

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Gestión**

Maestría en Gestión del Desarrollo

Mención en Desarrollo Social

**Análisis de los resultados económicos y sociales del proyecto de  
inclusión productiva para personas con discapacidad de la Secretaria  
Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades, periodo 2013-  
2016**

Oscar Alejandro Valladares Narváez

Tutor: Jairo Israel Rivera Vásquez

Quito, 2021





## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Oscar Alejandro Valladares Narváez, autor de la tesis “Análisis de los resultados económicos y sociales del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades en el periodo 2013-2016”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gestión del Desarrollo 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 formato virtual, electrónico, digital u 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.

7 de febrero de 2021

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

En este estudio se analizan los resultados del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades en el periodo 2013-2016, la evolución del proyecto desde la política pública y la incidencia en la población con discapacidad y sus familias. Mediante un estudio descriptivo, se detallan los datos estadísticos de las instituciones y la información de los entrevistados involucrados en el mismo para contrastar sus resultados.

Inicialmente, se revisan planteamientos de la discapacidad con una perspectiva histórica, médica, social y de garantía de derechos. Además, toma en cuenta conceptos como integración hasta inclusión social. Al final, profundiza en la política pública y su ciclo para comprender acerca de la construcción del proyecto de inclusión productiva.

A continuación, se explican varios programas de inclusión productiva en el mundo y la región. Se revisan las experiencias de países de la OCDE como programas amplios de garantía de derechos laborales de la población, así como aquellos desarrollados en América Latina. Se concluye con el proceso de construcción del proyecto de inclusión productiva ecuatoriano analizando la evolución de las discapacidades desde los noventa del siglo pasado hasta la creación de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis).

Por último, se analizan los datos levantados a través de instituciones oficiales y actores involucrados en el proyecto. Se determinan las cifras gubernamentales oficiales para conocer el alcance de la política pública en discapacidades. Se contrastan la información y opiniones de los entrevistados sobre política pública, resultados económicos y sociales del proyecto y hallazgos relevantes para posibles investigaciones futuras.

En conclusión, existen avances en inclusión de personas con discapacidad en el país, pero aún es insuficiente. Su política pública toma de varias experiencias internacionales y regionales, pero su ejecución no fue articulada. Los resultados del proyecto fueron positivos; sin embargo, no fueron sostenibles para incluir productivamente a las personas con discapacidad.

Palabras clave: política pública, programas, proyectos, discapacidad, inclusión productiva, resultados



Para Pául y Kary.

Para mis sobrinos, Ian y Sergio Antonio. Por ser siempre una fuente energía inagotable  
para seguir adelante.



## **Agradecimientos**

A mi familia, por su apoyo constante durante todos los aspectos de mi vida.

A mis padres, por ser la base de mi existencia.

A mis hermanos Paúl y Andrés y mis cuñadas.

A Andrea, por creer en mí, más allá del tiempo y la distancia.

A las personas con discapacidad que sin su valiosa información esta investigación no sería posible.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por aportar en mi formación académica.

A mi tutor de tesis, Jairo Rivera, por los conocimientos compartidos en las aulas, y los lineamientos para el presente estudio.



## Tabla de contenidos

Figuras y tablas .....	13
Introducción .....	15
Capítulo primero El enfoque de la discapacidad y la política pública .....	21
1. La discapacidad .....	21
1.1. Perspectiva histórica.....	21
1.2. El modelo médico.....	23
1.3. El modelo social .....	24
1.4. La garantía de los derechos humanos.....	26
2. La inclusión.....	29
2.1. El origen: la integración .....	30
2.2. La inclusión social.....	33
3. La política pública.....	37
3.1. El objeto de estudio .....	37
3.2. El ciclo de la política pública .....	39
Capítulo Segundo Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva .....	51
1. Programas y proyectos a nivel mundial – Fuera de América Latina.....	51
1.1. Europa .....	51
1.2. Estados Unidos de América .....	57
2. Programas y proyectos a nivel mundial – América Latina.....	61
2.1. Chile .....	61
2.2. Brasil .....	62
2.3. Argentina.....	64
2.4. Colombia.....	65
2.5. Perú .....	66
3. Ecuador: el Proyecto de Inclusión Productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades.....	68
3.1. Historia.....	68
3.2. Transferencias monetarias condicionadas .....	69
3.3. Misión Solidaria Manuela Espejo .....	72
3.4. Setedis - Proyecto de Inclusión Productiva.....	73
Capítulo Tercero Proyecto de inclusión productiva: logros y desafíos .....	83
1. Resultados generales (datos oficiales).....	83
1.1. Inclusión productiva.....	84

1.2.	Inclusión laboral.....	87
1.3.	Generación de competencias.....	88
1.4.	Otros resultados oficiales.....	90
2.	Análisis de información de los actores claves.....	91
2.1.	Política pública.....	93
2.2.	Resultados económicos.....	100
2.3.	Resultados sociales.....	104
3.	Hallazgos: más allá de las cifras.....	110
	Conclusiones.....	117
	Lista de referencias.....	123
	Anexos.....	129
	Anexo 1: Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva en Países de la OCDE (Europa).....	129
	Anexo 2: Programas y servicios gubernamentales brindados para personas con discapacidad en Estados Unidos de América.....	131
	Anexo 3: Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva en América Latina.....	133
	Anexo 4: Proceso de inclusión productiva - Setedis.....	137
	Anexo 5: Guía de entrevista para ex funcionarios de Setedis.....	138
	Anexo 6: Guía de entrevista para otras organizaciones o instituciones.....	140
	Anexo 7: Guía de entrevista para beneficiarios del proyecto.....	142

## Figuras y tablas

Figura 1. Red de Inclusión Productiva .....	74
Figura 2. Proceso de Inclusión Productiva.....	76
Figura 3. Emprendimientos asesorados 2013-2016 .....	86
Figura 4. Inclusión laboral de personas con discapacidad 2007-2016 .....	87
Figura 5. Emprendimientos asesorados y número de beneficiarios directos.....	89
Tabla 1. El <i>Policy Cycle</i> según Jones (1970) .....	39
Tabla 2. Tipos de evaluación.....	48
Tabla 3. Vista general de la Economía Social de Flemish, 31/12/2014 .....	53
Tabla 4. Monto de transferencias condicionadas 2014 Y 2016.....	71
Tabla 5. Emprendimientos implementados por la Secretaría Técnica de Discapacidades (Setedis).....	85
Tabla 6. Número de emprendimientos implementados por provincia (2013-2016).....	85



## Introducción

El presente estudio analiza los planteamientos teóricos sobre la discapacidad y la inclusión desde la política pública, aquellos programas o proyectos en otros países que aportaron a la inclusión laboral y productiva de las personas con discapacidad y los resultados del proyecto de inclusión productiva en el periodo mencionado. Hace énfasis en aquellas variables económicas y sociales relacionadas a la inclusión de las personas con discapacidad y al mejoramiento de su calidad de vida. Debido a la escasa información sobre los resultados oficiales del proyecto y más aún sobre la evaluación final del mismo por parte de las instituciones responsables, era necesario determinar cuáles fueron y si tuvieron relevancia para las personas con discapacidad en la provincia de Pichincha. Adicionalmente, era importante mostrar si este tipo de proyectos son inclusivos realmente o solamente integradores, desde una óptica crítica que evidencie los sesgos de la política pública, en especial la de inclusión económica y social.

Así, la cuestión central fue la siguiente: ¿Cuáles fueron los resultados económicos y sociales del proyecto de inclusión productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades en el periodo 2013-2016?

Desde el reconocimiento de los derechos humanos en 1948 se crea un marco normativo internacional para garantizar aquellos derechos básicos de las personas para promover la igualdad, en cuanto a oportunidades se refiere, sin discriminaciones. Es así que en el año 2006 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconociendo en su artículo 27 la adopción de las siguientes medidas: prohibir la discriminación, proteger el derecho a trabajo justo, asegurar que puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, permitir el acceso a formación profesional, alentar las oportunidades de empleo y promoción profesional, promover oportunidades empresariales y el emprendimiento, emplear en instituciones públicas y privadas a personas con discapacidad a través de medidas de acción afirmativa, velar por ajustes razonables en el puesto de trabajo y promover la rehabilitación vocacional para personas con discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2006).

Este estudio empieza con la revisión de aportes teóricos alrededor de conceptos básicos de la discapacidad, la inclusión y la política pública. Sus conceptos y lineamientos permitieron entender el contexto en el cuál fue creado el proyecto de inclusión productiva,

la perspectiva histórica del mismo y la dinámica presentada en cuanto a inclusión económica y social de las personas con discapacidad y sus familias.

Programas y proyectos relacionados a inclusión laboral y otros a inclusión productiva muestran resultados diversos que han sido recogidos por una publicación de la Cepal en cuanto a desarrollo social y que es fuente de este estudio. En el literal E del capítulo 3 de *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y El Caribe*, se detallan algunas medidas adoptadas por países de la región. Estas son: “capacitación y formación ocupacional, empleo independiente y creación de empresas, cuotas de reserva de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas, cláusulas sociales en la contratación pública, servicios públicos de empleo y orientación laboral, incentivos a las empresas privadas, empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo, empleo con apoyo y empleo protegido o talleres laborales protegidos” (2019, 172–5).

Adicionalmente el documento de la Cepal resume algunos de los programas revisados en 3 ejes. Programas de apoyo a la oferta de trabajo: Seguro de Capacitación y Empleo (Argentina), Pronatec/Bolsa Formação y Planseq (Brasil), Más Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales Emprendedores (Colombia), entre otros. Programas de apoyo a la demanda de trabajo: Crediamigo – Bolsa Familia (Brasil), Programa de Apoyo al Microemprendimiento – PAME (Chile), Programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” (Perú), etc. Y servicios de intermediación laboral como: Sistema Nacional de Empleo – SINE (Brasil), Agencia Pública de Empleo (Colombia), entre otros programas en la región.

Las experiencias y aportes de otros programas y proyectos a nivel mundial y regional fueron fuentes importantes al momento de definir las acciones del proyecto de inclusión productiva desde el enfoque inclusivo. La comparación entre el Ecuador y otros países era necesaria, así como el análisis de la evolución del proyecto desde la Misión Solidaria Manuela Espejo hasta su concreción en la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis).

A nivel regional, para América Latina y el Caribe, la publicación de Cepal referencia a la advertencia de la OIT: “sobre la importancia de llevar a cabo evaluaciones rigurosas antes de masificar los programas de inclusión laboral y productiva, para conocer en mayor profundidad su alcance y sus limitaciones” (Cepal 2019, 177). En el análisis y comprensión de los resultados fue importante basarse en el ciclo de la política pública, aunque no se analiza a profundidad el proceso, si se enfoca en la fase final de evaluación.

Este insumo fue recogido de fuentes oficiales y del levantamiento de información de los principales involucrados que son el eje central del presente trabajo de investigación.

La metodología de investigación utilizada para este estudio se enfocó en la provincia de Pichincha. Para la parte medular del estudio, en cuanto a los resultados del proyecto de inclusión productiva, se realizó en dos fases. La primera, mediante el levantamiento de información de fuentes secundarias como informes y estadísticas de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades, el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Trabajo, y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. En esta fase se debe mencionar que, debido al cierre de Setedis, no existió un informe final de evaluación del proyecto, ya que este proyecto se transfirió al Mipro. Se realizaron las gestiones previas para conocer sobre estos resultados, en donde el entrevistado del Mipro (Gonzalo Soto) —en entrevista no documentada— aseguró que no existía dicho informe final. Sin embargo, facilitó información cuantitativa del proyecto mediante correo electrónico de 12 de diciembre de 2018, la misma que se utilizó para el presente estudio.

Por otra parte, se consultó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) sobre la existencia de la rendición de cuentas tanto de Setedis y Mipro para el año 2016 mediante correo electrónico de 25 de mayo de 2021. El CPCCS respondió y solicitó que contacte con el funcionario Fausto Basabe mediante llamada telefónica. El funcionario explicó acerca de la búsqueda de los informes de rendición de cuentas dentro del página web del CPCCS. Se pudo evidenciar con él que no existía la rendición de cuentas de Setedis, pero si existía el informe de Mipro en archivo PDF. El informe encontrado solamente hace mención al cumplimiento del proyecto en estudio, más no detalla datos cuantitativos de los resultados obtenidos. Se buscó el día 26 de mayo de 2021 dentro de la página web del Mipro, en su sección de transparencia, pero no hay datos para años anteriores a 2019. De esta manera, se han utilizado los datos existentes de las fuentes que se detallan más adelante en esta investigación.

