticas y arquitectónicas que afectan a las personas con discapacidad en relación a su derecho al acceso al transporte; y, que la normativa relacionada a la accesibilidad existente es poco difundida y conocida por la población con y sin discapacidad física; razón por la cual, a la luz de los problemas se presentarán a continuación tres lineamientos estratégicos sobre los cuales se determinarán las correspondientes líneas de acción, mismas que a su vez, guardan estrecha relación con los seis elementos *ut supra*.

El primer lineamiento está relacionado al desarrollo normativo, a través del cual se ubica la necesidad de revisar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios de transporte con perspectiva de derechos humanos, en el marco del cumplimiento de las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas; el segundo es el de la institucionalidad de los organismos públicos y privados comprometidos con impulsar la participación de la sociedad civil con y sin discapacidad física, teniendo en cuenta, que el alcance de la política pública debe atender el interés del sector directamente afectado; y, el tercer componente será el de contar con un sistema de gestión que mantenga un enfoque basado en derechos humanos y diversidades, que abarque la información y capacitación, en el cual se forma a todas las personas involucradas en los problemas por falta de accesibilidad; la eliminación de obstáculos y barreras en el entorno que dificultan o impiden el acceso de las personas con discapacidad física al transporte público; y, la canalización de quejas y reclamos, entendiéndose como

la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales para personas con discapacidad física.

Lineamiento 3.2.1: Política de Estado y transversalidad con perspectiva de derechos humanos y diversidades

El primer pilar de la política pública está basada en la relación del Estado como garante de derechos y de los ciudadanos como titulares de aquellos derechos. Aquí se parte de la situación que toda persona por el hecho de serla es portadora de derechos que deben ser reconocidos, respetados y tutelados por el Estado independientemente de si tienen o no una discapacidad física. La prioridad del Estado es la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Esta perspectiva debe permear en todas las estructuras gubernamentales; con lo cual, se requiere integrar y alinear las políticas y programas para evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas.

Las autoridades tanto a nivel central como local están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad física, lo que, de acuerdo a los estándares internacionales y a lo prescrito por la CRE, implica las siguientes responsabilidades:

Obligación de respetar: Implica no interferir con su disfrute; es decir, el Estado y sus funcionarios en todos los niveles deben abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos de las personas a acceder al servicio de transporte público.

Obligación de proteger: Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que las personas particulares vulneren el derecho de las personas con discapacidad a acceder a servicios de transporte público.

Obligación de garantizar: También conocida como cumplir, facilitar y proveer, implica que el Estado debe adoptar acciones o medidas efectivas que permitan a las personas con discapacidad física el acceso a un servicio de transporte público sin discriminación. Garantizando además su disfrute cada vez que una persona o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, se vea impedida de ejercer el derecho por sí misma con los recursos a su disposición.

De esta obligación, se deriva el deber de adecuar el ordenamiento nacional a las disposiciones internacionales y constitucionales, velando así que las leyes y reglamentos favorezcan al derecho al acceso de las personas con discapacidad física al transporte público.

Bajo esta obligación, el Estado como ente garantista debe integrar y alinear la perspectiva de los derechos humanos y diversidades en sus políticas y programas en todos los niveles, a fin de alcanzar el compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la acceso de las personas con discapacidad física al transporte público, de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y por otro, que se establezcan acciones tanto desde el Gobierno central como del local a fin de contar con diagnósticos y compromisos de actualizar o elaborar normas regulatorias para lograr un servicio de transporte público accesible para las personas con discapacidad física.

Si la apuesta es la realización de los derechos, el Gobierno central y local deberán procurar que su acción responda o atienda la falta de acceso de las personas con discapacidad física al transporte público en la ciudad de Quito bajo una perspectiva de derechos humanos, la cual a su vez, tiene su fundamento en los principios constitucionales y en los instrumentos internacionales que se orientan a la consolidación de una sociedad de derechos.

En tal sentido, resulta fundamental generar un entorno accesible e incluyente en todos sus ámbitos, mediante la adecuación de la normativa nacional en los distintos tópicos relacionados al derecho al acceso de las personas con discapacidad física al transporte público con la normativa internacional y la jurisprudencia que más favorezca la protección de ese grupo poblacional.

A nivel central, por ejemplo, se evidenció que la inclusión y la accesibilidad no fueron consideradas como los principales ejes en los planes de desarrollo, dado que los programas creados con un enfoque en lo social, cultural, educativo y laboral fueron los de mayor relevancia en todos los períodos; mientras que a nivel local se comprobó que los planes no fueron fuente de inspiración en materia de discapacidad y de accesibilidad, dado que no existió realmente un aporte real que genere un entorno en el que las personas en esa condición puedan participar plenamente en la toma de decisiones de asuntos públicos en igualdad de condiciones con las demás.

Bajo este marco, el objetivo de este lineamiento sería incorporar el derecho al acceso de las personas con discapacidad física en la normativa nacional, programas y acciones de la administración pública. Y como estrategia se plantea instrumentar una

política de Estado en materia de derechos humanos y diversidades de las personas con discapacidad física, para lo cual, se proponen las siguientes líneas de acción:

1. Integrar los estándares y principios de derechos humanos en los planes, programas y proyectos relacionados a potenciar y realizar el derecho al acceso de las personas con discapacidad física al transporte público.
2. Erradicar de *iure* y de facto estructuras y prácticas de discriminación y exclusión social hacia las personas con discapacidad física, ya sea mediante reformas legislativas, creación de normativa específica o de políticas públicas inherentes a la materia.
3. Fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y sus funcionarios como órganos rectores que deben vigilar y garantizar el cumplimiento de la prestación de transporte público a personas con discapacidad.
4. Reconocer a las personas con discapacidad en su diversidad y garantizar que la política pública tome en cuenta las necesidades específicas que presentan cada una de ellas; así como, los factores de discriminación que se interceptan y que configuran situaciones de mayor protección.
5. Garantizar que el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades y el DMQ asuman sus obligaciones de manera coordinada, mediante procesos compartidos de identificación, estrategia y solución frente a los problemas de acceso efectivo y de calidad de las personas con discapacidad física al transporte público.
6. El DMQ a través de la Secretaría de Movilidad deberá impulsar la elaboración de un marco conceptual y metodológico en materia de indicadores de derechos humanos y diversidades que permita evaluar la calidad y accesibilidad del servicio del transporte público para personas con discapacidad física.
7. El Gobierno central conjuntamente con el DMQ deberán identificar y cuantificar la oferta y demanda del servicio de transporte público accesible para personas con discapacidad física, y proveer el presupuesto necesario para su implementación.

Lineamiento 3.2.2: Garantizar el derecho a la participación de las personas en la definición y evaluación de las políticas públicas

La realización efectiva del derecho a la participación ciudadana es condición indispensable para la integración de la perspectiva de derechos humanos, por ello debe ser parte fundamental del diseño de las políticas públicas. En este sentido, para asegurar la garantía del derecho humano al acceso de las personas con discapacidad física al transporte público se deben fortalecer en primer lugar, sus capacidades como titulares de derechos para que exijan efectivamente su derecho; y segundo, posicionar al derecho a la participación como elemento clave para el empoderamiento desde una perspectiva emancipadora.

La agrupación de personas o colectivos en defensa de un derecho como el acceso al transporte público genera un alto impacto en las autoridades competentes que conlleva a conseguir reformas legales, la adopción o reformas en las políticas públicas o inclusive cambiar la conducta de dichas autoridades. La participación de la sociedad con o sin discapacidad física es clave para conseguir cambios, en tanto, que se convierten en acciones de proyección social frente a requerimientos o necesidades insatisfechas o no tomadas en cuenta.

En este sentido, como se pudo observar en el segundo capítulo de esta tesis, las organizaciones de personas con discapacidad física si bien se han reunido y movilizado para hacer visibles sus requerimientos y prioridades con respecto al derecho al acceso al transporte público; y han participado en algunas instancias de política pública, su grado de injerencia efectiva en los procesos de diseño y evaluación todavía es limitado.

Para lograr una efectiva participación, es necesario, que las herramientas jurídicas institucionales y políticas públicas contemplen mecanismos que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad física en condiciones de igualdad y de oportunidades.

De esta forma, el objetivo de este lineamiento está encaminado a implementar mecanismos de participación activa de las personas con discapacidad física como agentes directos de su derecho al acceso al transporte público.

Para ello, se plantea como estrategia que el DMQ a través de la Secretaría de Movilidad promueva la participación ciudadana; para lo cual, promoverá espacios de consulta periódica para recoger las opiniones, experiencias e intereses de las organizaciones sociales con y sin discapacidad física y de organizaciones no

gubernamentales. De esta forma, se buscará que los servidores públicos y autoridades encargadas del manejo del transporte público tengan una mejor apreciación del problema de accesibilidad que enfrenta la población con discapacidad física para el ejercicio de su derecho al acceso al transporte público.

Para concretar esta estrategia se plantean las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central y local deberán potenciar el derecho a la participación de las personas con discapacidad a través de consultas periódicas de manera individual o colectiva
2. El Gobierno central deberá generar estrategias de participación de personas con discapacidad física en todos los ámbitos y niveles de toma de decisiones.
3. Los dos espacios de gobierno deberán promover la integración de los sistemas de transporte público, siempre en el marco de acciones que consideren la participación ciudadana y el respeto al medio ambiente; e incluir la perspectiva de diversidades en todos los procesos de participación.
4. Las autoridades del Gobierno central y local deberán promover espacios de capacitación que permitan empoderar a las personas y organizaciones de personas con y sin discapacidad física sobre el ejercicio de su derecho al acceso al transporte público.
5. Las personas con discapacidad física en forma individual u organizada deben exigir al gobierno central y al DMQ la implementación de servicios que garanticen su derecho a la accesibilidad al transporte público.