La segunda fase se realizó con el levantamiento de información proveniente de fuentes primarias (entrevistas) de emprendedores seleccionados de la provincia de Pichincha, de funcionarios del Ministerio del Trabajo en temas de inclusión laboral, de funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad en cuanto al proyecto de inclusión productiva, del excoordinador del proyecto y funcionarios de Setedis y del ex presidente de la Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (Fence) como representante de la sociedad civil organizada.

Con lo expuesto anteriormente, se realizó el estudio descriptivo aplicando métodos de observación y análisis, a través de las entrevistas a los responsables en las instituciones de la ciudad de Quito. Además, se analizaron las variables en el tiempo, especialmente en los resultados económicos (empleo, ingresos, generación de competencias) y sociales (educación, salud y participación).

Adicionalmente, el levantamiento de información de resultados y experiencias de los beneficiarios del proyecto de inclusión productiva, fue a través del método comparativo. Debido al número bajo de casos a analizarse, este método permitió establecer la descripción y explicación de los resultados del mismo (Pérez Liñán 2010). Para el efecto se realizó un muestreo teórico discriminado, mediante el cual se establecen variables para la selección de casos. Ésta selección de casos estuvo dado por una estrategia de similitud y diferencia con un diseño basado en casos más similares; la saturación teórica permitió recabar los datos relevantes para establecer los resultados del proyecto (Strauss y Corbin 2012). En este sentido las variables a utilizadas se explican de la siguiente manera:

- **Variable X1:** se utilizó la clasificación de tipo de emprendedor relacionada con la severidad de la discapacidad, resultando en dos datos: emprendedor con discapacidad o emprendedor sustituto de persona con discapacidad. De acuerdo a la Ley Orgánica de Discapacidades, sustitutos de una persona con discapacidad son: “Las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja de unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento” (EC 2012, Art. 48).
- **Variable X2:** se utilizó la clasificación de tipo de emprendimiento relacionada con emprendimientos nuevos (negocios que empiezan sus operaciones por primera vez) o emprendimientos en fortalecimiento (negocios que ya se encontraban en funcionamiento y necesitaban fortalecerlo). El tipo de actividad o sector productivo es indistinto para la selección de casos en cuanto a esta variable.

Se seleccionaron cuatro casos que fueron tomados de la base de emprendedores entregada por el Ministerio de Industrias y Productividad, de acuerdo a la relevancia geográfica en la provincia de Pichincha. Las técnicas y herramientas de investigación fueron entrevistas con preguntas abiertas a partir de los conceptos utilizados en el estudio

sin descartar otros conceptos que se presenten en el desarrollo del mismo. Además, la observación fue importante en todo el levantamiento de información relevante.

De la investigación, se desprendió el primer capítulo, en el cual se detallan los aporte teóricos y metodológicos en cuanto al tratamiento de la discapacidad desde varias perspectivas. De la misma forma se trató a la inclusión como todos aquellos análisis teóricos con visiones históricas y de garantía de derechos. Al final, se toma como base de análisis a la política pública y su ciclo para comprender de mejor manera la creación del proyecto en el país.

En el segundo capítulo se revisa y detalla aquellos programas y proyectos a nivel mundial y regional en cuanto a políticas públicas gubernamentales. Se analizan a los países de la OCDE por fuera de la región, pero también países como Estados Unidos, México y Chile. En cuanto a América Latina, se tomaron experiencias de países de Sudamérica y con realidades más parecidas a la ecuatoriana como Colombia y Perú. En este mismo capítulo se detalla la evolución de la Misión Solidaria Manuela Espejo hasta convertirse en Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) y su proyecto de inclusión productiva desde una perspectiva histórica.

En el tercer capítulo, eje central del estudio, se analizan los resultados y datos oficiales recogidos de las instituciones involucradas con el proyecto de inclusión productiva de Setedis, así como la información y opiniones levantadas de sus actores en aquel entonces. Se contrastan la información obtenida en cuanto a desarrollo de la política pública y su ciclo, los resultados económicos y sociales del proyecto y los hallazgos adicionales del mismo.

Por último, se determinan las conclusiones y recomendaciones del presente estudio para revisiones o análisis posteriores en materia de política pública en discapacidades.



## **Capítulo primero**

### **El enfoque de la discapacidad y la política pública**

La importancia de la definición teórica de los conceptos a utilizarse permitirá comprender como la discapacidad, la inclusión y la política pública van de la mano y demostrarán la pertinencia de la aplicación de programas y proyectos sociales de mayor impacto. En lo referente a la sociedad, las políticas públicas son determinantes para el desarrollo. Definir bien una política pública depende de la comprensión de la dinámica social y los fenómenos que en ella se presentan. El mayor reto siempre se presenta en el diseño de la política pública al momento de atender dilemas sociales, más aún cuando tienen relación directa con la garantía de derechos de los habitantes y su bienestar sostenible a través del tiempo. A continuación, se mostrarán los diversos planteamientos y tratamientos de los conceptos macro del presente estudio para comprender la configuración del proyecto de inclusión productiva y sus resultados alcanzados.

#### **1. La discapacidad**

La discapacidad puede obedecer a varios conceptos desde lo médico, pasando por lo social, hasta llegar a lo económico. Su tratamiento como definición ha llevado a la sociedad moderna a incorporarlo como reconocimiento de derechos. De tal forma, se explica a la discapacidad desde su perspectiva histórica y posteriormente desde una óptica jurídica. Hay que aclarar que la discapacidad, aunque históricamente tratada como enfermedad, va más allá de estar limitada a ese campo. La discapacidad es una condición del ser humano que puede ser adquirida en cualquier etapa de la vida y que se puede acentuar o complicar dependiendo de la sociedad en la cual se desenvuelva la persona. Por tal motivo, la discapacidad debe ser tratada como una condición a abordarse desde lo médico, económico, político y social.

##### **1.1. Perspectiva histórica**

Aunque la discapacidad ha acompañado siempre al ser humano, incluso antes del apareamiento de las civilizaciones, su tratamiento más o menos teórico es reciente. Jaramillo menciona que: “La historia de la discapacidad podría originarse en el siglo IV A.C., período en el que las naciones griegas acostumbraban arrojar al abismo a aquellos

ciudadanos con discapacidad por considerarlos ofensivos para su privilegiada civilización.” (2018, 13). Es así que el tratamiento de la discapacidad nació, al menos desde la civilización, como un acto cruel y violento por no encontrarse dentro de los estándares aceptados por la sociedad. La influencia de las sociedades civilizadas —los griegos y posteriormente los romanos— llevaron al mundo occidental a normalizar el tratamiento de las personas con discapacidad desde la diferencia.

Otra fuente —desde el punto de vista ideológico— menciona a la discapacidad desde diversas ópticas. La Biblia hace referencia a ciegos, lisiados, sordos, entre otros para evidenciar las condiciones en las que se encontraban las personas en sociedad. En este texto se menciona:

Desde allí [Jesús] se dirigió al lago de Galilea, subió a un monte y se sentó. Acudió una gran multitud que traía cojos, lisiados, ciegos, mudos y otros muchos enfermos. Los colocaban a sus pies y él los sanaba. La gente quedaba admirada al ver que los mudos hablaban, los cojos caminaban, los lisiados quedaban sanados y los ciegos recobraban la vista. Y todos glorificaban al Dios de Israel. (Mt. 15:29-31)

Lo anterior es sumamente importante para comprender la forma en que la discapacidad se fue configurando a través de los tiempos con un enfoque ideológico —religioso— de enfermedad que debía ser curada, más allá de la garantía de derechos y mucho más lejano del enfoque de la inclusión.

También conocido como el “modelo tradicional”, este proceso histórico exacerbó a la discapacidad como la expresión religiosa de los “castigos divinos” o la exclusión por ser inservibles. Así lo describe De Lorenzo: “estas personas son innecesarias por varias causas: la primera, porque estima que no contribuyen a las necesidades de la comunidad; la segunda, las considera portadoras de mensajes diabólicos; la tercera, las reconduce a idea de enojo de dioses y la cuarta, opina que sus vidas no merece la pena ser vividas” (2014, 56). El mismo autor dice que: “Es a partir de la Ilustración y de la aparición de las democracias modernas cuando el panorama comienza a cambiar, viéndose como una situación injusta, que se percibe como insostenible” (2014, 53). Es así que desde el siglo XVIII el modelo tradicional, excluyente y marginador comienza a transformarse para darle una mirada médica desde la enfermedad a ser tratada.

Desde el siglo pasado hasta la actualidad, el tratamiento de la discapacidad ha evolucionado, especialmente desde el enfoque médico, social y jurídico. Por una parte, la medicina moderna ha profundizado en los tratamientos médicos para evitar la discapacidad congénita o para mejorar las condiciones de vida de quienes ya poseen dicha

condición. Por otra parte, la garantía de derechos de las personas con discapacidad nace desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la aceptación de la Carta de los Derechos Humanos por todos los estados miembros como una necesidad social para promover la inclusión de todos los seres humanos.

En el Ecuador, el desarrollo de la atención a la discapacidad se da por procesos asociativos a nivel privado desde el siglo XX. Personas ciegas y sordas y sus familias se organizaron para atender las necesidades de las personas con discapacidad desde una perspectiva de beneficencia y caridad. El Estado empezó su atención desde la década de los 40 a través de escuelas de educación especial. Con el “boom petrolero” de los años 70, los programas sociales cobraron importancia. En cuanto discapacidad se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional (Conarep) que aportó a la formación técnica e inserción laboral de las personas con discapacidad (Cazar Flores 2003, 63–4). De ahí en adelante varias instituciones se crearían para la atención a las discapacidades, en donde resalta el Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis), que en la actualidad toma el nombre de Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades y que ha sido uno de los principales actores en la definición y atención a las discapacidades en el Ecuador desde la década de los 90 del siglo pasado.

## **1.2. El modelo médico**

Por mucho tiempo, la discapacidad fue vista con carácter religioso, el mismo que promovía el distanciamiento de su tratamiento y más aún del reconocimiento y la garantía de derechos. Hasta que se empieza a tratar como un objeto de estudio por parte de la medicina, no se entendían las causas que lo originaban y peor aún si existían alternativas para atender a este grupo de la población. El modelo médico llega a analizar cada uno de los procesos que llevan a una discapacidad, sea genética o adquirida, y lo aborda como un fenómeno médico que derivará después en lo social.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2019) la discapacidad es

un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive.

Este concepto engloba la condición de discapacidad desde el enfoque médico y social en la actualidad, pero no siempre fue así. Como más adelante veremos, antes del enfoque jurídico, la discapacidad solo era vista como un problema médico. Dentro de lo social se entendía como aquellas actividades benéficas o filantrópicas —muchas veces caritativas— provenientes de personas o instituciones de ayuda social para personas excluidas de la sociedad.

Este modelo médico tuvo gran importancia desde el siglo XVIII hasta el siglo XIX —en la época de la Ilustración—. Incluso llegó a ser muy importante en el siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial, ya que los heridos en combate se convertirían en personas con discapacidad a ser tratadas. Como modelo rehabilitador buscaba superar la discriminación de la Edad Media, donde las personas con discapacidad eran tratadas como animales salvajes (Hernández Ríos 2015, 48). Es aquí cuando se empieza a incorporar las características médico-clínicas para el tratamiento de la discapacidad y que en cierto modo puedan insertarse a la sociedad, aunque no se incluyan verdaderamente. En este sentido, Hernández Ríos coincide con De Lorenzo al reconocer que este modelo llegó a su mayor expresión con la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (Ciddm) en 1980. Entre los conceptos más importantes recogidos por Ríos (2015, 49), se mencionan a:

- **Deficiencias**, como la falta o malfuncionamiento de una estructura fisiológica, psicológica o anatómica.
- **Discapacidad**, como una deficiencia para hacer alguna actividad común —de acuerdo a los estándares sociales— del ser humano.
- **Minusvalía**, como una condición de desventaja producto de una deficiencia humana, que no le permite al individuo realizar algo normalmente.

La aparente confusión de los conceptos anteriores ocasionada por estos documentos serían los que dieran paso al modelo social para identificar causas más allá de lo médico-clínico, estas causas derivarían en problemas más amplios como la exclusión y hasta la violencia en muchos casos.

### 1.3. El modelo social

El modelo social tiene que ver con los derechos humanos y la potenciación de la dignidad humana, la igualdad y la libertad para promover la inclusión (De Lorenzo 2014, 60). No desconoce la influencia del modelo médico, lo supera. Ya no se trata de una mera enfermedad a ser curada, ahora la discapacidad es una condición a ser atendida por toda

la sociedad desde la garantía de derechos y desde la inclusión. Hernández Ríos (2015, 49) coincide con este planteamiento: “Las principales características de este modelo tienen que ver con que las causas de la discapacidad no son religiosas, sino sociales y las limitaciones individuales de las personas no son el problema, sino las limitaciones impuestas por la sociedad para garantizarle las necesidades”.

Además de superar al modelo médico, se transforma al antiguo Ciddm en la nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) desde 2001. Desde aquí la discapacidad se entiende como un proceso multidimensional para superar las barreras sociales impuestas históricamente por el modelo tradicional y garantizar el acceso a la inclusión social. En este punto los autores discrepan sobre el enfoque que se desarrolla a futuro. Por un lado, Hernández Ríos menciona al “modelo biopsicosocial” como la integración de los dos modelos (el médico y el social), por el otro De Lorenzo destaca al “modelo de integración” que nace de la discrepancia entre los modelos anteriores. Más allá del nombre dado al modelo, el origen es la CIF que hace referencia a nuevos conceptos combinando lo médico y lo social. Según De Lorenzo (2014, 105–6) estos son:

- **Funciones corporales**, son funciones del cuerpo, incluidas las psicológicas.
- **Estructuras corporales**, son las partes del cuerpo, como extremidades y órganos.
- **Deficiencias**, son problemas en las estructuras y funciones anteriores, se considera una importante desviación del estado biomédico normal del cuerpo o la falta de estas estructuras y funciones.
- **La actividad**, consiste en hacer una actividad por parte de una persona.
- **Limitaciones en la actividad**, son problemas que una persona puede experimentar en la ejecución de actividades.
- **La participación**, consiste en el involucramiento en actividades propias de la vida.
- **Restricciones en la participación**, son barreras que la persona puede vivir cuando se involucra en actividades que promuevan su participación.
- **Factores contextuales**, se refieren al trasfondo vital de una persona y su calidad de vida, tiene que ver también con el ambiente.
- **Factores ambientales**, se refieren al ambiente social, físico, hasta actitudinal en el que se desenvuelve una persona.

- **Factores personales**, se refieren a las características propias de la persona y su calidad de vida. Tiene que ver con esas características individuales que no determinan una condición de salud.

#### 1.4. La garantía de los derechos humanos

Ríos hace una breve reseña histórica —desde lo jurídico— que explica la evolución de las normas en cuanto a discapacidad se refiere. Al respecto menciona al derecho romano y la definición de la *curatela*<sup>1</sup> para personas con discapacidad mental o cognitiva; al Código de Napoleón y la protección de la ley a la mayoría de edad, así como a los que estén en estado de “imbecilidad, demencia o furor” deberán estar sujetos a *interdicción*<sup>2</sup>. Como ejemplos del “reconocimiento de derechos”, los anteriores son muestras de la preocupación de la sociedad —no por la persona con discapacidad— sino de la administración de sus bienes y garantizar el beneficio de quienes no tengan discapacidad. La marginación y discriminación ya se instalaba desde el derecho, incluso hasta nuestros días con ciertas sutilezas.

Aunque el reconocimiento de los derechos humanos es relativamente reciente, comparada con la historia de la humanidad, se puede decir que: “Los derechos humanos son tan antiguos como la estructura de la familia. Al principio, el jefe de la familia fue la salvaguarda de los Derechos de sus miembros; en los grupos más grandes, los jefes de las tribus se responsabilizaban de la protección de Derechos de los agremiados” (Cazar Flores 2003, 19).

Pero no sería hasta el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, donde empezaría a reconocerse la universalidad de los derechos a través de la Declaración de los Derechos Humanos. En su primer artículo menciona: “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 (ONU 1948, art. 1)”, sus siguientes artículos refuerzan la misma idea de igualdad para todos los seres humanos. Este reconocimiento daría el empuje necesario para una serie de modificaciones no solo en lo jurídico, sino en lo social y económico. En cuanto a la discapacidad, se empieza a evidenciar la necesidad del reconocimiento de sus derechos. Ya no solo es la necesidad

---

<sup>1</sup> En derecho civil, término utilizado para la tutela de otra persona que no puede gobernarse por sí mismo. Estipulado en el artículo 367 del Código Civil del Ecuador.

<sup>2</sup> En derecho civil, término utilizado para que el padre o la madre puedan seguir cuidando de un hijo con discapacidad intelectual una vez alcanzada la mayoría de edad. Estipulado en el artículo 479 del Código Civil del Ecuador.

de atención médica, sino la verdadera inclusión más allá de sus limitaciones y para esto otros instrumentos jurídicos serían necesarios. Algunos de estos instrumentos regulatorios y de política pública para mejorar la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad son: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas) y el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de la OIT (Jaramillo 2018, 10).

Algunos conceptos se desprenden desde los derechos humanos para el tratamiento de la discapacidad y estos los recoge Jacay Munguía (2005, 15–18):

- **Principio de igualdad y no discriminación**, se reconoce como primero como igualdad formal, pero después se trata de igualdad de oportunidades para que la ley promueva la igualdad de condiciones y oportunidades. A través de la igualdad se detalla a la no discriminación como una conducta que se basa en las diferencias naturales o sociales que no están relacionadas con capacidades individuales.
- **Autodeterminación**, es el derecho que tienen las personas a participar en las actividades de orden público, especialmente en lo que a discapacidad les concierne.
- **Prevención y rehabilitación**, la prevención tiene que ver con la anticipación de sucesos que provoquen accidentes en los diferentes entornos, estos pueden ser prevención primaria (impedir desgaste intelectual, sensorial, físico o psicológico) y prevención secundaria (evitar una discapacidad permanente). La rehabilitación está relacionada con todas las acciones que le permitan a la persona con discapacidad mejorar sus condiciones en el entorno y así mejorar su calidad de vida.
- **Integración e inclusión**, integración es el proceso que ayuda a incorporar a una persona con discapacidad a un entorno mediante ciertas adaptaciones. La inclusión, relacionada con la integración, tiene que ver con que todos puedan acceder sin discriminación al entorno, no solo quienes tengan discapacidad. Es decir que todos deben ser tratados de la misma manera en la vida económica, social y cultural.
- **Acción afirmativa**, es una obligación de los Estados para que todos los individuos gocen de sus derechos. También se llama: medidas positivas, políticas de discriminación inversa o discriminación positiva, y son todas aquellas medidas

adoptadas de manera temporal para corregir las desigualdades que ponen en desventaja a las personas con discapacidad.

Otros autores —como Bariffi y Palacios (2012, 292–6)— también hablan de conceptos como:

- **Discapacidad**, hay 2 distinciones del Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental: capacidad y discernimiento. La capacidad obedece al aspecto legal, el discernimiento está relacionado con lo médico. Aunque las dos interactúan, la distinción se toma en cuenta en la capacidad de los individuos y su discernimiento para tomar sus decisiones.
- **Persona con discapacidad**, delimita a un grupo de personas que debido a sus deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales o intelectuales encuentran barreras para el goce pleno de sus derechos en igualdad de condiciones. Esta definición está en concordancia con el artículo 1 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- **Capacidad jurídica**, presupone la capacidad de ser sujeto de derechos y la capacidad de ejercer esos derechos o asumir obligaciones por propia decisión. También tiene que ver con la “capacidad de obrar” entendida como la capacidad de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.
- **Incapacidad**, también llamada interdicción, es una condición jurídica establecida por un proceso judicial donde se determina que un individuo no puede ejercer su capacidad jurídica, esta es solamente dictada por un juez.

Los conceptos y definiciones anteriores son importantes. Sin embargo, existen instrumentos internacionales como: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Adoptada en el año 2004, esta convención reconoce al término discapacidad como: “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” (ONU 2004, 2).

También está la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en el año 2006, que garantiza en su artículo 27 el reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad. Adopta las siguientes medidas: prohibir la

discriminación, proteger el derecho a trabajo justo, asegurar que puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, permitir el acceso a formación profesional, alentar las oportunidades de empleo y promoción profesional, promover oportunidades empresariales y el emprendimiento, contratar a personas con discapacidad en instituciones públicas y privadas a través de medidas de acción afirmativa, velar por ajustes razonables en el puesto de trabajo y promover la rehabilitación vocacional para personas con discapacidad (ONU 2006, art. 27).

Estos instrumentos son los que se continúan utilizando para la definición de acciones en cuanto a política pública e inclusión social en los países que las han adoptado, incluido el Ecuador. Inclusive en nuestro país se reconoce en la Constitución de la República del Ecuador (EC 2008) en su sección sexta. En sus artículos 47, 48 y 49 determinan el marco normativo para la atención a las personas con discapacidad desde el Estado, así como las definiciones básicas a ser tomadas en cuenta. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Discapacidades determina los principios fundamentales en su artículo 4. En su séptimo principio trata sobre la *participación e inclusión*, estableciendo que

se procurará la participación protagónica de las personas con discapacidad en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos de interés público, para lo cual el Estado determinará planes y programas estatales y privados coordinados y las medidas necesarias para su participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad. (EC 2012, art. 4)

Esto da paso al siguiente apartado teórico para tratar los conceptos alrededor de la inclusión, tomando en cuenta las dimensiones sociales y económicas. Esto servirá para aclarar los preceptos que llevan a la definición de las políticas públicas a través de programas y proyectos.

## **2. La inclusión**

Hablar de inclusión implica entender que muchas de las fuentes teóricas tienen puntos de convergencia, así como de divergencia. Las perspectivas dadas desde lo económico, lo político y lo social dejan ver que el concepto de inclusión tiene un carácter transversal. Así como se detalló la discapacidad desde un enfoque médico y un enfoque social, al final los fenómenos sociales también se tratan desde varias perspectivas. En cuanto a los alcances del concepto, se definirán de acuerdo a algunos autores. Esto permitirá comprender como la inclusión desempeña un papel fundamental en las políticas públicas para buscar que la mayoría de la población se beneficie de sus resultados al corto,

mediano y largo plazo. La importancia del concepto, más allá de las políticas públicas, debe radicar en la garantía de derechos que se trataron en la sección anterior. Ya no solo desde la discapacidad, sino más bien desde la inclusión se puede mejorar los aportes teóricos para alcanzar el desarrollo.

### **2.1. El origen: la integración**

Se recogió en el apartado anterior un aporte importante de Jacay Munguía (2005) para diferenciar entre integración e inclusión. Aunque parecen conceptos similares, la diferencia está en la mera adaptación de entornos para garantizar el acceso a los diferentes espacios sociales y en superar la discriminación mediante la garantía de derechos promoviendo la participación activa de cualquier individuo, más allá de sus condiciones económicas o sociales. Varios autores muchas veces confunden los términos de integración e inclusión, pero la verdad es que primero se debe abordar al concepto de integración para entender luego a la inclusión, sobre todo en lo que concierne a las discapacidades.

Inicialmente, el concepto de integración viene como sinónimo de unir, sumar, completar, construir, complementar, entre otras. Esto genera un problema al comprender a la integración como definición nominativa. Por otra parte, este concepto también viene de un conjunto de acciones acordadas por instituciones para mejorar la interdependencia. En un sentido más escueto —desde la cooperación internacional— la integración es la secuencia por la cual dos países o más suman esfuerzos para alcanzar beneficios compartidos (Chamorro Garcés 1995, 33–5). Es quizá una aproximación al concepto, sin embargo, la carga política y el anhelo de unidad de los pueblos desde la época de la independencia de América Latina plantea que la definición de integración, en especial para nuestra región, sea un concepto lleno de romanticismo y con la esperanza de salir del subdesarrollo. En la misma línea geopolítica, y con enfoque de historia económica, Hernández Garibay (2003, 130) menciona: “Entonces [en los años sesenta] se comienza a pensar que la integración regional contribuiría a ampliar los mercados y propiciar el desarrollo; pero los avances que se alcanzan son desiguales, lentos y enfrentados a una cuantiosa deuda externa, a la inestabilidad y la inflación”. He aquí un concepto —aunque un tanto alejado de lo social— que puede explicar el proceso de integración como un camino para el desarrollo, más aún los resultados son inciertos.