Lineamiento 3.2.3: Incrementar la accesibilidad en el transporte público

Para el desarrollo de este lineamiento se proponen tres ejes importantes: accesibilidad a las tecnologías de la información, sensibilización y capacitación; la eliminación de obstáculos y barreras; y la canalización de quejas y reclamos. A continuación, se detalla el alcance específico de cada uno:

3.2.3.1 Accesibilidad a las tecnologías de la información para la información, sensibilización y capacitación

Tomando en cuenta los principios de orden constitucional e internacional para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de las autoridades

encargadas de elaborar las políticas públicas, resulta necesario que los servidores públicos, las organizaciones de personas con y sin discapacidad física y la sociedad civil reciban una formación permanente y constante en materia de accesibilidad al servicio de transporte público.

Así, la información y capacitación a todas las personas constituye un reto importante del Gobierno central y de las autoridades locales competentes para cumplir e implementar lo planteado en los estándares internacionales y la normativa nacional con relación a la accesibilidad para personas con discapacidad física.

El derecho a la accesibilidad se materializa con todos los medios necesarios para hacer efectivos sus derechos, como en este caso, el derecho al acceso al transporte público. Para esto, se retoma a la CDPD que define a la accesibilidad como la ausencia de barreras de la información y comunicación, entre otras.

De esta forma, el objetivo de este lineamiento es que el Gobierno central y el municipal a través de los medios de comunicación como la televisión, la radio y los periódicos garanticen el derecho de acceso a la información adecuado y accesible para las personas con discapacidad.

Adicionalmente, la obligación de hacerlos accesibles para las personas con discapacidad física, surge para cualquiera que oferte servicios de uso público o abiertos al público. El hecho de que sólo se les exija la garantía de la accesibilidad a las autoridades estatales o a aquellas entidades de carácter público no erradica la discriminación que puede provenir de particulares, en tanto que la negación del acceso se entiende como un acto discriminatorio, no importa de quién provenga¹⁶⁹.

De esta forma, el objetivo de este lineamiento será plantear la necesidad de que los sistemas de servicios y datos informatizados ofrecidos al público sean desde el inicio accesibles para las personas con discapacidad física.

Para ello se propone como estrategia que el Gobierno central sea el orientador, dado que el mismo es quien guía, supervisa, ejecuta y promueve la inversión. Se requiere, además, que existan alianzas entre lo público y privado para que se pueda alcanzar una difusión y sensibilización más amplia y que abarque a más población con y sin discapacidad física.

¹⁶⁹ ONU, CRPD, *Observación General N. 2: Accesibilidad*, (Ginebra: Naciones Unidas, 2014), 2.

Como parte de esta estrategia, se proponen las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central conjuntamente con el DMQ deberán velar porque los profesionales y expertos en materia de accesibilidad puedan obtener información adecuada y pertinente relacionada a la política de discapacidad y a las medidas que permitan su acceso.
2. El Gobierno central deberá encargarse de la elaboración de estrategias para que la información y comunicación sean accesibles para las personas con discapacidad física en el servicio de transporte público.
3. El Gobierno central y local deberán fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones.
4. El Gobierno central a través del Ministerio de Educación y en coordinación con la administración municipal deberán estimular y dirigir a las personas con discapacidad física para que se incorporen en todos los dispositivos de capacitación y difusión de derechos y obtengan igualdad de condiciones y oportunidades en todos los ámbitos de su vida.
5. El Gobierno local deberá reforzar las áreas especializadas en temas de movilidad y transporte público tales como en la Secretaría de Movilidad, la Agencia Metropolitana de Tránsito y la Empresa Pública de Transporte de Pasajeros, mediante capacitaciones permanentes a sus funcionarios sustentado en el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos, la valoración de las diversidades y el reconocimiento de las particulares formas de atención específica que se requieren, de acuerdo al tipo de discapacidad y la diversidad de los sujetos.
6. La Secretaría de Movilidad del DMQ deberá materializar las condiciones de accesibilidad al transporte de manera progresiva para todas las personas con discapacidad física, mediante la promoción de formas adecuadas de asistencia y de apoyo al referido sector poblacional.
7. El Gobierno local deberá ofrecer mediante procesos de sensibilización y difusión de derechos, una formación adecuada a todas las personas involucradas (servidores públicos, organizaciones sociales y ongs que trabajan con personas

con discapacidad) en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan diariamente las personas con discapacidad física.

8. El DMQ a través de sus entidades adscritas (Secretaría de Movilidad y Empresa de Transporte Público) será el encargado de enseñar al personal del servicio de transporte público el manejo correcto del lenguaje oral, del lenguaje de señas y otras formas de comunicación no verbal, a fin de facilitar la comunicación de las personas con discapacidad física en igualdad de condiciones que las demás.
9. La administración municipal deberá establecer los sistemas de información pertinentes, incluyendo los indicadores para el debido seguimiento de los objetivos, compromisos y metas establecidas en la ejecución de la política de accesibilidad, así como para proveer los insumos requeridos para su evaluación.
10. El DMQ deberá proponer programas encaminados a la capacitación permanente en temas de accesibilidad y transporte público para que las personas con discapacidad física reciban un trato igualitario y de respeto que los impulse a integrarse a plenitud en la sociedad.
11. El DMQ deberá ejecutar y difundir campañas de sensibilización sobre discapacidades y el cumplimiento de los principios de diseño universal elaborados por profesionales que conozcan del tema e involucren a las personas con y sin discapacidad.

3.2.3.2 Eliminar los obstáculos y barreras en el entorno

Debe entenderse por barreras como “todo obstáculo que dificulte o impida, en condiciones de igualdad y de plena participación, el acceso de las personas a algunos de los ámbitos de la vida social”¹⁷⁰.

La falta de acceso al transporte es un común denominador, que margina y limita a las personas con discapacidad física a realizar actividades de la vida diaria en todos sentidos. La accesibilidad al transporte público no está garantizada de manera efectiva de acuerdo a las aseveraciones de las propias personas con discapacidad. El mayor problema para personas que usan sillas de ruedas es indudablemente la existencia de barreras físicas que impiden su adecuada movilidad, dado que no existen rampas adecuadas, rebajas en

¹⁷⁰ Rafael de Asís, *Sobre la accesibilidad universal del derecho* (Madrid: Dykinson, 2005), 65.

las aceras, paradas accesibles, buses con seguridad o con mecanismos de aseguramiento para las sillas de ruedas que sujeten al pasajero durante la movilización del vehículo, etc.

La discapacidad al ser considerada como una manifestación de la diversidad humana, requiere que se adopten ajustes razonables y los principios del diseño universal que traigan como consecuencia la eliminación de las barreras que restringen la inclusión social de las personas con discapacidad física y sus derechos al acceso y a la movilidad urbana.

Las barreras de transporte se deben a la falta de unidades de transportes accesibles. Estas unidades consisten en vehículos adaptados para personas con discapacidad física o con movilidad reducida que cuenten con capacidad de acceso y egreso de un entorno, de desplazarse y circular por los distintos espacios que lo conforman. Si el acceso se encuentra en el mismo piso pero a distinto nivel, se deberá contemplar rampas de pendiente suave o contemplar algún tipo de elevador o sistema mecánico de desplazamiento que pueda ser empleado por las personas con discapacidad física.

Bajo este marco, el objetivo de este lineamiento es exigir que las condiciones técnicas del sistema de transporte público de la ciudad de Quito cuente con las adaptaciones necesarias y requeridas por las personas con discapacidad física, obligando que cumplan desde su fase de diseño con las normas de accesibilidad para este grupo poblacional.

Para concretar dicho objetivo se plantea la siguiente estrategia: formulación e implementación de respuestas técnicas de accesibilidad que recojan los principios de acceso universal y que garanticen el efectivo derecho de participación.

Se buscará para ello el involucramiento directo de las personas con discapacidad física, al momento mismo de ubicar la falta de accesibilidad en el transporte público y la pertinencia de las respuestas técnicas que se puedan emitir. Este proceso debe ser conducido por los funcionarios/as que tienen el conocimiento técnico respectivo, quienes podrán promover el uso de las siguientes técnicas de consulta: “1) Tormenta de ideas, permite la generación de una gran cantidad de ideas respecto a un mismo tema; 2) Técnica de consenso, se envía un cuestionario por correo a un grupo de personas que tienen información o experticia sobre el tema en concreto, a fin de conocer su opinión; 3) Encuesta, consiste en un listado de preguntas relacionadas al tema; 4) Grupo focal, conversación diseñada para obtener información de un área concreta de interés; y, 5)

Observación directa, consiste en observar atentamente una situación en concreto, con la finalidad de obtener datos para su posterior análisis”¹⁷¹.

Para concretar esta estrategia, se proponen las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central a través del Ministerio de Educación deberá coordinar con el MDMQ la incorporación de la variable accesibilidad y diseño universal en los planes de movilidad urbana
2. El DMQ a través de sus entidades adscritas (Secretaría de Movilidad, Empresa Pública de Movilidad y Empresa Pública de Transporte) deberá establecer criterios técnicos para el diseño de las paradas de autobuses y de la infraestructura física del autobús. Se deberá respetar el ingreso y salida de los usuarios con base en la siguiente jerarquía: grupos de atención prioritaria (personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes), demás usuarios.
3. El DMQ deberá diseñar e implementar un mecanismo de supervisión que permita controlar la calidad y accesibilidad del sistema de transporte público.
4. El DMQ a través de sus entidades adscritas (Secretaría de Movilidad, Empresa Pública de Movilidad y Empresa Pública de Transporte) realizarán una encuesta de origen y destino, tanto en los sistemas de transporte como en los hogares de las personas con discapacidad física para conocer sus necesidades de desplazamiento y sus requerimientos de adaptabilidad, tanto en las unidades como en las estaciones, con la finalidad de incluir sus resultados en el programa integral de accesibilidad¹⁷².
5. La administración municipal adquirirá nuevas unidades accesibles¹⁷³ para todos los sistemas de transporte y establecer un programa de adaptación progresiva de las unidades existentes hasta alcanzar el 100% de éstas; asimismo destinar

¹⁷¹ Carola Orrego, Itziar Pérez e Idoia Alcorta, “Identificación de barreras y obstáculos”, Implementación de guías de práctica clínica en el sistema nacional de salud, <<http://www.guiasalud.es/emanuales/implementacion/documentos/apartado03/apartado03.pdf>>, (2009).