El abordaje de este concepto conlleva además a varias esferas, desde lo social, lo económico y lo político, y que muchas veces llega a eliminar esas distinciones. La

integración, desde las discapacidades, podría entenderse como una de las fases dentro del desarrollo del abordaje de la misma. Hernández Ríos (2015, 48) dice: “En los años sesenta del siglo pasado se alcanza la tercera y última fase de integración y normalización, en la que la persona con discapacidad se considera, al fin, un ser humano.”. Las fases anteriores eran de marginación —por causas demoníacas— y de reclusión —o exclusión, convirtiéndola en un animal doméstico— para las personas con discapacidad. Una tercera fase busca que la persona se integre a la sociedad más no la incluye a través de su participación activa, en cambio le da un carácter todavía asistencialista.

Desde lo económico y más precisamente desde el empleo, se habla de integración laboral. En un análisis que realiza De Lorenzo (2014, 239–42) sobre la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (Lismi) en España se evidencia que tenía un carácter asistencial. Desde lo laboral, hace referencia a políticas de discapacidad para la integración en el sistema ordinario de trabajo o a través del trabajo protegido (autoempleo productivo). Además, habla sobre promover porcentajes de integración laboral para empresas públicas y privadas, eliminar normas discriminatorias, subvenciones, ayudas o préstamos, así como también a la accesibilidad universal. Aunque el autor trata al mismo concepto unas veces como integración laboral y otras como inserción laboral, demuestra que este tipo de leyes fueron replicadas en varios países, especialmente en América Latina, para garantizar la integración laboral, más no ha podido superar el carácter asistencialista y hasta caritativo de la norma.

En lo referente al aspecto social hay que destacar que la definición de integración social ya se reconoció en el año 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, en su capítulo IV dice:

El propósito de la integración social es la creación de "una sociedad para todos", en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Una sociedad tan integrada como esa debe basarse en el respeto de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley. Debido al carácter pluralista de la mayoría de las sociedades, en ocasiones los diferentes grupos han tenido dificultades para lograr y mantener la armonía y la cooperación, y tener igual acceso a todos los recursos de la sociedad. (Organización de las Naciones Unidas 1995, 76)

A pesar de estar definida con apego a características mucho más de inclusión —que revisaremos más adelante—, la integración ha venido funcionando desde ese entonces como una herramienta que promueve el acceso más que la garantía de derechos y que en realidad no ha tenido la aceptación requerida. Así lo demuestra una de las

conclusiones de la mesa de redonda de alto nivel sobre el fomento de la integración social en el informe sobre el 43° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social:

Diez años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, es desalentador observar la medida en que se han aplicado los compromisos. Es preciso volver a adoptar un enfoque centrado en el ser humano, en que las políticas tengan por objeto mejorar las condiciones sociales y económicas de todas las personas, particularmente en los países en desarrollo. Parece haber una brecha entre las iniciativas para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y la aplicación de los compromisos más amplios de Copenhague. (Organización de las Naciones Unidas 2005, 47)

Aunque fue desalentador en aquel entonces que muchos de los objetivos del milenio de las Naciones Unidas no se cumplieran, incluido el de integración social; se debe mencionar que se produce un quiebre a partir de aquí para mirar a lo social ya no como integración sino como inclusión. Este nuevo paso identificaría las debilidades anteriores del concepto y lo llevaría a reconfigurarse como un proceso mediante el cual se garantizarían los derechos humanos desde cualquier aspecto que se tratase. Es así que también en ese mismo periodo se reemplaza a la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2004) por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2006) en la cual el concepto de inclusión empieza a tener mejor aceptación.

Un concepto de gran importancia e incluso de relevancia para entender a la integración, desde la discapacidad, es el de *accesibilidad universal*. Aunque en general se cree que la accesibilidad universal obedece solo al concepto de acceso al medio físico, la realidad es que tiene que ver con: empleo y ocupación, sociedad de la información, espacios urbanos y de vivienda, transporte, bienes y servicios y participación ciudadana (De Lorenzo 2014, 381–2). Todos estos ejes deben atenderse por parte de la accesibilidad universal a través de medios, instrumentos y herramientas que permitan a las personas con discapacidad acceder a espacios, oportunidades, bienes, servicios y todos aquellos beneficios que tienen. La accesibilidad universal es la herramienta más importante al momento de comenzar a integrar y posteriormente a incluir a las personas con discapacidad.

Se podría decir, sobre la integración, que es el paso previo a la inclusión. La inclusión no sería posible si primero no se generan una serie de instrumentos y mecanismos que posibiliten el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad. La

integración como requisito previo debe tener una determinación técnica bastante fuerte para que promueva el respeto y la garantía de derechos que más adelante necesitará la inclusión, especialmente si se habla de personas con discapacidad.

## **2.2. La inclusión social**

La inclusión es un término que aparentemente se utiliza desde hace poco tiempo atrás. Hay que recalcar lo tratado anteriormente; superar el concepto de integración y pasar al de inclusión dejó muchas cosas que aprender, por ejemplo, que la exclusión debe superarse desde una perspectiva de derechos y no solamente desde la construcción de medios o entornos accesibles para personas en condición de vulnerabilidad. Explicar la definición de inclusión necesariamente está anclada a lo social. Por tal motivo se hace referencia a varios autores que refuerzan una perspectiva más amplia en cuanto a los derechos que se deban garantizar para los seres humanos.

Primero hay que entender el concepto contrario a la inclusión y que origina el tratamiento de este fenómeno social: la exclusión. Históricamente se ha venido normalizando la exclusión del otro, del diferente, de aquellos que no cumplen con parámetros establecidos por la sociedad para ganarse el derecho de pertenecer a algo. De tal forma este concepto “es complejo y existen varias acepciones. Nació en Europa vinculado, especialmente, a complicados problemas sociales como el desempleo, la adicción a las drogas o al alcoholismo. En América Latina tiene una acepción más amplia: es un concepto mucho más dinámico y multidimensional.” (Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de la Niñez y la Familia, y Universidad Simón Bolívar Sede Ecuador 2009, 177). En esta complejidad se puede diferenciar a la exclusión desde cualquier óptica dependiendo del área de estudio a la cual pertenezca el investigador y más allá evidencia que la exclusión se da por otros problemas sociales.

Un concepto relacionado al anterior y que muchas veces se hace pasar por el de inclusión real es el de inclusión desigual, así lo ejemplifican Sen y Kliksberg (2008, 28):

Por ejemplo, en el trabajo por obligación contraída con el empleador, en el infantil con características de semiesclavitud, o en forma más general, en situaciones de condiciones profundamente «desiguales» en una relación de participación, el enfoque se centra directamente no en la exclusión sino en la naturaleza desfavorable de las inclusiones en juego.

No se puede considerar inclusión cuando se incluye a otro en contra de su voluntad o para realizar actividades que no promuevan una verdadera participación en sociedad o peor aun cuando vulneran sus derechos.

De lo anterior se puede considerar que la inclusión se viene gestando desde la última década del siglo pasado. En especial, a nivel mundial se hace referencia a la teoría del desarrollo humano basada en la teoría sobre las capacidades de Amartya Sen, considerando que la calidad de vida de los individuos está atada a las libertades y las características individuales de los mismos (Sen 2010). Se podría decir que la inclusión es necesaria para mejorar la calidad de vida de los individuos, tanto de los que están excluidos, así como de aquellos que están incluidos en la sociedad. Entender que la inclusión involucra a todos y no solo a ciertos grupos es la tarea para promover una sociedad más justa.

Al inicio de la obra de Jürgen Habermas (2012, 24), *La Inclusión del otro*, el autor acertadamente dice: “Inclusión no significa aquí incorporación en lo propio y exclusión de lo ajeno. La «inclusión del otro» indica, más bien, que los límites de la comunidad están abiertos para todos, y precisamente también para aquellos que son extraños para los otros y quieren continuar siendo extraños”. En un sentido más profundo, Habermas le da fuerza al concepto no solo demostrando que se trata más allá de simple “incorporación” —como muchas organizaciones en la sociedad promueven—, sino más bien en el respeto al “otro”, al “diferente”, al “extraño” y generar en ellos esa oportunidad para pertenecer a la sociedad a pesar de su condición voluntaria o no.

Aunque el texto referido anteriormente tiene una carga de teoría política, no resta importancia al valioso aporte del autor. Este permite entender que la exclusión viene también como un proceso histórico-político —básicamente sociológico— donde la identificación de particularidades y similitudes son las que han configurado a los estados nación y la democracia actual. Pertenecer a las tendencias “democráticas” —políticamente hablando— garantiza a la mayoría de miembros dentro de una sociedad que puedan acceder sin mayores complicaciones al desarrollo. Sin embargo, es aquí precisamente donde radica el problema, lo político reconoce la existencia de minorías “extrañas” a la tendencia de la mayoría, pero no las incluye en los procesos democráticos reales. Entender este precepto permitirá más adelante entender como la política pública, que emana de la voluntad política, muchas veces no logra alcanzar los resultados esperados al momento de hablar de inclusión social (Habermas 2012, 107–26).

En la actualidad, la fuerza que han venido tomando los diversos grupos de individuos, que se sienten excluidos, han venido configurando a la inclusión más allá de la integración. Los temas de género, cultura, pueblos y nacionalidades indígenas, ambiente, grupos LGBTI<sup>3</sup>, derechos de animales, entre otras —sean minorías o no— demuestran que la inclusión va más allá de simples anhelos o intereses de ciertos grupos de poder tradicional. Más bien se trata de que los derechos sean para todos por igual, así lo refleja Lamus Canavate (2010, 290), desde la perspectiva de género

la incorporación del discurso en la agenda pública, en planes de desarrollo, en instancias de gobierno y en una abundante legislación, revela el sostenido trabajo de las organizaciones, desde fuera y desde dentro del aparato estatal. La disponibilidad de instancias e instrumentos jurídicos permite avanzar en la exigencia de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y fortalece las acciones en ese sentido.

Con el aporte de Lamus Canavate se deja claro que el proceso para la inclusión es social, pero también político. Las propuestas de genuina inclusión deben ampararse en una institucionalidad fuerte —sean normas o instituciones— que promuevan la participación de todos. Además, no se puede dejar de lado a lo económico que permite la ejecución de las alternativas de inclusión desde la eficiencia para la sociedad y no solo como cálculos políticos.

De lo social y político, también se relaciona lo económico. Precisamente para De Lorenzo (2014, 390–3), en la dimensión de las discapacidades, existen ciertos ejes estratégicos para promover la inclusión social que van de la mano con la educación y el empleo, es así que menciona:

El proceso educativo de las personas con discapacidad ha de ser un aprendizaje para la vida, [...] es necesario enfatizar la importancia del empleo, [...] el acceso al mercado de trabajo tiene una importancia decisiva en el proceso de integración, [...] el empleo ordinario ha de ser el paradigma y el empleo protegido una alternativa, y [...] no vale cualquier empleo; es necesario incorporarse a empleos de mayor calidad.

Aunque De Lorenzo tiene razón en la importancia de la educación y del empleo, aun confunde los términos de inclusión e integración. Superar esta confusión debe ser primordial para la generación de políticas públicas eficientes, en especial cuando se habla

---

<sup>3</sup> Siglas para definir al grupo de personas que son lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales.

de grupos de atención prioritaria o que han sido vulnerados en sus derechos históricamente.

En el mismo orden de lo económico, la inclusión social, aún vista como variables económicas, provienen desde la inserción internacional como una estrategia globalizante que permita superar el subdesarrollo. En este sentido, se puede decir que “es posible señalar que estas propuestas pueden traducirse en nuevas oportunidades para los excluidos, tomando en cuenta que el mejoramiento del capital humano de la región es clave para el éxito de la misma” (Corporación Andina de Fomento 2004, 137). Tanto De Lorenzo —con óptica de discapacidad— y la Corporación Andina de Fomento (CAF) —con óptica de organismo regional— miran a la inclusión como el proceso necesario para atender al “capital humano” y volverlo productivo en la sociedad. Aunque es un pilar fundamental —lo laboral— es mucho más importante recalcar que son obligaciones de los estados respetar, proteger, cumplir y garantizar derechos como un eje transversal que atraviesa la lógica de la inclusión, debe ir más allá que solamente un “capital humano”. Básicamente, como se verá más adelante, las políticas públicas de la región recogieron una serie de políticas enfocadas en la inclusión laboral y productiva; el reto es determinar si sus resultados fueron encaminados hacia la inclusión realmente.

El momento más importante, en el cual se reconocería a la inclusión como un término que empezaba a superar al de integración, fue en 2005. El 43° periodo de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, también conocido como la Cumbre de Nueva York, fue el espacio para examinar los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Es aquí donde se reconoce a la inclusión como el eje social para superar varios problemas como: la exclusión, la pobreza, la discriminación, la marginación política, la migración, entre otros (ONU 2005, 47–9). Tal sería el reconocimiento del término “inclusión” que el año siguiente al año 2005, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya no utilizaría el término integración para referirse al procedimiento para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en la sociedad. Así lo reconoce uno de los principios generales de la misma: “La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad” (ONU 2006, art. 3)

La relevancia del término, más allá de lo teórico, evidencia la evolución que vino experimentando el desarrollo social desde inicios del siglo XXI. Muchos gobiernos llamados “progresistas” en América Latina promovieron una serie de políticas económicas y sociales enfocadas en la gente a través de la inclusión. Esta lógica inclusiva también desembocó en planteamientos teóricos de política pública para superar el carácter

positivista y cuantitativo de planes, programas y proyectos que caracterizaron la última década del siglo XX, especialmente en la región. En el siguiente apartado se recoge y se contrastan varios planteamientos en cuanto a política pública.

### **3. La política pública**

Para abordar el desarrollo de la presente investigación, aparte de los conceptos presentados en las secciones anteriores, es sumamente necesario anclarlo a la concepción de política pública. El abordaje del término “política pública” está cargando de varias fuentes científico-técnicas. Sin embargo, se debe aclarar que la complejidad de su tratamiento está relacionada con su naturaleza política —entendida como lo que emana de la voluntad popular y no en el sentido de politización— y también cómo influye en la planificación a nivel estatal, sobre todo en lo referente al gobierno desde el sector público. A continuación, se explican los aspectos relevantes sobre políticas públicas.

Para empezar, anclaremos los conceptos anteriores con política pública. Luis Astorga (2018, 3), habla sobre desarrollo inclusivo y lo define como

la formulación y puesta en práctica de políticas, planes, proyectos, proyectos y acciones para el desarrollo socioeconómico y humano, que se orientan, garantizan y hacen posible la igualdad de oportunidades y el disfrute y goce de los derechos —civiles y políticos, económicos, sociales y culturales— para todas las personas, independientemente de su status social, su género, su condición física o mental y su raza.

Aunque aún no se trata a la política pública como concepto, si podemos evidenciar que la inclusión —en específico el desarrollo inclusivo— está fuertemente relacionado con políticas que derivarán posteriormente en planes, programas y proyectos para beneficio de los pueblos. La voluntad que se expresa, a través de la política pública, proviene de las necesidades o anhelos de la sociedad, también de los proyectos políticos que llegan al gobierno de un Estado o de una mezcla de ambos. De la cita se puede rescatar el énfasis en que el autor hace acerca de la igualdad de oportunidades y el goce de derechos. Es aquí donde se encuentra el punto medular para analizar los resultados del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad.

#### **3.1. El objeto de estudio**

Con el aporte anterior, ahora si entraremos a definir a la política pública. En virtud de la carga política y social del concepto se puede decir que: “Al fin y al cabo, nuestra definición de una política pública debe poder ser discutida, contraponerse con la

definición de nuestro interlocutor o interlocutora” (Fontaine 2015, 23). Es en la discusión y la contraposición que nos menciona Fontaine donde el concepto toma fuerza, ya que puede venir definida desde el gobierno o desde la organización social. Pero, en resumidas cuentas, esto aún no termina de definir a la política pública. Aquí se recoge el aporte de Roth Deubel (2002, 35):

La originalidad del concepto de *policy*, que traducimos en español por el de *política pública*, se encuentra, a nuestro juicio, en que permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas [...], como las actividades políticas y administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas [...] para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción [...], así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma.

Es el aporte más significativo para definir a la política pública. Roth, al igual que Fontaine, hace referencia a esa interacción entre lo normativo y ejecutivo, entre los lineamientos que vienen del gobierno y las actividades organizativas de la sociedad en su conjunto. La vinculación entre sociedad y política es lo que más se puede resaltar de este concepto y aquí se puede entender que esta dinámica muchas veces permite —o no— alcanzar los resultados deseados para solucionar los diferentes problemas sociales. El proceso de la política pública, más allá de su concepto, es el que determina la efectividad de la misma en cuanto a la consecución de resultados favorables para la sociedad.

Fontaine analiza a la política pública como una variable dependiente. La misma contiene una serie de determinantes para su grado de efectividad y eficacia<sup>4</sup>. Estas determinantes son: la política (en inglés *politics*) y lo político (en inglés *polity*). Ambos términos pueden confundirse incluso con el concepto de política pública, pero al respecto se puede decir lo siguiente: la política viene de la confrontación de ideas entre personas y lo político engloba todas las actividades públicas en sociedad (2015, 31–5). La correlación entre estas determinantes y la variable de política pública puede cambiar en cualquier momento, sobre todo cuando la política obedece a diferentes grados de profundización de la democracia. Es así que tenemos políticas bien concebidas para ciertas realidades que en la mayoría de veces no se puede aplicar para otras.

---

<sup>4</sup> El autor aclara la diferencia entre eficiencia y eficacia. La efectividad tiene que ver con el proceso en sí que ejecuta y opera la política pública; la eficacia está relacionada con los resultados esperados por la correcta ejecución de la política pública. Véase Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. <http://www.digitaliapublishing.com/a/41673/>

### 3.2. El ciclo de la política pública

Una vez identificado el objeto de la política pública por su interacción entre las determinantes, también se debe hablar sobre su ciclo. Varios autores podrán ubicar más o menos fases dentro del ciclo de las políticas públicas, pero mínimamente se tiene a cuatro fases que son básicas para el análisis de las mismas. Estas son: origen, diseño, gestión y evaluación (Lahera P. 2004, 10-2). Pero para comprender de mejor manera cómo evoluciona una política desde su concepción hasta la evaluación misma de los resultados —que es lo que interesa para este estudio— se debe profundizar en su tratamiento a través del ciclo.

Debido a la explicación del objeto de la política pública acerca de las diversas vertientes para su construcción, existen también muchas perspectivas desde las cuales se pueden analizar a las políticas. Para este caso utilizaremos al “marco clásico” que denomina Roth Deubel, y se explica en la tabla 1:

Tabla 1  
El *Policy Cycle* según Jones (1970)

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Apreciación de los acontecimientos - Definición de un problema - Agregado de intereses - Organización de las demandas - Representación y acceso ante las autoridades públicas	Elaboración de respuestas - Estudio de soluciones - Adecuación a los criterios	Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida	Ejecución - Gestión y administración - Producción de efectos	Reacciones a la acción - Juicio sobre los efectos - Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Tomado de Merry y Thoenig (1992). Adaptado por Roth  
Elaboración propia

En el cuadro anterior se resume el ciclo de la política pública y que es el más utilizado para analizar a las mismas. Subirats habla de 5 fases —aumenta una sobre *inclusión en la agenda*— pero tiene que ver con el proceso y la voluntad política que caracteriza a todo el ciclo (Subirats 2008, 43). De aquí se explica cada una de las fases según Roth Deubel.

### 3.2.1. Identificación del problema

En cualquier sociedad, su propia dinámica, genera problemas o fenómenos económicos, políticos o sociales que crean un entramado más complejo de interrelaciones, que a su vez generan más problemas. En una sociedad actual que está en constante evolución, la identificación de problemas es indispensable. Sobre todo, es útil para que los gobiernos —y recientemente para la sociedad civil— puedan atender de manera oportuna con soluciones eficientes y efectivas. El objetivo es superar la situación actual de la sociedad en su conjunto o de ciertos grupos minoritarios que cada vez requieren más atención, participación e inclusión. Se podría decir que “existen ciertas circunstancias que hacen a una situación problemática. Esta ‘problematización’ consiste en una operación de definición de una situación que genera preguntas, malestar o insatisfacción” (Roth Deubel 2002, 117).

Al hablar de política pública, se hace énfasis en “lo público”, como un término más allá de un sector económico, más bien diríamos que se vuelve “social”. En este caso, y profundizando el análisis de la identificación de los problemas, Subirats (2008, 34) dice al respecto: “El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política.”. Entonces se puede concluir que el problema toma características tanto sociales —para quienes su solución generará bienestar— y características políticas —para quienes su solución traerá satisfacción a sus intereses políticos—. Por tal razón no es extraño que ciertos problemas se enfrenten, por los gobiernos, de forma inmediata y eficiente, otros problemas se atenderán dependiendo de cálculos políticos y por último, otros problemas nunca se atenderán dependiendo de los intereses de los grupos de poder que lleguen al gobierno.

De lo anterior, la identificación del problema —en esencia social— tiene que ver con múltiples variables: los intereses, las necesidades, pero sobre todo los actores. Y es aquí donde la acción colectiva cobra fuerza a través de la participación de los diversos actores. En ningún momento se puede esperar coincidencia de necesidades o intereses, sin embargo, se puede promover la participación para identificar problemas que luego se volverán demandas sociales. Además, otro actor sumamente importante es el mismo Estado —representado por el gobierno— en el cual también se puede generar separación de actores dentro del mismo, así lo menciona Fontaine (2015, 46):

La multiplicidad de actores –no solo entre el Estado y los actores no-estatales, sino también dentro del Estado– hace que, en cada momento en que se enfrenta un problema operativo y donde intervienen una diversidad de intereses, de objetivos y perspectivas, se debe coordinar la acción del Estado e involucrar a nuevos actores o nuevas agencias. Ello muestra la dificultad de manejar este abanico de problemas y cómo la aparente simplicidad que plantea el manejo sectorial de una política se pierde en una creciente complejidad temática.

Aquí puede surgir una interrogante: ¿más actores necesariamente promueven una mejor identificación de los problemas o terminan generando otros? Es tentador dar una respuesta. A pesar de esto es necesario rescatar que la participación debe ser el proceso mediante el cual la identificación del problema se sustente, caso contrario se puede cometer un error crucial en el inicio de las políticas públicas. Esta ha sido la característica de varias políticas públicas en América Latina, las mismas que en la línea de la inclusión laboral y productivas se analizarán más adelante.

En una realidad tan compleja se suma un factor adicional sobre la “construcción de los problemas”. Resumiendo, la explicación de Roth Deubel en base a lo detallado por Remi Lenoir, se identifican dos momentos. El primero, en el cual una transformación social afecta a ciertos grupos generando una situación problemática a nivel individual; y el segundo, donde el problema individual se convierte en público a través de la presión de los intereses de ciertos grupos que utilizan un lenguaje adecuado para ponerlo en la esfera pública (2002, 120). Esta construcción —hasta cierto punto ficticia— depende en su gran mayoría de los medios de comunicación, las redes sociales y otras dinámicas organizacionales para poner problemas privados en la mira social. De aquí que es necesario revisar los procesos en lo que se refiere a la identificación de problemas. Una vez que se conviertan en política pública requerirán de recursos escasos para su solución, los mismos que muchas veces no están disponibles en países en desarrollo.

### **3.2.2. Formulación de soluciones**

Se puede comenzar mencionando que: “No hay soluciones simples para situaciones complejas. Pero tampoco podemos conformarnos con que esas situaciones complejas acaben en bloqueos decisionales, en el puro incrementalismo o en la frecuente mediocridad a la hora de afrontar problemas colectivos” (Fontaine 2015, X). El aporte que realiza Subirats al prólogo de la obra de Fontaine, hace aterrizar este apartado dentro del ciclo. La tarea no es fácil, por todas las consideraciones de la identificación de los

problemas en sí, ya que un mismo problema puede llegar a tener múltiples soluciones y las mismas no están caracterizadas por la simplicidad sino más bien es una tarea ardua.

Para continuar con el ciclo de la política pública es necesario entender que para llegar a escoger una buena política se debe generar un proceso de participación de múltiples y diversos sectores de la sociedad a través de los actores relacionados con el problema. Como se vio en el apartado anterior, muchos actores no garantizan la clara identificación de los problemas sociales y peor aún aportarán a la determinación de soluciones que se convertirán en políticas a futuro. Por tal razón es necesario promover la participación de los sectores y actores vinculados con intereses reales de cambio desde el inicio del ciclo de la política pública. Solo así se garantiza que el ciclo continúe y alcance los resultados esperados.