¹⁷² México, Estrategias y Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos asignadas al Metrobus en la ciudad de México, http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/XIV/Lineas_PDH_MB_17.pdf, enero a diciembre, 2017.

¹⁷³ Referirse a unidades accesibles es que sean aptas para todos los usuarios, independientemente de su discapacidad o condición.

presupuesto anual por dependencia para programas de mantenimiento, reparación y sustitución en su caso, de los autobuses que se vayan deteriorando.¹⁷⁴

6. La administración municipal establecerá un programa de accesibilidad que incluya la elaboración de un calendario de trabajo para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad física en todo el sistema de transporte, tanto en las unidades como en las estaciones de acceso.
7. El DMQ modernizará las instalaciones e infraestructura de las paradas y transporte público para que pueda acceder la población con discapacidad física.
8. El DMQ localizará puntos estratégicos para la construcción de espacios accesibles y de paradas incluyentes.
9. El DMQ coordinará con el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación Superior la inclusión de formaciones específicas sobre diversidades y derechos humanos, que incluyan estudios educativos y formación profesional de carreras pertinentes, con la finalidad de avanzar hacia la eliminación de barreras actitudinales frente a las personas con discapacidad.

3.2.3.3 Acceso efectivo a mecanismos de reclamo y protección

Otra de las grandes barreras para el acceso a la remediación efectiva es la baja capacidad de la sociedad civil para exigir sus derechos¹⁷⁵ y la falta de acceso a la justicia. De hecho, la problemática del acceso a la justicia de las personas con discapacidad física ahonda aún más cuando existen límites.

El constante irrespeto al derecho al acceso y a la movilidad de las personas en situación de discapacidad en el servicio de transporte público ha aumentado las cifras de denuncias y quejas de este sector de la población; razón por la cual, en el año 2013 se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura, Ministerio de Inclusión Social y el CONADIS, cuyo objetivo es por un lado, constatar que las judicaturas a nivel nacional cuenten con los parámetros de acceso de servicios requeridos para personas con discapacidad, en especial la física; y por otro, que servidores

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas, (Bogotá:2014), http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140724-lineamientos-politica_web.pdf

del CONADIS sensibilicen a los servidores judiciales en temas de inclusión y derechos de personas con discapacidad. De este convenio, se determinó la creación del Manual de Atención en Derechos de las Personas con Discapacidad en la Función Judicial,¹⁷⁶ como una guía práctica y de referente en la práctica diaria de los operadores de justicia y su relación con las personas en condición de discapacidad.

Actualmente, según datos obtenidos de la página web institucional del CONADIS, existe el 50% de accesibilidad en cuanto a infraestructura y comunicación en las unidades judiciales del país¹⁷⁷.

La presentación o tramitación de quejas y denuncias por parte de las personas con discapacidad física debe ser sencilla, accesible y en lo posible no requerir de abogado. De acuerdo a los tratados de derechos humanos vigentes y a la CRE cualquier persona debe tener la posibilidad de presentar una denuncia; así como refuerza la idea de que el reconocimiento del derecho al acceso al servicio de transporte público impone la creación de acciones judiciales que permitan a su titular reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, la falta de cumplimiento de una obligación por parte del sujeto obligado, o a su vez, la vulneración de un derecho.

Bajo este marco, el objetivo de este lineamiento es establecer y reforzar mecanismos de trámite de quejas y denuncias por discriminación en el servicio de transporte público de las personas con discapacidad física.

Para ello, se plantea la siguiente estrategia: generar un sistema de trámite de quejas y de denuncias por discriminación a personas con discapacidad que incluya medidas legales, físicas y comunicacionales. La primera tiene relación con el derecho a participar en todos los procesos judiciales por sus propios medios; la segunda se refiere a la accesibilidad de todas las instalaciones e infraestructura judiciales; y la tercera, a la accesibilidad de la información y los medios de comunicación alternativos, tales como el lenguaje de señas y el sistema de escritura en braille¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Ecuador, Consejo de la Judicatura. Manual de Atención en Derechos de las Personas con Discapacidad en la Función Judicial, (Quito: 2015), <https://drive.google.com/file/d/0Bxl4LLo2QyyJWkxjQzRkTG1EaEU/view>

¹⁷⁷ Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, información estadística, <www.consejodiscapacidades.gob.ec>.

¹⁷⁸ Ecuador, Consejo de la Judicatura, *Manual de Atención en Derechos de las Personas con Discapacidad en la Función Judicial*, Consejo de la Judicatura y Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, (Quito: 2015), 21.

Dicha estrategia comprenderá las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central deberá a través del Consejo de la Judicatura coordinar acciones de exigibilidad jurídica y litigio estratégico dirigidas a garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad física.
2. El Gobierno central a través del Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo apoyará la representación legal en todas las fases del proceso de las personas con discapacidad física, de ser necesario.
3. Un representante de la Defensoría Pública o Defensoría del Pueblo acompañará a la persona con discapacidad física a presentar la denuncia o queja respectiva por la falta de accesibilidad en el transporte o violación a cualquiera de sus derechos en la entidad correspondiente.
4. El Gobierno central a través del Consejo de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo apoyará las acciones de incidencia dirigidas a implementar la normativa internacional y nacional a favor de las personas con discapacidad física, en base a los principios de respeto a la dignidad, autonomía individual, no discriminación y accesibilidad.
5. El Gobierno central analizará la inversión estatal y de la cooperación destinada a proteger los derechos de las personas con discapacidad, y precisar cuánto de aquello se destina a financiar las iniciativas que garantizan el acceso a la justicia y no discriminación de este grupo poblacional.
6. El Consejo de la Judicatura fortalecerá las estrategias que garanticen la transversalización de los derechos humanos en las entidades públicas vinculadas al acceso a la justicia, con la finalidad de que se permee en todas las estructuras gubernamentales.
7. El Gobierno central institucionalizará un sistema de evaluación del trabajo de los funcionarios/as públicos, sobre todo de aquellos que trabajan en las áreas de justicia, a fin de que se tome en cuenta su sensibilidad a los temas de accesibilidad y que sea un factor decisivo en la promoción de los mismos.
8. El Gobierno central a través del Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y en coordinación con el DMQ registrarán los actos de discriminación cometidos por funcionarios/as en todos los niveles; y en particular, de aquellos involucrados en el sistema de transporte público, a fin de implementar mecanismos de denuncia,

prevención, sanción y reparación por este tipo de discriminación sea directa o indirecta

9. El Gobierno central a través del Consejo de la Judicatura promoverá que el acceso a la justicia por parte de las personas con discapacidad física se de en condiciones de igualdad, de manera eficaz y eficiente y basándose en las garantías del derecho al debido proceso: derecho a ser oído, derecho a un recurso efectivo, derecho a la igualdad ante los tribunales de justicia, derecho a ser juzgado por un tribunal competente y que maneje un lenguaje positivo.

De lo expuesto, resulta necesario precisar y aplicar acciones desde las diferentes instituciones presentes en la formulación de la política de accesibilidad al transporte público. Primero, es fundamental resaltar el papel del gobierno central en la construcción de la política de accesibilidad al transporte público agregándole el enfoque de derechos humanos, dado que es el primer responsable de las obligaciones internacionales, a través de sus deberes de proteger, respetar y remediar las violaciones de estos estándares para su población dentro del territorio. En segundo lugar, la tarea por parte del gobierno local resulta importante, dado que tiene la ambiciosa labor de hacer que la ciudadanía conciba a su ciudad como un ente vivo y complejo, que evoluciona y tiene una cultura propia que va construyéndose de generación en generación. Es decir, es un espacio colectivo en el que conviven individualidades que tienen derecho a transitar libre e independientemente; y como tal, el diseño del espacio e infraestructura de los servicios públicos como el caso del transporte debería ser accesible desde su origen. Tercero, es indispensable la concienciación de los servidores públicos, respecto al significado y alcance de lo que constituye la accesibilidad y su importancia como derecho esencial de las personas con discapacidad, especialmente la física.

Por otra parte, la situación actual reclama la intervención directa de las organizaciones de las personas con discapacidad, con el objetivo de que se empoderen de sus derechos y puedan participar desde el inicio, en los procesos de diseño de las políticas públicas de accesibilidad ubicando sus necesidades; así como en los de seguimiento y evaluación de sus resultados. Esta participación permitirá que se impulse la coherencia, la oportunidad y eficiencia de la política en todos los niveles de gobierno.

Conclusiones

Tomando como fundamento el análisis del marco conceptual y de protección, así como el diagnóstico realizado y la formulación de lineamientos de intervención para la garantía del derecho al acceso al transporte público de las personas con discapacidad física, se ha arribado a las siguientes conclusiones, limitaciones y desafíos que deben ser considerados al momento de implementar una política exitosa de accesibilidad.

En este trabajo, se realizó la pregunta ¿qué significa asumir a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos? Como una primera aproximación, se realizó una breve explicación a los modelos históricos por los que tuvieron que atravesar las personas con discapacidad. De los cuales, uno de ellos, el modelo de la Diversidad dio bases para la conformación de esta nueva concepción a nivel del derecho internacional de los derechos humanos y por ende, de su consagración en la legislación ecuatoriana.

Este modelo pone a la dignidad humana como eje central de su teoría. Este modelo va más allá del hecho de tener una discapacidad, dado que toda persona adquiere la misma condición de humanidad y dignidad; por tanto, toda discriminación que sufra será entendida explícitamente como una violación de los derechos humanos.

Posteriormente, el estudio de los principios inspiradores como dignidad humana, igualdad y progresividad, así como de los derechos abordados, específicamente el de la accesibilidad que contempla la Convención Americana sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, logró plasmar un avance en materia de discapacidad; y de igual manera, logró situar a las personas con discapacidad a nivel mundial en el plano de los derechos humanos. Ello, como consecuencia en gran medida, de la lucha que por años han mantenido para ser reconocidas como sujetos de derechos.