“En medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus creencias e intereses materiales o ideológicos, poco a poco una respuesta al problema aparecerá, será diseñada y predominará sobre las demás”(Roth Deubel 2002, 144). Está claro que la dinámica entre actores diversos generará en sí misma el surgimiento de soluciones de acuerdo a sus perspectivas e intereses. Sin embargo, se enfrenta a un dilema quien escoja una solución, ya que posteriormente la misma se volverá una política pública. Es interesante que el autor lo defina como una “lucha”, es en sí misma una pugna de intereses que tratará de solucionar un problema. Al mismo tiempo surge una interrogante: ¿cuántas soluciones son necesarias para tener un abanico de posibilidades que lleguen a convertirse en una política pública? y ¿Cuánto tiempo debería tomar este proceso de formulación de soluciones? En esta dinámica de inquietudes se promueve la definición de las soluciones a problemas complejos.

El aspecto político, presente durante todo el ciclo de la política pública, es lo que determina la elección de soluciones por parte del gobierno. Otro determinante es la participación y representatividad que tengan aquellos actores involucrados en los problemas, con todos sus intereses y perspectivas. Esto aporta Fontaine (2015, 48): “Entre distintas opciones, el gobierno no selecciona necesariamente la óptima ni la menos mala —en términos de costos y beneficios— sino aquella que fue traída por los actores más influyentes en la definición del problema”. Esta dinámica política muchas veces consigue definir soluciones —aparentemente correctas desde el punto de vista político— pero que al largo plazo podrían resultar contraproducentes.

El instrumento más utilizado en la fase de formulación de soluciones, por lo menos en la región, es la *matriz de marco lógico*. Su importancia radica en una construcción de

alternativas con relaciones de causa-efecto, que derivarán en objetivos y metas para solucionar los problemas, sin dejar de lado que en todo este proceso la participación de los actores es imperante. Utilizar este instrumento en esta fase del ciclo de la política pública ayuda de manera sustancial en la identificación y priorización de alternativas que tendrán una escala de complejidad dependiendo de la misma característica correspondiente al problema.

### 3.2.3. Toma de decisión

Elegir de un grupo de opciones, desde una perspectiva técnica, es desde ya una tarea difícil. Incorporar la variable política la vuelve casi imposible —aunque muchas veces la simplifica aún más dependiendo de los intereses—. Un término importante, después de analizar la definición de problemas y soluciones, es el de ventana de oportunidad (*policy window* en inglés). Tiene que ver “cuando coinciden tres hechos o «corrientes»: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre las soluciones a este problema y la voluntad política de solucionarlo” (Fontaine 2015, 47). Habiendo llegado a acuerdos para la definición de los problemas y las soluciones, el punto de partida para la definición de la política pública, es sin duda alguna, la voluntad política para atender de la mejor manera al problema y solucionarlo. La misma que depende única y exclusivamente del gobierno al cual se le otorgó legitimidad.

Aunque existen varias vertientes para analizar la toma de decisiones, Roth Deubel (2002, 59) simplifica el análisis en dos enfoques: “Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones. Dos, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla”. Quizá el primer enfoque tenga que ver con regímenes autoritarios y el segundo con regímenes más democráticos; pero en la práctica muchas veces sucede lo contrario. Tomar la decisión tiene que ver con procesos democráticos. Sin embargo, también tiene que ver con intereses —económicos y políticos— que pueden llegar a sobrepasar la democracia, sobre todo en países con regímenes débiles.

De lo anterior, Subirats se inclina más por el carácter participativo de la sociedad civil a través de la presión social. Esto menciona: “Así, actualmente muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones o entes públicos [...], entre los poderes públicos y empresas privadas o públicas, fundaciones o cooperativas, etc.” (2008, 40–1). Estos contratos o acuerdos se van desarrollando en un proceso de negociación en la cual debería primar la

democracia. A pesar de esto son los intereses de cada actor —y como pactan entre ellos— para sumar grupos de actores más grandes que sean capaces de presionar de forma óptima a los gobiernos. No se puede llegar a un consenso al respecto. Lo mejor es seguir nutriendo a las políticas públicas con aquellos casos exitosos dependiendo de las circunstancias y particularidades de cada sociedad.

En esta diversidad de enfoques para tomar decisiones, aparecen varios modelos en la toma de decisiones, a continuación el aporte de Roth Deubel (2002, 160–9):

- **El modelo de la racionalidad absoluta:** es un proceso racional y lineal; identifica el problema, analiza las soluciones y con toda la información toma la decisión final.
- **El modelo de racionalidad limitada:** el modelo anterior es: incompleto en información, capacidad intelectual del decisor es variable, pocos criterios validos sobre ventajas y desventajas de las soluciones, falta de claridad de los objetivos del decisor y tiempo para tomar la decisión es menor que el tiempo para levantar información. Aquí la decisión no es racional ni lógica, sino satisfactoria.
- **El modelo incremental o de ajustes marginales:** nadie puede aplicar un modelo racional, más bien se utiliza un modelo intuitivo en base a la experiencia. Se va configurando la toma de decisión en base al empirismo.
- **El modelo de la anarquía organizada:** se representa por el mundo de la contingencia y de la ambigüedad; tiene tres características: valores y objetivos ambiguos, información disponible incompleta y los procesos de decisión son complejos y simbólicos.
- **El modelo del *public choice*:** es la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política. Los grupos de individuos son una suma de individuos, refuta el altruismo de los políticos y reconoce que existe la maximización de intereses personales. Es una perspectiva económico racional, en palabras del autor.

No es prudente reconocer a un solo enfoque. Lo idóneo es tomar lo mejor de cada uno y promover la participación efectiva de la sociedad. En el debate público se reconocen los problemas y la necesidad de solucionarlos para evitar problemas mucho mayores. Incorporar la variable política puede ser tanto una limitante como un catalizador al momento de decidir cómo abordar y ejecutar una política pública. Esto dependerá del grado de cohesión social y del nivel democrático dentro de una sociedad.

### 3.2.4. Implementación

El punto decisivo en el ciclo de la política pública es precisamente el de la implementación. Poner en marcha todo el diálogo que generó el proceso anterior hasta la toma de decisión para atender a un problema social es lo que atañe este apartado. Entender que las mismas variables de las fases anteriores serán determinantes para la correcta ejecución de la política hace que se profundice en este estudio. La lucha de intereses provenientes de lo político, así como la acción social derivada de las pugnas sociales, son las que podrán facilitar, modificar y hasta bloquear la implementación de una política. Más allá del carácter técnico, que debería predominar en este punto en especial, es lo social y político que se vuelven determinantes a la hora de su ejecución.

La acción colectiva es uno de los conceptos que desarrolla Fontaine al momento de la implementación de la política. Ubica a varias intervenciones que pueden promover o bloquear a la misma. Primero, existen múltiples participantes en muchos niveles del Estado (agencias públicas, asociaciones, sector privado, etc.). Segundo, hay diversidad de intereses y objetivos que persiguen los actores. Y tercero, los actores no ven de la misma manera al problema ni tampoco la urgencia es la misma al momento de su ejecución. Para este autor el proceso ya no es explicativo, sino más bien interpretativo (2015, 45). Aunque es deseable, como en las demás fases del ciclo, que se promueva la participación de los involucrados, también hay que reconocer que puede ser un obstáculo al momento de la puesta en marcha.

Lo político, como lo ve Roth Deubel (2002, 186), es un problema para la implementación. El problema lo describe así:

Gran parte de los estudios de políticas públicas tuvieron su origen al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, estos no se resolvían y, por el contrario, a veces empeoraban. Aparece lo que se llamó el *implementation gap*, es decir la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación. En otras palabras, es la distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica. [...] Si se lo considera bajo un enfoque de racionalidad absoluta (y también limitada), el proceso de implementación es solo un problema de capacidad administrativa o de dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada. [...] Por lo tanto, considerar este problema como “técnico” es simplificar y reducir demasiado, obviando su carácter conflictivo, o sea su dimensión política.

Una vez más la dimensión política, igualmente con intereses específicos de poder, se vuelve una característica para profundizar en el análisis de la implementación. Por tal

razón existen grandes brechas entre la política diseñada y la ejecutada, y más adelante los resultados a evaluarse serán aún más inesperados.

Se tiene a dos categorías para analizar la implementación de las políticas públicas: a) concepción *top-down*, es la labor administrativa de arriba hacia abajo o del centro hacia la periferia (perspectiva jerárquica); y b) concepción *bottom-up*, la implementación viene de abajo hacia arriba, de la periferia hacia el centro (perspectiva crítica, más participativa) para superar las brechas de la implementación (Roth Deubel 2002, 187–8). Ambas tienen su aceptación en el mundo real y cada una funciona de acuerdo a la realidad de cada sociedad. Aunque a partir de esta división, se desprenden otras formas o enfoques para la implementación de la política pública, no es necesario profundizar en los mismos para la revisión de los resultados del proyecto estudiado.

Subirats (2008, 44) coincide con todo lo anterior al definir a la fase de implementación y además aporta diciendo:

La fase de *implementación* consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan. También aquí se observarán diversos mecanismos de filtro (no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.).

La implementación y también su complejidad para cumplir con lo “acordado” en las fases anteriores merecen un análisis exhaustivo, ya que cada problema y cada solución acordada puede variar en el tiempo. Puede ser que desde la identificación de problemas y soluciones hasta la toma de decisión pase un tiempo considerable en las negociaciones, y aún más tiempo puede transcurrir hasta la implementación. Cumplir con la agenda pública y gubernamental debe ser fundamental, sobre todo en cuanto a tiempo se refiere. Implementar a tiempo una política puede evitar nuevos problemas o quizá generar otros.

### **3.2.5. Evaluación**

Históricamente y a nivel general, el mundo ha utilizado a la evaluación como un instrumento cuantitativo, con reglas de causalidad relacionadas a la intervención de proyectos sobre todo de orden público. Así lo resume Fontaine (2015, 49):

“Lo que más éxito tuvo, en el ejercicio de evaluación de políticas públicas es su versión económica y cuantitativa. No es de extrañarse de ello, puesto que el crecimiento del Estado de bienestar social implicaba la necesidad, para el Estado, de optimizar el gasto público y evaluar la pertinencia de ciertas decisiones por sobre otros.”

No se puede negar que los resultados cuantitativos, desde el punto de vista económico, han sido una constante en las evaluaciones, no solo de políticas públicas, sino de programas, proyectos y cualquier otra actividad que implique un proceso de planificación previa. Tampoco se puede negar que la evaluación cuantitativa ha permitido identificar muchos aciertos y fallas en la implementación de políticas públicas y sus consecuentes programas y proyectos. Pero, se debe reconocer que desde hace varias décadas atrás ha surgido la necesidad de incorporar variables cualitativas —más desde lo social y político— para justificar la intervención en la vida de la sociedad.

En lo que respecta al análisis de resultados del presente proyecto, los aportes de la presente teoría permitirán identificar de mejor manera si existieron o no ciertos resultados para reflejar un proceso de construcción de política pública alrededor de las discapacidades. Este es el punto más importante y que se toma en cuenta para la definición de resultados. Además, sirve de referencia para futuras evaluaciones de programas y proyectos alrededor de las políticas públicas. Para esto debe determinarse el sentido de la evaluación. Para Roth Deubel (2002, 227) se trata de que: “La actividad evaluadora permite entonces al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de los efectos de las decisiones y acciones públicas.”

El mismo Roth Deubel (2002, 228) menciona cinco elementos claves dentro de la fase de evaluación: a) los métodos de las ciencias sociales, sean cuantitativos o cualitativos; b) el proceso de ejecución de la política; c) los efectos de la política; d) la estimación de las expectativas de los involucrados; y e) la generación de información útil para mejorar a la política. En síntesis, lo que dice el autor es que tenemos cinco elementos en los cuales debemos poner mayor énfasis. Sin embargo, nos enfrentamos nuevamente a la esfera política y social que pueden ser determinantes para el levantamiento de información, el análisis y hasta la presentación de los resultados de una política económica.

La evaluación puede abordarse desde varias perspectivas. Por tal razón se detalla un cuadro resumen en la tabla 2 con los tipos de evaluación de acuerdo a Roth Deubel y recogidos con los aportes de varios autores:

Tabla 2  
Tipos de evaluación

Clasificación	Tipo	Descripción	
Por el momento de la evaluación	Evaluación ex ante	Analiza de forma previa para determinar los efectos de la implementación.	
	Evaluación concomitante	Acompaña al proceso de ejecución del programa o proyecto en dos sentidos: controlar el desarrollo de los procedimientos y detectar los problemas para atenderlos oportunamente.	
	Evaluación ex post	Analiza los efectos después de la implementación de la política pública.	
Por la finalidad y el objeto de la evaluación	Evaluación endoformativa	Informa a los propios actores para que puedan atender de mejor manera a su programa.	
	Evaluación recapitulativa	Informa al público en general para formar una opinión alrededor del programa.	
	Por el qué se evalúa	Los insumos utilizados	Se centra en los recursos, habilidades y personas que participan.
		Los procesos	Se trata de los métodos empleados para transformar los insumos en productos o resultados.
		Los resultados obtenidos	Se centra en los productos o consecuencias que se generan.
	Por los niveles de evaluación	A nivel de medios	Verifica si los medios han sido puestos disposición y si se han utilizado.
		A nivel de resultados	Indica los resultados y los compara con los objetivos fijados.
		A nivel de impactos	Considera datos cualitativos para determinar efectos de la acción pública en lo social y económico.
		A nivel de eficiencia	Relaciona los efectos obtenidos con los medios utilizados.
		A nivel de satisfacción	Deja de lado los objetivos considerados y se centra en la solución del problema fundamental de la población.
Por los evaluadores	Evaluación externa	Contrata expertos externos al programa a evaluarse.	
	Evaluación mixta	Conforma uno o varios equipos de evaluadores externos y ejecutores internos del programa.	
	Evaluación interna	Realizan la evaluación los ejecutores y beneficiarios del programa.	

Fuente: Roth Deubel 2002

Elaboración propia

Para el análisis realizado se ha tomado en cuenta las dos dimensiones de la evaluación: desde lo cuantitativo y también desde lo cualitativo. Esto sirve para evidenciar que el proyecto cumplió en efecto con lo propuesto en cuanto a sus procesos y los resultados. Se hace énfasis también en los efectos sobre los involucrados, las personas con discapacidad y sus familias, a través del proyecto de inclusión productiva.

En concordancia con los demás autores revisados, Subirats (2008, 44) dice:

la fase de evaluación —que nosotros consideramos también como constitutiva de una política pública— pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema (lo cual tampoco está exento de filtros o posibles sesgos).

Ya que la fase de evaluación es una parte “constitutiva” como dice Subirats, debería estar considerada desde el inicio del ciclo para que todos los actores conozcan al final como se va a evidenciar la solución del problema social o la atención a necesidades de la población. A pesar de esto —por lo menos en América Latina— se continúa haciendo política pública sin evaluación, en especial al final del ciclo. De aquí la pertinencia de este estudio. El tratamiento de la política pública comprende una serie más amplia de componentes que tomaría un nuevo estudio de caso para describir. Sin embargo, lo descrito anteriormente servirá de mucho para aterrizar el análisis de los resultados de varios programas a nivel mundial y regional, y específicamente para el caso del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad.

Por otra parte, desde lo normativo, es importante mencionar que, en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 85 se menciona a las siguientes fases: la formulación, ejecución, evaluación y control. Se menciona que, las políticas públicas deben estar formuladas bajo el principio de solidaridad, deben tener prioridad del interés general sobre el particular, y el presupuesto debe estar distribuido equitativa y solidariamente. Lo más importante es que deberán garantizar la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. A pesar de que no son las mismas fases, si son bastante parecidas. En la formulación se pueden considerar las fases del problema, soluciones y toma de decisiones. En la fase de ejecución obviamente se encontraría la implementación. Y por último la evaluación y control sería la misma. No existe diferencia entre lo teórico y lo normativo en el Ecuador.

Para cerrar este capítulo, el tratamiento del marco teórico, tanto desde la discapacidad, la inclusión y la política pública, hace posible entender una dinámica interdisciplinaria. No solo se trata de generar acciones desde la sociedad para atender problemas imperantes de la misma. Va desde el reconocimiento de derechos, la participación ciudadana, la optimización de recursos y la sostenibilidad —entre muchos otros factores— que hagan posible mejorar las condiciones de vida de los seres humanos y en suma alcanzar el desarrollo. A continuación, se revisan varios programas y

proyectos, desde lo global hasta lo nacional, desde los enfoques teóricos planteados hasta aquí.

## Capítulo Segundo

### Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva

La definición de la política pública alrededor de la inclusión y la discapacidad no es muy clara a nivel mundial y en nuestra región. Los tres temas antes analizados se complementan al momento de definir las acciones a tomarse para atender a personas vulnerables e incluirlas en la dinámica económica y social. Aterrizar a la política pública en acciones concretas se logra a través del diseño e implementación de programas y proyectos que acerquen a los actores con los objetivos a alcanzarse. De lo anterior, es necesario revisar aquellas experiencias a nivel mundial, regional y nacional, sobre todos aquellos programas y proyectos que han promovido la inclusión laboral y productiva especialmente para grupos vulnerables. En los siguientes puntos del capítulo se analizarán sus programas y proyectos. Esto permitirá tener un mejor panorama para revisar los resultados del proyecto de inclusión productiva que es objeto de este estudio.

#### 1. Programas y proyectos a nivel mundial – Fuera de América Latina

Muchos países por fuera de América Latina, en especial aquellos que son miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) — a excepción de México y Chile—, mantienen una política de atención al empleo y las vulnerabilidades sociales a través del *Estado de Bienestar*<sup>5</sup>. En estos casos los programas enfocados a inclusión productiva y laboral han existido desde el periodo de post guerra. A continuación, se presentan algunos casos para esta sección:

##### 1.1. Europa

###### 1.1.1. Alemania

Desde 1960 aparecen en Alemania —y casi toda Europa— los llamados *sheltered workshops* (talleres protegidos), que son lugares especializados para la rehabilitación

---

<sup>5</sup> El Estado de Bienestar es un término de índole político-social enfocado en la protección social de los ciudadanos, inclusive lo económico. Aunque sus orígenes podrían ubicarse en la postguerra, hay que considerar que el incluso estaría relacionada con épocas anteriores, más cerca del keynesianismo. Véase Crichigno, Patricio. 1992. *Surgimiento del estado de bienestar y las políticas públicas en América Latina*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32709>

vocacional de personas con discapacidad. Estos brindan entrenamiento, oportunidades de trabajo y apoyo en desarrollo personal de personas con discapacidad intelectual o mental. En 1974 se los reconocen dentro de la legislación alemana, pasando a ser responsabilidad del Ministerio Federal de Asuntos Laborales y Sociales y reconociéndose como la Asociación Federal Alemana de Talleres Protegidos (BAG WfbM, por sus siglas en alemán) (European Union 2016, 155).

Entre los datos más relevantes para este programa tenemos que: existen 680 talleres protegidos con más de 2.700 subsidiarias, 300.000 personas con discapacidad son atendidas, el 93 % de los talleres pertenecen a la asociación y la atención a personas con discapacidad severa alcanza a 300.000. El financiamiento de estos talleres proviene del Estado a través de una agencia pública de asistencia ya que son entidades sin fines de lucro. Por otra parte, el sistema de cuotas —replicado en muchos países, incluido Ecuador— viene desde 1953. El mismo exige que, tanto empresas públicas como privadas, cumplan con el 5 % de personas con discapacidad en su nómina cuando esta tenga un mínimo de 20 empleados. El incumplimiento conlleva a una multa máxima de 290 euros al mes y el puesto vacío hasta que no se contrate a una persona con discapacidad (European Union 2016, 155–57).

Los talleres protegidos, aparte de incentivar y crear oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, también hacen rehabilitación vocacional a través de entrenamiento, experiencias de aprendizaje, pasantías en empresas, rehabilitación médica, entre otras. Además, se enseñan distintas actividades para generar habilidades laborales en las personas. La característica fundamental es que las personas con discapacidad tienen mayoritariamente discapacidad intelectual (75,86 %), seguidas de discapacidad mental o psicológica (20,58 %) y discapacidad física (3,56 %) (European Union 2016, 158–59).

Aunque los datos anteriores, a nivel laboral, evidencian que en Alemania se da gran importancia a las personas con discapacidad, por el lado productivo no se tienen datos relevantes del estudio. Es de suponer que, si existe una política clara para la inclusión laboral de personas con discapacidad, no sería necesario el apoyo a iniciativas individuales focalizadas en discapacidades. Sin embargo, las iniciativas productivas en Alemania son mucho más dinámicas al momento de emprender para cualquier persona debido a normas e incentivos claros a la producción. El apoyo enfocado más a lo laboral, también se enmarca dentro de los lineamientos del Estado de Bienestar.

### 1.1.2. Bélgica

Otro de los países de este grupo es Bélgica, el mismo que ha desarrollado la inclusión laboral y productiva a partir de normativa derivada de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunque muchos de estos países ya tenían políticas anteriores enfocadas en el bienestar en general, las normas aplicadas a la discapacidad son relativamente recientes y han devenido en programas y proyectos específicos para dar cumplimiento a la misma. En lo laboral, Bélgica posee legislación que garantiza la no discriminación y salario justo para personas con discapacidad, como la Ley del 3 de julio de 1978 (actualizada al 4 de noviembre de 2015). En la tabla 3, tomada del Octavo Reporte del Grupo de Alto Nivel en Discapacidad sobre la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Unión Europea se detallan los resultados por programa:

Tabla 3  
Vista general de la Economía Social de Flemish, 31/12/2014

Overview of the Flemish Social Economy, 31/12/2014			
Program	Number of persons employed (n)	Number of persons with a disability (n) and ( %)	Number of transitions to work in 2014 (6m after leaving the program) *
Sheltered workshops	16495	16945 (100 %)	(<1 %) **
Social workshops	4731	654 (14 %)	231 (4,3 %)
Work care centres	2347	901 (38 %)	9 (0,4 %)
Integration enterprises	546	29 (5 %)	339 (33,2 %)
Local services economy	2088	159 (8 %)	188 (7,5 %)

Source: Department of Work and Social Economy

\* The percentages are calculated as follows : in the numerator are the number of transitions and the denominator contains all the people employed at the beginning of the year + all the new hires during that year (figures not in the table).

\*\*A measurement provided by the workshops themselves comes up with the figure of 45 transitions in 2013 (0,2 %). In the past ten years transition never reached 1 %.

Fuente: European Unio. 2016. *Eight Disability High Level Group Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. EU

Elaboración propia

Además de los resultados presentados, es importante mencionar que las actividades alrededor de la inclusión laboral también se enfocan en el desarrollo de sus competencias, la formación continua, la adaptación al puesto de trabajo, entre otras. En lo concerniente a las cuotas de empleabilidad, existen varias normativas que rigen a las diferentes regiones dentro del país. En cuanto al sector público se establece una cuota del 3 % de la nómina de la institución —para la administración federal o central—. Para el

sector privado no existe cuota. Sin embargo, en el Decreto Real de 17 de febrero de 2013 se fija un monto de al menos el 0,05 % del gasto en salarios para que se destine a adultos mayores, jóvenes o personas con discapacidad (European Union 2016, 96–117).

Por otra parte, la inclusión productiva también se encuentra gestionada en Bélgica por parte de la administración central, aunque en cada región es diferente. Flandes, Wallonie y Bruselas son las tres regiones analizadas. Para Flandes, el Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) —la Agencia de empleo y capacitación vocacional de Flemish— entrega subsidio salarial y entrenamiento para el autoempleo, otras agencias privadas asesoran en iniciación y gestión de emprendimientos. En Wallonie, se da una bonificación del 33 % del ingreso mínimo promedio por un año, esto con el fin de incentivar el autoempleo. En el caso de Bruselas, la información no se encuentra detallada (European Union 2016, 129).

Aunque no hay cifras relevantes, algunos datos presentados en el reporte muestran que Wallonie tiene una tasa más alta de trabajadores independientes con discapacidad (4,51 %), comparada con Flandes (3,40 %) y Bruselas (2,72 %) (European Union 2016, 131). En datos sobre crecimiento de este grupo, desde 2005 a 2014, se muestra que la evolución ha sido de 25,44 % para Wallonie, 17,81 % para Flandes y 5,63 % para Bruselas (2016, 131). Para Bélgica el impulso al empleo es quizás mucho más importante que el autoempleo. A pesar de esto, hay que recalcar que la focalización de las estrategias de inclusión laboral y productiva deben estar enfocadas en la demanda de la población. Una persona, en especial, no necesita empleo formal o autoempleo, cada caso es diferentes, más aún cuando está de por medio una discapacidad.