Así, en este contexto se determina que los derechos humanos sirven como una perspectiva de progresividad y de base para los proyectos de vida de las personas con discapacidad; enfatizándolas como sujetos de derechos capaces de demandar determinadas prestaciones y conductas. De igual manera, y como se lo señaló en el capítulo primero de esta tesis, los derechos humanos se centran en las reivindicaciones de las personas respecto a conductas actitudinales y físicas de otros, que intentan inferiorizar y por ende discriminar.

La cuestión relativa a la accesibilidad recibió una especial atención, dado que es considerada como la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que los demás.

Como una segunda aproximación, desde la óptica del modelo de la Diversidad y desde el enfoque de los derechos humanos, se logró analizar a las políticas nacionales y a las locales ofrecidas por el Gobierno Nacional durante el período 2007-2017 y por el Municipio Metropolitano de Quito durante el período 2000-2017; así como, las respuestas brindadas a los problemas que enfrentan las personas con discapacidad, principalmente, al derecho humano al acceso al transporte público.

A nivel constitucional, se pudo evidenciar que la Norma Suprema permite la protección especial y reforzada de la que son parte las personas con discapacidad; sin embargo, el transporte público no es un elemento que haya sido abordado de manera explícita en su texto; no obstante de aquello, sí se encuentran contemplados los deberes y responsabilidades que tiene el Estado; así como los derechos de los ecuatorianos que el cuerpo constitucional reconoce y que están estrechamente vinculados con otros derechos como la salud, el trabajo, la accesibilidad y la participación, etc.

En cuanto al caso puntual del Distrito Metropolitano de Quito, se logró determinar que existen 59,507 personas con discapacidad física registradas; de ellas, 40,000 emplean el transporte público como medio de acceso a espacios necesarios en su vida. Por esta razón, la accesibilidad debe ser considerada como un elemento estratégico dentro de las acciones y decisiones públicas y privadas; y, porque desencadena elementos que permiten supervisar el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

De igual manera, en la ciudad de Quito, se logró evidenciar que nos encontramos con una dicotomía entre discapacidad versus capacidad, dado que la ciudad no se encuentra diseñada para la inclusión ni para los distintos tipos de discapacidad. Así mismo, se dilucidó que las causas que originan la discapacidad son socio - culturales, por lo que, las soluciones que se brinden no pueden ser de carácter individual, sino que deben ser dirigidas a la sociedad.

En términos generales, se encuadra un dilema que requiere un análisis de mayor complejidad; y está relacionado a la falta de prolijidad y de atención por parte de las autoridades competentes. Sin duda alguna, la solución a la falta de accesibilidad al uso del transporte público por parte de las personas con discapacidad física, debe partir de políticas públicas que fomenten un diseño amigable, la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos y la participación de las personas con discapacidad en los procesos el diseño y evaluación de las políticas públicas de transporte.

Por último, como una tercera aproximación, se tomó al transporte público urbano como un medio para hacer efectiva la garantía real de los derechos de las personas con discapacidad; y en particular, el derecho humano al acceso. Teniendo en cuenta esta perspectiva, se adoptaron dos modelos de transportes públicos urbanos, uno en Colombia y otro en Chile, como buenas prácticas.

Para la implementación del servicio de transporte público Transmilenio en la ciudad de Bogotá en Colombia, se logró evidenciar un esfuerzo por parte de las autoridades que forman parte del Estado colombiano, así como de las autoridades locales por trabajar de manera mancomunada en el estudio de los derechos humanos de las personas con discapacidad y de querer plasmarlo en el transporte público Transmilenio, a fin de que sus unidades sean accesibles. No obstante, como en todo modelo, también se evidenciaron limitaciones con referencia al Transmilenio, y es que, los principales problemas identificados por los usuarios con discapacidad física corresponden a la alta congestión de personas en los autobuses, la intolerancia de los otros usuarios con los que comparten el transporte y la falta de planificación en el recorrido del transporte. En cuanto a este último, resulta importante conocer de qué manera funcionan las barreras de acceso al servicio de transporte público, desde las dimensiones físicas, económicas y sociales.

Para la implementación del servicio de transporte público Transantiago en la ciudad de Santiago en Chile, se logró evidenciar adecuaciones técnicas empleadas de conformidad a las Normas de Diseño Universal y a los estándares internacionales de derechos humanos referente a la discapacidad, que se desprenden de la CDPD; así como, la articulación y comunicación entre las autoridades locales con los usuarios con discapacidad, a fin de ubicar las necesidades e intereses que permitan mejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad urbana, con lo que se reconoce la importancia del derecho a la participación. Sin embargo, también se recogieron límites que

corresponden a que los usuarios con discapacidad física no pueden acceder rápidamente al interior del autobús, la imprudencia de los conductores de los autobuses y la inadecuada infraestructura para acceder al servicio, principalmente aquellas relacionadas a las condiciones físicas de las paradas y estaciones del transporte.

Definitivamente, las principales oportunidades de mejora del sistema de transporte público se encuentran destinadas a atenuar las limitaciones encontradas. Así como, que el acceso al transporte sea asumido como un derecho fundamental de las personas con discapacidad física; y no solamente, como un servicio público. De esa manera, se potenciará a la accesibilidad como una característica indispensable de la discapacidad y como una condición previa para la realización de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

En el presente trabajo, se construyeron tres macro lineamientos destinados a potenciar la creación de una política de accesibilidad, relacionados a 1) desarrollo normativo, a través del cual se ubicó la necesidad de revisar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad del servicio del transporte público en la ciudad de Quito con perspectiva de derechos humanos y de diversidades; 2) a la institucionalidad de los organismos públicos y privados comprometidos con impulsar la participación proactiva de la sociedad civil con y sin discapacidad física, teniendo en cuenta, que el alcance de la política pública debe atender el interés del sector directamente afectado; y, 3) el de contar con un sistema de gestión que abarque la información y capacitación, en el cual se forma a todas las personas involucradas en los problemas por la falta de accesibilidad; la eliminación de obstáculos y barreras en el entorno que dificultan o impiden el acceso de las personas con discapacidad física al transporte público; y, la canalización de quejas y reclamos, entendiéndose como la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales para personas con discapacidad física.

Finalmente, del proceso de investigación realizado en la presente tesis, se deriva que existe una serie de líneas de acción que pueden ser abordadas para un trabajo a futuro y que pueden ampliar el grado de conocimiento de la accesibilidad al transporte público para las personas con discapacidad. Para ello, es importante que exista un trabajo mancomunado entre las autoridades competentes a nivel nacional y local y con las personas con discapacidad, a fin de que se articulen los componentes necesarios para

lograr la accesibilidad, como son la armonización legislativa, el esfuerzo técnico y el empoderamiento social, elementos con los cuales, se podrá brindar a la población con discapacidad física y en sí, a todos aquellos que conformen el grupo de movilidad reducida un paso más hacia la libre movilidad.

De lo anterior, resultaría interesante realizar un estudio que contraste los resultados obtenidos del trabajo de campo (entrevistas semiestructuradas, grupo focal y observación participante) con los datos publicados en las fuentes oficiales del transporte público a nivel nacional y que a su vez, profundice el estudio desde un enfoque de género, articulando con otras diversidades como edad, etnia y condición social. La magnitud de este último, puede conllevar a una cifra de alto nivel, que a su vez, puede generar un alto impacto en la sociedad, y sobre todo, en las autoridades competentes. La referida ampliación mejoraría, sin duda alguna, la visibilización del problema de falta de acceso que existe en el sistema de transporte público en la ciudad de Quito, y por ende, la vulneración diaria a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

Lo más importante, es que el tema de la accesibilidad al transporte público sea reconocido como un tema de interés por parte de las autoridades competentes, con el objetivo de conseguir que el transporte público sea considerado como un sistema accesible y de calidad para todos los usuarios; y, que cada uno de los actores involucrados en la política de accesibilidad asuma su responsabilidad y brinde un seguimiento contundente a cada una de las estrategias planteadas en el presente trabajo. En este punto, es preciso indicar que se requieren de estudios que permitan una evaluación detallada de cada estrategia con la finalidad de dar una viabilidad técnica y financiera a cada componente.

Con tal bagaje en las páginas que así se analizan, se han desarrollado desde la óptica del Modelo de Diversidad y de la mano de los derechos humanos, algunos conceptos y elementos para la construcción de los derechos de las personas con discapacidad física, y muy en particular, de su derecho al acceso al transporte público como medio diario y necesario para la realización de sus proyectos de vida. Para abordar a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, fue necesario construir como se le mencionó anteriormente a los elementos de dignidad humana, igualdad y no discriminación y de progresividad e incorporarlos en el discurso de los derechos.

Una de las grandes virtudes de este hecho, es que permite que se presenten los derechos como procesos de reivindicaciones de las personas con discapacidad; y a su vez, sean catalogados como derechos humanos. Con estos preceptos, es posible afirmar, que si se quiere dar fuerza a la noción de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y a la accesibilidad como una característica esencial de la discapacidad, su consideración como parte del contenido esencial de los derechos, parece ser el camino más adecuado.

El presente trabajo es de gran utilidad para quien quiera acercarse al estudio de la discapacidad como cuestión de derechos humanos y esto se debe justamente a que la investigación se proyecta sobre un tema de actualidad, y en ella, se desarrollan contenidos expresados en las entrevistas y en el grupo focal; así como, en aspectos que dan cuenta que la discapacidad es una identidad que forma parte de la sociedad.

De igual manera, se impulsan líneas de trabajo para el tratamiento de prácticas discriminatorias y que fundamentan a la dignidad humana como la piedra angular de los derechos de las personas con discapacidad, y en particular, de su derecho humano al acceso al transporte público.

La invitación con este trabajo, consiste en impulsar que los estudios sobre la discapacidad dejen de ser en una sola vía. Desde esta panorámica, una vez más, se recomienda a las autoridades competentes que fortalezcan lazos de confianza y de cooperación económica, social y cultural que contribuyan a crear significaciones compartidas ante los cambios que se desean implementar en la ciudadanía. Llegó la hora del cambio y que todos se pongan en el lugar de las personas con discapacidad y asuman la lucha como una sola.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), No. 88 (2006).
- Alza Barco, Carlos. “El enfoque basado en derechos humanos”. *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Barcelona: 2014.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia”. En Ramiro Ávila Santamaría, edit., *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Cruz Pérez, María del Pilar. “Mujeres con Discapacidad y su Derecho a la Sexualidad”, *Revista Cielo* (México), No. 22 (2004).
- De Asís, Rafael. *Sobre la accesibilidad universal del derecho*. Madrid: Dykinson, 2005.
- De Asís, Rafael, Aiello, Ana Laura, Bariffi, Francisco et al., *Sobre la Accesibilidad Universal en el Derecho*. Madrid, 2007. En Agustina Palacios, *El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad*. Quito: 2010.
- De Sousa Santos, Boaventura. “Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia”. En *Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad, en Igualdad y No discriminación. El reto de la diversidad*. Quito: Danilo Caicedo y Angélica Porras, 2010.
- Egea García, Carlos y Alicia Sarabia Sánchez. “Visión y Modelos Conceptuales de la Discapacidad”. *Revista Polibea* (Madrid), No. 23 (2004).
<http://www.um.es/discatif/METODOLOGIA/Egea-Sarabia_modelos.pdf>.
- Madrid Pérez, Antonio. “El Movimiento de Vida Independiente: Comprensión, Acción y Transformación Democrática”. *Oxímora Revista de Ética y Política* (Barcelona), No. 2 (2013).
<http://www.minusval2000.com/literatura/articulos/el_movimiento_de_vida_independiente.html>.
- Mclean, Iain. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Universidad de Oxford, 1996.

- Navas Quintero, Andrés. “Artículo de reflexión derivado del trabajo de grado Políticas de transporte público urbano: lecciones desde la experiencia de Transantiago”. En *Artículo Políticas de Estudio Bogotá. Revista Javeriana*, vol. 4.
- Orrego, Carola, Itziar Pérez y Idoia Alcorta. “Identificación de barreras y obstáculos”. <<http://www.guiasalud.es/emanuales/implementacion/documentos/apartado03/apartado03.pdf>>
- Palacios, Agustina y Javier Romañach. *El modelo de la diversidad*. Madrid: Diversitas, 2007. <<http://www.asoc-ies.org/docs/modelo%20diversidad.pdf>>.
- , *El modelo de la diversidad*. Madrid: Diversitas, 2007.
- Puig de la Bellacasa, Ramón. “Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad”. En *Documentos 14/90, Discapacidad e Información*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 1990.
- Silva Nigrinis, Alicia Eugenia. *Bogotá: De la construcción al deterioro, 1995-2007*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.
- Toboso Martín, Mario y María Soledad Arnau Ripollés. “La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen”. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 20 (2008).
- Valencia, Cristina y María Elisa Bernal. “Institucionalidad y Marco Legislativo de la Discapacidad en el Ecuador”. En *Documento de Proyecto CEPAL*. (Santiago: Naciones Unidas: 2016). <http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39995/1/S1600203_es.pdf>
- Valencia, Luciano Andrés. “Breve Historia de las Personas con Discapacidad: De la Opresión a la Lucha por sus Derechos”. Argentina: 2014. <<http://www.rebelion.org/docs/192745.pdf>>

Instrumentos Internacionales

- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Resolución 1904. Aprobado: 21 de diciembre de 1965. En vigor: 04 de enero de 1969. Ratificado por Ecuador: 1969.

- . *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. A/RES/61/106
Aprobada: 13 de diciembre de 200. Ratificado por Ecuador 30 de marzo de 2007.
- . *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A III. 10 de
diciembre de 1948.
- . *Normas Uniformes para la Igualdad de las Personas con Discapacidad*.
Resolución 48/96. 20 de diciembre de 1993.
- . *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución A/RES/21/2200.
Aprobado: 16 de diciembre de 1966. En vigor: 23 de marzo de 1976. Ratificado
por Ecuador: 1969.
- . *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación
para el Desarrollo*. Nueva York y Ginebra: 2006.
- . Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Estudio temático para la mejor
comprensión de la Convención sobre los derechos de las personas con
discapacidad*, Resolución A/HRC/10/48. 26 de abril de 2009.
- . Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General
No. 13: El derecho a la educación* (artículo 13). E/C.12/1999/10, (42 períodos de
sesiones del 4 al 22 de mayo de 2009).
- . Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. *Observación General
No. 2: Accesibilidad* (Artículo 9). 2014.
- . Consejo de Derechos Humanos. *Estudio temático sobre el derecho de las personas
con discapacidad a la educación*, A/HRC/25/29. 18 de diciembre de 2009.
- . Consejo de Derechos Humanos y la Implementación de la Convención sobre los
Derechos de las Personas con Discapacidad. Resolución 7/9 con relación a los
derechos humanos de las personas con discapacidad. 26 de marzo de 2009.

Normativa nacional

- Constitución de la República del Ecuador [2008]*. Registro Oficial, No. 449, 20 de
octubre de 2008.
- Ecuador. *Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial,
Segundo Suplemento, No. 306, 22 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial, *Suplemento*, No. 796, 25 de
septiembre de 2012.

Ecuador. *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Registro Oficial, Suplemento, No. 398, 7 de agosto de 2008. Reformada el 31 de diciembre de 2014.

Ecuador. *Reglamento General a la Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial, Segundo Suplemento, No 145, 17 de diciembre de 2013.

Documentos Institucionales

Ecuador. Consejo de la Judicatura. *Manual de Atención en Derechos de las Personas con Discapacidad en la Función Judicial*. Quito: 2015.

Ecuador. Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades*. 2010, en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf>

Ecuador. Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. *Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042:2009: Accesibilidad de las Personas con Discapacidad y Movilidad Reducida al Medio Físico*, Quito: Primera Edición. 13 de octubre de 2009.

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*”, (Quito: SENPLADES, 2007).

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “*Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*”, (Quito: SENPLADES, 2009).

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017*”, (Quito: SENPLADES, 2013).

Ecuador. Municipio de Quito. *La Planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020* (Quito: 2001).

Ecuador. Municipio de Quito. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*. En Registro Oficial Suplemento N.º 270. 30 de marzo de 2012.

Ecuador. Municipio de Quito. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*. En Registro Oficial N.º 467. 26 de marzo de 2015.

Ecuador. Servicio Ecuatoriano de Normalización-INEN. *Directrices para el desarrollo de normas sobre sistemas de transporte. Necesidades de las personas con discapacidad y adultos mayores. Parte 1: Directrices Básicas*. Registro Oficial N° 417.15 de enero de 2015.

Anexo 1

Guía de Entrevista

I.- Datos Generales

Fecha de Entrevista: Quito D.M., 16 de noviembre de 2016

Lugar: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades

Dirección: Avenida 10 de Agosto N37-193 entre Villalengua y Carondelet

II.- Datos del Entrevistado

Nombre y Apellido: Arq. Carlos Caicedo Tapia

Cargo: Técnico en Discapacidades

Área: Dirección de Gestión Técnica

Contacto: (02) 2273-042 extensión 118

Correo electrónico: carlos.caicedo@consejodiscapacidades.gob.ec

III.- Cuestionario de Preguntas

1.- ¿Qué es para el CONADIS el acceso al transporte público de las personas con discapacidad física?

La accesibilidad significa que cualquier persona independientemente de sus capacidades pueda acceder a todo servicio, espacio y entorno en igualdad de condiciones que las demás y que en materia de acceso al transporte público de las personas con discapacidad.

2. ¿Cuenta el CONADIS con un concepto de accesibilidad? ¿Cómo se aplica este al transporte público?

La accesibilidad es un proceso que va progresivamente incorporándose, y que se logra a través de herramientas como las normas técnicas que han demostrado lograr aunque sea de a poco un cambio. Las normas sobre accesibilidad son veintidós, mismas que se encuentran en vigencia y fueron ratificadas mediante un Reglamento Técnico que las facultó de obligatorias desde el año 2009.

3. ¿Se ha garantizado la participación de las personas con discapacidad para el diseño y evaluación de estas políticas? De qué manera?

El CONADIS formula la política pública desde la normativa del INEN, herramienta que permite a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales realizar, proyectar y diseñar todo tipo de programas de

manera que sean más amigables para todas las personas, no solamente para las que se encuentran en condición de discapacidad.

El diseño del sistema de transporte público debería ser completamente accesible, es decir, debería satisfacer las necesidades de todas las personas, a fin de concederles la mayor independencia posible. Para ello, se requiere saber cuáles son sus intereses y necesidades; y la única manera de saberlo, es preguntándoles e integrándoles en la política pública.

4. ¿Cómo se ha concretado el principio constitucional de igualdad material y no discriminación en dichas políticas?

La Norma INEN CPE 21-1:2015-01¹⁷⁹ establece que un transporte es accesible cuando cumple todos los elementos del mismo, haciendo referencia a la información, infraestructura y vehículos utilizables para todos; razón por la cual, el CONADIS como organismo coordinador entre entidades públicas y privadas deberá impulsar la realización de talleres de difusión de la normativa internacional e interna que de mejor manera promueva el derecho al acceso al transporte público para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones y oportunidades que con las demás.

5. ¿Las políticas diseñadas cuentan con el debido y suficiente presupuesto?

Las normas sobre accesibilidad son veintidós, mismas que se encuentran en vigencia y fueron ratificadas mediante un Reglamento Técnico que las facultó de obligatorias desde el año 2009. Su actualización empezó en el año 2014 y aún no se ha culminado dado que faltan tres por actualizar; sin embargo, se han creado ocho nuevas normas relativas al acceso al medio físico. El problema, según el entrevistado, es el poco presupuesto para poder difundirlas; razón por la cual, se está trabajando en la suscripción de convenios con Universidades como la Universidad de las Américas, San Francisco de Quito, Politécnica, entre otras, a fin de hacer conocer en un primer momento a los estudiantes de ingeniería y arquitectura sobre estas normas técnicas de accesibilidad, para luego transversalizar en los años subsiguientes con los estudiantes de las carreras de medicina y de derecho.

¹⁷⁹ Ecuador, Servicio Ecuatoriano de Normalización-INEN, “Directrices para el desarrollo de normas sobre sistemas de transporte. Necesidades de las personas con discapacidad y adultos mayores. Parte 1: Directrices Básicas”, *Registro Oficial N.º 417* (15 de enero de 2015), 4.

6. ¿Ha elaborado el CONADIS indicadores que permitan medir el grado de avance de estas políticas?

Manifestó su preocupación referente a que en el Ecuador no existan indicadores en materia de discapacidad, y que recién hace dos años atrás se haya empezado con la obtención de datos. A nivel de educación señala, que la información estaría casi completa; sin embargo en otros aspectos, sigue siendo poca. Actualmente, se encuentran en la elaboración del informe país que deberán presentar ante las Naciones Unidas en materia de discapacidades y que esperan que sea mucho más favorable que el anterior.

7. ¿Cuenta el CONADIS con mecanismos de rendición de cuentas sobre esta materia?

Conforme lo manda la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, este Consejo realiza su informe de rendición de cuentas de manera anual, mismo que está relacionado a los avances de la política pública de discapacidades y a los aportes ciudadanos para la construcción de dicha política y de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades.

8. ¿Cuáles son los principales avances, límites y retos que tienen estas políticas?

Los avances han sido muchos. Consisten en actualizar la normativa vigente y ajustarla a estándares internacionales de derechos humanos y por otro, crear la normativa que se ha visto necesaria. La elaboración de un Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público que contiene los elementos con los cuales el usuario puede encontrarse en la cadena de desplazamiento accesible, tales como: dónde obtener ayuda, escuchar los nombres de las paradas, cambios de vía, pantallas led, entre otros.

Entre los límites está el poco presupuesto destinado para la política en materia de discapacidades y la falta de aplicación de la normativa internacional y nacional vigente que protege los derechos de las personas con discapacidad.

Finalmente, en cuanto a los retos, el entrevistado manifestó que mientras la sociedad civil no comprenda que es necesaria su colaboración, no se podrán obtener mayores y mejores resultados para las personas en condición de discapacidad. Además manifiesta la importancia de desarrollar programas más amigables para

todos, en los que se cuente con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil y de las entidades rectoras en materia de discapacidad.

9. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación territorial que ha implementado el CONADIS con los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar la ejecución de las políticas nacionales?

El CONADIS como parte del Observatorio Nacional de Discapacidades, ha realizado dos observancias en materia de accesibilidad al transporte. La una relacionada al Sistema Integrado de Transporte (Trolebús, Ecovía y Metrobus) en cuanto a sus infraestructuras y medios físicos y la otra referente a las nuevas paradas del referido Sistema. Estas observancias fueron dirigidas a su vez al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Agencia Metropolitana de Tránsito, Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y al Municipio de Quito como entes competentes y encargados de implementar los ajustes razonables que sean necesarios para asegurar, garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad al acceso al transporte público en igualdad de condiciones que las demás.

10. ¿Existe algún nivel de coordinación entre el MDQM y el CONADIS en esta materia? ¿Qué acciones se realizan?

En relación a la coordinación con el Municipio de Quito señaló que el CONADIS colabora con este en la formulación de políticas públicas en materia de discapacidad y accesibilidad, sin embargo, este es el encargado de cumplir y hacer cumplir la normativa. Manifestó que le llama la atención el desconocimiento de la normativa internacional relacionada a la materia, así como de la normativa interna, dado que por eso se estaría incumpliendo y vulnerando los derechos de las personas con discapacidad y adicionó además, que con relación al derecho al acceso al transporte público para las personas con discapacidad, el Consejo es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las políticas en materia de discapacidades, sin embargo, el Municipio y los demás entes rectores son los encargados del diseño, implementación, ejecución y seguimiento de la política en cuanto a los intereses y necesidades de la población, en este caso, de las que poseen alguna discapacidad. Todas las actuaciones de las instituciones rectoras deberán tener

como fin la vida digna de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones y oportunidades que con las demás.

11. ¿Considera que las políticas y servicios de transporte público del MDMQ garantiza el derecho a la movilidad urbana de las personas con discapacidad? ¿Por qué?

La palabra garantizar implica que todo esté bien. Recién se están iniciando con los estudios que permitan la inclusión de las personas con discapacidad en muchos ámbitos; no obstante, el transporte público aún no es uno de ellos. Se requiere la participación activa y directa de todos para que la inclusión y la accesibilidad funcionen.

Uno de las grandes tareas permanentes del Consejo como organismo coordinador entre entidades públicas y privadas consiste en impulsar la realización de talleres de difusión de la normativa internacional e interna que de mejor manera promueva el derecho al acceso al transporte público para las personas con discapacidad. La gran meta es concientizar a la ciudadanía que todos somos iguales y que todos tenemos deficiencias; y no por eso, se debe discriminar o excluir a alguien.

12. ¿Ha conocido el CONADIS alguna denuncia presentada por una persona con discapacidad afectada por el inaccesible transporte público en la ciudad de Quito? ¿Cuántas? ¿Qué respuesta se ha dado?

El Consejo ha recibido muchísimas quejas relacionadas con la atención al usuario con discapacidad en lo que se refiere a los servicios públicos y de uso público. No obstante, indica que las denuncias deben ser ingresadas y presentadas ante las autoridades competentes, razón por la cual, no puede dar una cifra al respecto.

13. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas públicas del MDMQ sobre esta materia?

El entrevistado señaló a través de una de las frases que usa siempre en sus capacitaciones “La inexistencia de accesibilidad del entorno construido constituye la manera más sutil de discriminar a una persona”, que la participación de las personas con discapacidad es indispensable en la formulación de toda política pública relacionada a la materia y que es fundamental que el Municipio de Quito independientemente del tipo de proyecto o documento normativo que elabore, cuente siempre con la opinión de las personas que se encuentran en esa condición.

Anexo 2

Guía de Entrevista

I.- Datos Generales

Fecha de Entrevista: Quito D.M., 17 de noviembre de 2016

Lugar: Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito

Dirección: Calle Jorge Washington E 4-54 y Av. Amazonas, tercer piso

II.- Datos del Entrevistado

Nombre y Apellido: funcionario municipal, quien pidió mantener su identidad en reserva

Contacto: 3952300 Ext. 12269 / 12259

III.- Cuestionario de Preguntas

1.- ¿Qué es para el Municipio el acceso al transporte público de las personas con discapacidad física?

Para que una ciudad sea accesible debe contar con bienes y servicios que sean diseñados para todos. En el caso del transporte público, se requiere que la condición de accesibilidad sea ampliada en el sentido de que esta administración sí la está contemplando y como muestra de aquello se pueden ver las nuevas paradas y los nuevos buses articulados y biarticulados, los cuales cuentan con diseños más amigables y de fácil acceso para todas las personas con y sin discapacidad.

2. ¿Cuenta el Municipio con un concepto de accesibilidad? ¿Cómo se aplica este al transporte público?

El concepto es el que está contemplado en la normativa internacional y nacional relacionado a la materia. El problema de la inaccesibilidad en Quito es la misma ciudad, dado que no está diseñada para las personas con discapacidad; problema que a su vez va ligado con la falta de normativa interna del Gobierno local para hacer cumplir la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

3. ¿Se ha garantizado la participación de las personas con discapacidad para el diseño y evaluación de estas políticas? ¿De qué manera?

En materia de participación para el diseño e implementación de la política pública, el entrevistado sostuvo que para la elaboración del Plan de Ordenamiento

Territorial se contó con la colaboración de instituciones como la Secretaría de General de Planificación, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Inclusión Social, entre otras, y con la participación de la ciudadanía en general, aunque sin detallar a qué sectores correspondían. Todas las opiniones y sugerencias fueron valoradas y tomadas en cuenta para la elaboración del referido Plan. Se formaron grupos de consultores expertos con la finalidad de construir propuestas acorde a los tres ejes propuestos en la campaña del alcalde Mauricio Rodas, Quito ciudad inteligente para la gente, Quito ciudad solidaria y Quito de Oportunidades.

4. ¿Las políticas diseñadas cuentan con el debido y suficiente presupuesto?

La asignación presupuestaria para la mejora del sistema metropolitano de transporte es suficiente para conseguir muchos resultados positivos en ese ámbito. No obstante, se debe tomar en cuenta que las necesidades son permanentes y nunca terminan por satisfacerse todas completamente, por lo que hace que los recursos económicos se vuelvan limitados y hasta insuficientes.

La construcción de un transporte público amigable y accesible para las personas con discapacidad es una tarea que se encuentra contemplada y en la cual se está trabajando diariamente.

5. ¿Ha elaborado el Municipio indicadores que permitan medir el grado de avance de estas políticas?

Entre los principios, políticas y objetivos del Municipio de Quito, están los de convertir a la ciudad en un sitio más amigable para todos los sectores de la población y eso incluye a las personas con discapacidad. El Municipio considera a la movilidad como un elemento clave para el progreso y desarrollo de la ciudad. Diariamente, las autoridades competentes realizan una ardua tarea por mejorar las condiciones del sistema metropolitano de transporte, para lo cual sí se han elaborado indicadores que facilitan la construcción de buenas políticas.

Entre los indicadores se destaca la constatación del número de personas en situación de vulnerabilidad, riesgo, brecha social, y atención prioritaria atendidas; número de subsistemas implementados que cuentan con planes de igualdad; y, la presencia de las instituciones, organizaciones y participantes involucrados en estos

subsistemas. Con esto se intenta desarrollar sistemas de medición e impacto de la política construida.

6. ¿Existe algún nivel de coordinación entre el MDQM y el CONADIS en esta materia? ¿Qué acciones se realizan?

El funcionario municipal, respecto al tema de coordinación con el CONADIS y con otros ministerios rectores de la política de accesibilidad manifestó que existe un compromiso por parte del Municipio de Quito de trabajar de manera articulada con las autoridades competentes a fin de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en el transporte público. No obstante, eso es un trabajo del día a día y que requiere tiempo para ver resultados.

7. ¿Considera que las políticas y servicios de transporte público del MDMQ garantiza el derecho a la movilidad urbana de las personas con discapacidad? ¿Por qué?

Los proyectos emprendidos por parte del Municipio intentan atender muchas de las necesidades de la población quiteña; sin embargo, esto requiere de tiempo y de la asignación de un presupuesto adecuado. Actualmente, se ha mejorado la infraestructura de los buses del sistema metropolitano de transporte, haciéndolos más rápidos, cómodos y seguros para la ciudadanía en general. La accesibilidad es un tema que está siendo contemplado y que se verá reflejada de mejor manera con la construcción del Metro de Quito.

8. ¿Ha conocido el Municipio alguna denuncia presentada por una persona con discapacidad afectada por el inaccesible transporte público en la ciudad de Quito? ¿Cuántas? ¿Qué respuesta se ha dado?

La Empresa Pública Metropolitana de Transporte Público - EPMTTP implementó el programa “Cuéntame” que hace referencia a la estructuración del sistema informático dentro del Sistema Integrado de Transporte para el registro de denuncias por violencia sexual o de cualquier índole de discriminación. En el año 2014 hasta finales de agosto de 2015 fueron reportados y atendidos 450 casos; de los cuales, 274 tuvieron una denuncia formal ante la Fiscalía, mientras que en los 176 casos restantes, las mujeres decidieron no presentar cargos porque no lograron identificar al agresor.

Actualmente, con la colaboración del personal de apoyo del sistema y de las víctimas se está logrando que se reporten una gran cantidad de casos de exclusión, discriminación y de violencia contra cualquier usuario.

9. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas públicas sobre esta materia?

En cuanto a la accesibilidad y su incorporación dentro de la planificación y ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano, el entrevistado sostuvo que el ejercicio de la planificación siempre va dirigido a mejorar el bienestar colectivo e individual de las personas, y eso se lo ejecuta mediante la prestación de servicios de calidad y eficiencia. El sistema de movilidad está planificado en función de las necesidades de las personas, y es por eso que considera que la accesibilidad sí está contemplada como una meta importante que va a realizar esta administración.

Recomienda que la sociedad civil se involucre más en todos los ámbitos de su interés y que sus inquietudes, observaciones y sugerencias sean entregadas a las autoridades competentes, a fin de que estas puedan ser analizadas e incorporadas de la mejor manera posible.

Anexo 3

Guía de Entrevista

I.- Datos Generales

Fecha de Entrevista: 30 de noviembre de 2016

Lugar: Quito

II. Datos del Entrevistado

Nombre y Apellido: Por pedido expreso del entrevistado, se guarda reserva de su identidad y se lo identificará como Juan.

Edad: 38 años

Estado civil: Casado

Ocupación: Servidor público

Tipo de Discapacidad: Física

Porcentaje de Discapacidad: 45%

III.- Cuestionario de Preguntas

1.-¿Usa usted el servicio de transporte público en la ciudad de Quito, SI o No y por qué?

El transporte público constituye un eje central en mi vida diaria, dado que es el medio que empleo para trasladarme de mi casa a mi lugar de trabajo y viceversa.

2.- ¿Qué tipo de transporte usa y con qué frecuencia?

Por la ubicación de mi casa, uso más el Ecovía.

3.-¿Alguna vez se ha sentido discriminado al usar el servicio de transporte público, SI o NO y por qué?

Con lágrimas en los ojos, sostuvo que muchas personas que no presentan ninguna diferencia física suelen creer que las personas con discapacidad física simulan su condición para recibir ventajas o beneficios como un lugar prioritario en la fila u ocupar un espacio privilegiado en algún lugar. En su caso, a pesar de que su limitación física es visible, le tocó enseñar su carné de discapacidad para pagar el 50% menos de la tarifa del pasaje. Situación que a su manera de ver, lo humilla y pone en evidencia la falta de conciencia y sensibilidad por parte de la sociedad en general.

4.- ¿Considera usted que el servicio de transporte público es accesible para las personas con discapacidad, sí o no y por qué?

Este servicio no cumple con los parámetros de accesibilidad y eficiencia para personas que poseen discapacidad, dado que abordar un bus en cualquiera de sus paradas es completamente imposible salvo que se cuente con la colaboración de otras personas. Ningún transporte público está acondicionado para ofrecer un servicio de calidad para las personas con discapacidad física.

5.- Cómo considera usted que debería ser el entorno para la personas con discapacidad, a fin de que puedan ejercer su derecho a la libre circulación?

La situación de una persona con discapacidad, especialmente, física se convierte en una limitante para integrarse socialmente. Las autoridades competentes no prestan atención a nuestras demandas ni mucho menos invierten tiempo ni dinero por tratar de remediar la situación de accesibilidad. La discapacidad es algo que a la sociedad le toma tiempo aceptar, y en muchas ocasiones no se acepta nunca.

Las personas deberían vernos y tratarnos como a cualquier otra persona, sin miradas extrañas o reacciones incómodas. Si necesitamos atención, la solicitamos.

Se debería el orden prioritario para el ingreso y salida de todos los lugares y servicios. Muchas veces no podemos acceder al transporte público porque existe mucha aglomeración por parte de la gente y porque el conductor no nos da el tiempo de espera suficiente para que podamos entrar o salir del autobús.

6.- ¿Conoce usted de algún programa o plan que involucre la política de discapacidad relacionado al tema de accesibilidad en el transporte público? SI o NO, cuál?

No estoy familiarizado con ningún programa que me permita acceder de mejor manera al autobús.

7.- Ha participado usted de alguna política pública de discapacidad relacionada al tema de mejorar el transporte público para las personas que se encuentran en esa condición?

Indicó que ha asistido como participante a seminarios y congresos organizados por el CONADIS, en los cuales se han difundido los derechos de las personas con discapacidad. Menciona además, que actualmente la referida institución está preparando Jornadas de Turismo Accesible, con la finalidad de brindar confort al turista con

discapacidad. No obstante de aquello, no ha existido una participación directa en espacios de definición y/o evaluación de políticas sobre accesibilidad al transporte público.

Anexo 4
Cuestionario de preguntas
Grupo Focal

I.- Datos Generales

Fecha de Realización: Quito D.M., 30 de noviembre de 2016

Lugar: Avenida 10 de agosto N37-193 entre Villalengua y Barón de Carondelet

II.- Datos del Grupo Focal

Nombre de la Organización: Federación Nacional de Ecuatoriano con Discapacidad Física - FENEDIF

Edades: 25 a 50 años

Grupo conformado por: Hombres y mujeres

Ocupación: Servidores públicos

Tipo de Discapacidad: Física y Visual

Porcentaje de Discapacidad: 45 al 90%

II.- Cuestionario de preguntas desarrolladas en el grupo

1. ¿Qué es o significa para ustedes el acceso al transporte público?

La mayoría de respuestas del grupo manifestaron que es el derecho a movilizarse con seguridad y libertad, contar con rampas adecuadas, que todas las áreas del sistema de transporte público sean accesibles y que el transporte debe ser para todos, para lo cual, exigen la implementación de medios físicos y técnicos adecuados para su cumplimiento. Muchos consideran que las estaciones del sistema de transporte público de la ciudad no son accesibles, dado que muchas no poseen rampas y sí las tienen no cuentan con la inclinación adecuada y no poseen la señalización necesaria. Otros piensan que es un riesgo constante la idea de resbalarse, superar desniveles bruscos o escaleras, pasar por puertas muy estrechas, y sobre todo acceder al bus en el momento que se desea dado la gran cantidad de personas que emplean el transporte público.

2. ¿Consideran que este acceso está garantizando en la ciudad de Quito? ¿Por qué? y ¿Cómo?

Todos los participantes del grupo fueron concordantes en señalar que el desconocimiento sobre el tema de discapacidades por parte de quienes prestan el servicio de transporte y de la ciudadanía en general es una de las más graves limitaciones que deben enfrentar diariamente. De igual manera, indicaron que para las personas que usan sillas de ruedas es totalmente imposible acceder al transporte público dado los escalones en los buses o por la falta de ayuda para subir.

Señalaron además, que la falta de los elementos requeridos para todos los tipos de discapacidades hacen que la brecha hacia la accesibilidad sea cada vez más larga; sobre todo, porque es necesario que el personal del transporte y los ciudadanos tengan conocimiento referente al lenguaje de señas, lenguaje de braille, habilidades para escuchar y leer labios, medios técnicos como rampas, plataforma elevadora, arrodillamiento, entre otros, son necesarios diariamente para hacer exigible su derecho al acceso.

3. ¿Cuántos de ustedes utilizan el transporte público del MDMQ para movilizarse? Si lo usan, ¿a qué medio de transporte acceden, con qué frecuencia lo hacen, cómo se han sentido tratados y que grado de satisfacción tienen con ese servicio? Si no lo usan expliquen el motivo para no usarlo.

Sobre la utilización del transporte público, todas las personas del grupo sostuvieron que lo usan como medio diario para movilizarse de un sitio a otro. No obstante de aquello, todas determinaron que enfrentan dificultades diarias para hacer uso de este servicio. Algunas consideraron que las barreras actitudinales son las más cotidianas y las que más detestan, una porque no respetan los espacios destinados para personas en su condición y otra porque las personas no están familiarizadas con las necesidades ni lenguaje que se debe emplear hacia ellas.

4. ¿Cuáles consideran ustedes que son las principales limitaciones que tiene en el actual sistema de transporte público del DMQ para garantizar el acceso de las personas con discapacidad física?

Consideran que la indiferencia no es solamente de las autoridades locales sino de la sociedad civil, dado que diariamente reciben empujones y en muchas ocasiones se acompaña la agresión visual, es decir, ellos creen que existe falta de sensibilidad

de las personas o a su vez mucha curiosidad, dado que siempre están las miradas de pena en la mayoría de veces, o de malestar por compartir con personas con discapacidad. Las personas sin discapacidad no logran aún comprender qué es la discapacidad y cómo tratar a una persona que vive con esa condición, dado que no es solamente un asunto de leyes y normativa; sino a su vez, de un proceso de transformación sociocultural.

5. ¿Teniendo en cuenta las tres últimas administraciones del MDMQ (Paco Moncayo, Augusto Barrera y Mauricio Rodas) en cuál consideran o han conocido que se han desarrollado planes, proyectos o servicios que garantizan el acceso al transporte público para personas con discapacidad física? y ¿por qué?

Comentaron que ninguna administración municipal se ha preocupado o ha tomado realmente interés para tratar el tema de discapacidades. Consideran que hasta la presente fecha, no se puede hablar de garantizar el derecho, dado que eso implicaría que todo está bien, cuando no lo es. Sin embargo, a su manera de ver, creen que la administración de Augusto Barrera fue en la cual se evidenció cierta preocupación por los derechos de las personas con discapacidad en materia de movilidad porque se empezó a respetar el beneficio de la rebaja en la tarifa al transporte y porque se inició con la construcción del Metro de Quito.

6. ¿Alguna vez las autoridades municipales u otra entidad del Estado les ha consultado sobre algún proyecto, programa o plan para hacer efectivos su derecho a tener un transporte público adecuado y accesible?

Indicaron que nadie se preocupa por ellos y que nunca han sido consultados en ninguna de las tentativas de acciones tomadas por el Municipio en cuanto a mejorar el sistema de transporte público. Notaron con inquietud que ninguna de ellas ha participado en los procesos de toma de decisiones en materia de discapacidad. Señalaron además, que la mala calidad de servicio se debe directamente a la falta de interés por parte de la entidad municipal y a que el presupuesto no ha estado dirigido a proteger sus derechos, sino a cuidar de los bolsillos de quienes ostentan momentáneamente el poder.

7. ¿Han tenido algún incidente o dificultad para el acceso al servicio público de transporte en Quito? ¿Qué hicieron ante ello? ¿A qué instancias acudieron para encontrar una solución? ¿La encontraron?

Señalan que hasta la actualidad no existe una solución respecto a la falta de acceso al transporte en Quito, dado que no es un asunto que sea de interés por parte de las autoridades competentes ni de la sociedad en general.

Manifiestan que parece que este es un asunto que solamente les afecta a ellos, y como tal, no han tenido una respuesta adecuada a ninguna de sus inquietudes o quejas, más allá, de las habituales “estamos trabajando en ello”.

8. ¿Qué sugerencias harían para garantizar el derecho de acceso al sistema de transporte público para personas con discapacidad física en el DMQ?

Recomiendan que se trabaje de manera coordinada con las instituciones involucradas en el tema de movilidad, a fin de que se respete y proteja el derecho de todas las personas a la accesibilidad al servicio de transporte público. Consideran además que se debería trabajar por la elaboración de un Protocolo de Comportamiento, aludiendo que se deberían formular guías o procedimientos de buenos modales y actitudes hacia la discapacidad, a fin de evitar que se sigan generando modelos excluyentes y de segregación social.

Finalmente manifiestan que siempre este proceso se ha visto detenido por un sinnúmero de barreras que van desde las representaciones sociales del mismo grupo hasta las barreras arquitectónicas creadas por la misma humanidad, por lo que, solicitan se protejan sus políticas de vida; así como, se respeten sus derechos y libertades fundamentales en todos los ámbitos de su vida.

Anexo 5

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE¹⁸⁰

I.- Datos Generales:

Fecha: Quito D.M., 08 de noviembre de 2016

Hora: 12h30

Recorrido: Estación “De las Universidades” de la Ecovía

Dirección: Avenida 12 de octubre

Acompañamiento: A persona con discapacidad física

II.- Objetivo general:

Ubicar personalmente la realidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito y su accesibilidad para personas con discapacidad física.

III.- Objetivos Específicos:

a) Evidenciar las barreras físicas, actitudinales y de información que se imponen socialmente a las personas con discapacidad, que las discriminan, las excluyen y las mantienen al margen de la integración;

b) Determinar el adecuado acondicionamiento e infraestructura del autobús que determine el libre desplazamiento y movilidad de las personas con discapacidad; y,

c) Verificar el cumplimiento por parte de los usuarios, conductor y personal del transporte con respecto del Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público.

El día lunes de 08 de noviembre del 2016 a las 12h30 en la ciudad de Quito, se procedió a realizar una observación empezando el recorrido en la Estación de la Ecovía denominada “De las Universidades” hasta llegar a la Estación principal de la Ecovía ubicada en la Río Coca; en la cual se recogió información referente al servicio del transporte y su acceso para las personas con discapacidad física.

¹⁸⁰ La observación participante consiste en una herramienta empleada por el investigador que implica un proceso de aproximación de conocimiento. Es un método que se emplea para evidenciar una situación en concreto, define sus objetivos e interpreta los datos observados. Describir cuándo se realizó, fecha, lugar, parada, etc, y la descripción de la persona con discapacidad, sin nombre, pero sí datos de identificación

La observación se la realizó siguiendo cinco pasos: a) Determinación del objeto - situación a observar, b) Definiendo los objetivos de la observación, c) Eligiendo la forma de registrar los datos obtenidos, d) Analizando e interpretando los datos observados; y, e) Registrando los datos obtenidos.

Se estableció a la observación directa como el método más preciso de registrar los datos obtenidos. Es decir, se logró percibir la situación sin ninguna intermediación, consiguiendo de esa manera, pasar por desapercibida entre los usuarios del servicio de transporte, y conseguir una observación real.

A continuación se presenta un cuadro en el que se demuestran los indicadores empleados en la observación y los resultados obtenidos entre muy satisfactorio, satisfactorio, regular e insatisfactorio.

Servicio de Transporte Público en la ciudad de Quito para personas con discapacidad física

Indicadores	Muy Satisfactorio	Satisfactorio	Regular	Insatisfactorio
1. Acondicionamiento y adecuación de la infraestructura que ayuden el libre desplazamiento y movilidad.				La Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el país, el bloque de constitucionalidad, las normas de orden nacional y la jurisprudencia constitucional han establecido la obligatoriedad de la accesibilidad en el servicio del transporte público.
2. Plazas de aparcamiento reservadas en las estaciones y en el autobús			Se logró evidenciar que existe la habilitación y ubicación de espacios para	

			colocación de sillas de ruedas. No obstante de aquello, no existen los sistemas de seguridad, espacios para colocación de objetos.	
3. Espacio y anclaje para usuarios con sillas de ruedas			El número, localización y señalización de espacios para usuarios con sillas de ruedas son insuficientes e inadecuados, dado que no permite realmente ejercer libre y plenamente el derecho al acceso.	
4. Maneras de ver, percibir o afrontar a la discapacidad por parte de los usuarios sin discapacidad.				Se mantiene la concepción de percibir a las personas con discapacidad como limitadas o anormales.
5. Aplicación de Protocolos de Buen Comportamiento o Guía de Buenas Prácticas				El desconocimiento de cómo tratar a una persona con discapacidad es evidente. No existe una educación entre la ciudadanía de cómo brindar ayuda

				de ser necesario o de cómo lograr su inclusión social en igualdad de condiciones.
6. Barreras físicas (rampas, elevadores, puertas preferenciales, puertas con dispositivos sonoros, informadores electrónicos que indican la próxima parada)				El transporte público no contaba con ninguna de las adecuaciones técnicas requeridas para garantizar el derecho al acceso al servicio.
7, Barreras Actitudinales (actitud y comportamiento del conductor y personal del servicio de transporte)				No existe acompañamiento del personal del servicio para casos en los cuales la persona con discapacidad requiera asistencia. El conductor no prevé la posibilidad de que acceda una persona por ejemplo en silla de ruedas, dado que el tiempo de espera para abrir y cerrar las puertas es poco. Las personas sin discapacidad no se percatan de la presencia de alguna con discapacidad.

Fuente: Planes de Desarrollo referidos

Elaboración: Mónica Bolaños, 2018.

La accesibilidad al ser la condición esencial que debe estar contenida en todos los servicios abiertos al público y de uso público, como el transporte constituye una obligación para todas aquellas personas que oferten bienes, servicios y productos abiertos

al público o de uso público. Esta aclaración encuentra su fundamento en que la obligación no proviene solamente de las autoridades estatales o locales sino de toda aquella que deniegue el acceso, dado que la negación de acceso constituye un acto discriminatorio¹⁸¹.

Puede decirse que el acceso al transporte público es una condición que refuerza la igualdad de condiciones y de oportunidades de las personas con discapacidad. Todo acto contrario a la igualdad es discriminatorio. “La obligación de la mejora progresiva de las condiciones materiales en el nivel de vida de los ciudadanos, se encuentra relacionado con el derecho a la igualdad y la correlativa a la no discriminación, en tanto que las políticas públicas en una democracia constitucional, fundamentada en el respeto por la diversidad humana debe buscar proteger a los sectores más vulnerables y discriminados históricamente”¹⁸².

Por último, a manera de conclusión de la observación, se establece que el servicio de transporte público no es accesible para las personas con discapacidad física. Por un lado, la conducta o el trato dirigido hacia ellos es el incorrecto. El conductor y personal del transporte debería estar predispuesto a ayudar a la persona con discapacidad en todo lo que requiera. Debería existir personal auxiliar en la estación que ayude a embarcar y desembarcar a las personas. Por otro lado, las barreras físicas restringen el derecho al acceso dado que no se cuenta con plataformas para personas con discapacidad, existe la imposibilidad de superar pendientes importantes, imposibilidad de paso por espacios estrechos y porque no existen espacios suficientemente amplios para que puedan girar o para la apertura de puertas. Estos resultados negativos reflejan la discriminación a la que están sometidos, así como las barreras físicas, actitudinales y de información que les deniegan el acceso diariamente a un servicio de transporte de calidad.

¹⁸¹ Organización de las Naciones Unidas, “Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observación General N.º 2 - Accesibilidad”, (Ginebra: 2014), 2.

¹⁸² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-630, 24 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-630-11.htm>