### **1.1.3. España**

En España existen los “centros de empleo especial” (CEE), los cuales encadenan la demanda de trabajo de las empresas a través de la subcontratación. Los CEE funcionan como una bolsa de empleo y están más enfocados en el sector servicios (servicios generales de mantenimiento). Sin embargo, también trabajan en industria, agricultura y construcción (industria alimenticia, automóviles o farmacéuticas). Estos centros pueden ser públicos o privados, pero deben estar registrados ante la autoridad pública para su funcionamiento. Otro tipo de programa es el de “enclaves laborales” que sirven como un modelo de transición entre el empleo protegido y el mercado laboral regular y que está subsidiado. El último programa es el de “empleo con apoyo”, consiste en brindar

asistencia y apoyo para la adaptación de las personas con discapacidad en su puesto de trabajo (European Union 2016, 181–82).

En lo que se refiere a cuotas, España cuenta con el Acta General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social. En el artículo 42 establece que para pequeñas y medianas empresas privadas y públicas con cincuenta o más empleados debe tener el 2 % de personas con discapacidad en su fuerza laboral. En la actualidad ha subido al 7 %. Entre algunas cifras tenemos que en el sector privado han aplicado 1.335 personas con discapacidad a un empleo en el periodo 2012-2015 y para el sector público han conseguido empleo 1.595 personas en el periodo 2003-2011.

En cuanto a inclusión productiva existe el programa de Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) que acoge a las personas con discapacidad y los clasifica dependiendo de la severidad de su condición. En algunos casos puede dar un crédito del 50 % de sus contribuciones de acuerdo a su afiliación al programa. En otros casos se da reducción a la contribución de la seguridad social y créditos. El programa no busca la promoción inicial del emprendimiento, sino más bien el fortalecimiento de negocios que ya están en marcha. De acuerdo al reporte para el año 2015 se ha apoyado a 18.323 personas con discapacidad para promover el autoempleo alcanzando un monto de 588.551 euros entregados para iniciativas individuales (European Union 2016, 193–95).

El caso español puede asemejarse a lo realizado en América Latina, especialmente en lo referente a normativa y programas. El enfoque laboral se sitúa como intermediador en los procesos de colocación a través de agencias de empleo y que a la vez promueve el desarrollo de competencias laborales. Por otra parte, aunque no hay mayor información sobre emprendimiento, si se puede evidenciar el apoyo, más no deja establecida una estrategia de intervención que valore al individuo y sus capacidades a nivel productivo.

#### **1.1.4. Reino Unido**

Cuenta con el programa “Work Choice” (Elección de Trabajo) que brinda apoyo financiero a personas con discapacidad. Este promueve los llamados “Supported Business” (Negocios Apoyados) que reciben fondos para crear y mantener puestos de trabajo y brindar capacitación. Este modelo difiere de los anteriores, ya que no cuenta con talleres protegidos, más bien incentiva a las empresas —por medio de fondos— para que sean quienes capten directamente la fuerza laboral de personas con discapacidad.

También en el orden de lo laboral cuentan con “Jobcentre Plus Offer”. Es un programa para que puedan acceder al trabajo a través de voluntariado. Brindan apoyo en habilidades, experiencia laboral y acceso al “Flexible Support Fund”, que es un fondo para atender las necesidades locales de las personas. Actualmente no maneja un sistema de cuota laboral. Su normativa sanciona toda forma de discriminación laboral por cualquier motivo, por lo que se asegura que las personas con alguna discapacidad puedan acceder al trabajo. Aunque antes si contaba con una cuota de 3 %, pero fue eliminada (European Union 2016, 308–10).

En lo referente a autoempleo o emprendimiento, el Reino Unido cuenta con el “Specialist Employability Support” (SES). Este brinda asesoría para el trabajo y capacitación especializada. También cuentan con el “Employment Support Allowance” (ESA). Es un fondo de pensión que puede ayudar a las personas con discapacidad incluso por varios años. En este caso los proveedores de servicios adaptan el requerimiento de la persona para el autoempleo o su subsistencia. Pero el más importante de todos es quizá el “New Enterprise Allowance”. Este funciona como un capital para que las personas puedan emprender en su propio negocio. Los beneficiarios del mismo ESA pueden acceder a este apoyo que empezó desde 2011 (European Union 2016, 310).

El reporte no muestra datos cuantitativos alrededor de los programas de este país. No se podría decir que sus políticas sean las más acertadas. Sin embargo, se debe rescatar que sus programas se enfocan en la garantía de un derecho básico: la no discriminación. De ahí, emplean varios mecanismos basados en el estado de bienestar que permiten encaminar recursos a iniciativas de autoempleo con el apoyo del sector privado.

#### **1.1.5. Suecia**

Suecia también toma como base los talleres protegidos. El sector público es el principal actor alrededor de la política por dos formas: empleo público y a través de una empresa pública especializada llamada “Samhall AB”. El empleo en los talleres protegidos para personas con discapacidad mental o enfermedades mentales se maneja a través del sector público. En Samhall AB ingresan aquellas personas con discapacidad fuera del grupo anterior. Aquí se dedican a la producción de bienes y servicios que demandan del sector privado, este modelo tiene mayor alcance. Entre las actividades más importantes están: el mantenimiento, la logística, la manufactura y el cuidado (European Union 2016, 299). Las dos formas han apoyado en una manera efectiva a la inclusión. A

pesar de no tener cuotas para la inclusión laboral, el sector privado reconoce su responsabilidad para la empleabilidad de este sector de la población.

Cuenta con el “Public Employment Service” (PES) el mismo que, entre otras actividades como la accesibilidad y el empleo, también apoya al autoempleo o emprendimiento. Con la asistencia de este programa se determina la viabilidad de un plan de negocios para empezar su propia empresa. También tienen apoyo financiero y capacitación para mejorar su desempeño. Para personas con discapacidad incluso cuentan con recursos para la adquisición de equipamiento para el emprendimiento. Al 2014 se ha entregado este tipo de asistencia a 550 personas. Además, de acuerdo a cifras de una encuesta de “Sweden Statistics”, se presenta en el reporte que podrían existir 31.000 personas en el autoempleo (European Union 2016, 306).

El caso de Suecia podría parecerse al del presente estudio. Dos aspectos relevantes del caso sueco tienen que ver con que: a) los empleos protegidos son diferenciados para discapacidades que necesitan otro tipo de atención por su severidad; y b) el PES tiene un proceso técnico de acompañamiento y evaluación de ideas de negocio para emprender que garantizan la sostenibilidad, además de entregar recursos financieros para su implementación.

Los casos europeos tienen ciertas similitudes. Básicamente el empleo protegido a través de talleres especializados es el centro de su política laboral. La garantía de derechos de la persona con discapacidad está atendida con la protección y capacitación que recibe en el taller y la inclusión en empleos por fuera del mismo en el sector privado. En autoempleo o emprendimiento las experiencias son más diversas, desde la atención o asesoría para desarrollar habilidades para un negocio hasta un acompañamiento mucho más técnico sobre la viabilidad de la futura empresa y su financiamiento. La fortaleza en estos países es que tienen sistemas financieros mucho más robustos y capital con menor costo financiero lo que provoca que las personas emprendan con menor riesgo. Aunque no se han presentado todos los datos y experiencias de los demás países europeos, se han seleccionado a aquellos que representan de mejor manera al continente. Los demás países se encuentran detallados en la sección de anexos (Anexo 1), además de la bibliografía sobre el reporte de la Unión Europea.

## **1.2. Estados Unidos de América**

El programa más relevante para este estudio es el Start-Up (Self-Employment Technical Assistance, Resources and Training). Inició en 2006 a través de la Oficina de Política de Empleo en Discapacidades del Departamento de Trabajo de los Estados

Unidos (ODEP por sus siglas en inglés). Con un fondo de cinco millones de dólares buscaba promover la política pública para dar asistencia técnica a organizaciones enfocadas en el autoempleo para personas con discapacidad. De aquí surgieron un proyecto nacional (Start-Up/USA) y tres a nivel local (Start-Up/Alaska, Start-Up/Florida y Start-Up/New York). Fueron implementados con el apoyo de la Virginia Commonwealth University (VCU) (Office of Dissability Employment Policy 2013, 1). Una vez aterrizada la política en los tres estados mencionados, cada una tomó diferentes estrategias para incluir a diferentes organizaciones que permitan alcanzar sus objetivos específicos.

El Start-Up/USA funcionaba como un sistema centralizado para monitorear lo que sucedía en cada proyecto local. Aquí las alianzas público-privadas fueron muy importantes para dinamizar las estrategias y así poder alcanzar a la mayor cantidad de personas. El proceso en cada caso era dar apoyo en la construcción de un plan de negocios, acceder a financiamiento y sacar adelante al emprendimiento; además, dar asistencia en discapacidades de la gente (Office of Dissability Employment Policy 2013, 8). En todo el programa —en los tres estados— se alcanzaron a 194 personas para que se incluyan en el Start-Up. El documento de la ODEP (2013, 20) menciona que “después de cuatro años y medio, cerca de un tercio de emprendedores estaban operando nuevos negocios, un tercio todavía estaban en la fase de inicio, y un tercio se desvinculaban del proceso de emprendimiento”.

De lo anterior, se puede ver que los programas, si no se definen a mediano plazo por lo menos, no tendrán el impacto deseado a futuro. A pesar de esto, el programa alcanzó resultados interesantes, “De las 194 personas con discapacidad enroladas en la programación del Start-Up, 137 alcanzaron por lo menos un hito importante. El hito más frecuentemente alcanzado fue la iniciación del plan de negocio” (Office of Dissability Employment Policy 2013, 20). Más adelante el informe dice que

Un negocio puede definirse como viable en base a haber cumplido con las declaraciones de impuestos federales y estatales. De las personas con discapacidad apoyadas por el START-UP en los tres estados, 11 emprendedores en Alaska, 3 emprendedores en Florida y 23 emprendedores en Nueva York cumplieron con la declaración de impuestos. (2013, 20)

Esta última aclaración es muy importante. Un negocio —especialmente los apoyados por la política pública— deben demostrar su viabilidad y aporte social cuando

ya se han convertido en agentes tributarios. Esto es algo que muy pocos emprendedores tiene lo suficientemente claro al momento de emprender.

El documento va más allá de los resultados. Genera varias recomendaciones para que la política pública o programas específicos, a nivel local, puedan evitar los inconvenientes que se identificaron con el Start-Up. Estas son: alinear la política a través de los sistemas para reducir y eliminar las barreras al emprender y mejorar la autosuficiencia; promover sistemas de colaboración cruzada y entrelazar recursos para invertir en start-up's y creación de empleo para personas con discapacidad; y fomentar la inversión del sector público y privado y la compra de productos y servicios de negocios de personas con discapacidad (Office of Disability Employment Policy 2013, 32). Estas recomendaciones son las que determinarían algunos de los siguientes programas.

Entre los principales programas tenemos a:

- *Job Accommodation Network (JAN) – Agencias estatales de rehabilitación vocacional*, que asisten en búsqueda y colocación de empleo (Job Accommodation Network 2020).
- *AbilityOne.gov*, promueve la capacitación de personas con discapacidad visual o discapacidad severa para que se incorporen en empresas que proveen productos y servicios al gobierno (AbilityOne Commission 2020).
- *National Collaborative on Workforce and Disability for Youth (NCWD)*, promueve la formación y capacitación de jóvenes con discapacidad para facilitar su inclusión en el mundo laboral. (NCWD 2020, párr. 1).
- *Bureau of Indian Affairs (BIA) Financial Assistance and Social Services*, ayuda a los nativos americanos (tribus nativas de Alaska) para sus necesidades básicas y cuenta con un programa especial llamado: *Proyectos de servicios de rehabilitación vocacional para indios americanos con discapacidad* (Bureau of Indian Affairs 2020).
- *Servicios y apoyo para veteranos de guerra y heridos en combate*, cuenta con el Programa para pequeñas empresas propiedad de veteranos discapacitados, y el Bootcamp<sup>6</sup> de emprendimiento para veteranos (EBV por sus siglas en inglés) (Small Business Administration 2020)

---

<sup>6</sup> El término “bootcamp” representa a los lugares de entrenamiento exhaustivo utilizados por los ejércitos para mejorar las habilidades en combate del personal militar. El mismo término se adaptó al mundo del emprendimiento para generar espacios en los cuales los emprendedores puedan compartir –en un periodo de tiempo definido– ideas de negocios o prototipos de productos para nuevas y futuras empresas. Aunque no es un término con una definición específica, en los últimos años ha tomado fuerza entre las

- *U.S. Small Business Administration (SBA)*, promueve el emprendimiento a través de una estrategia colaborativa entre el sector privado y la comunidad con la asistencia gubernamental para crear o desarrollar a pequeños negocios en el país (Small Business Administration 2020).

En la sección de anexos (Anexo 2) se resumen los programas existentes en este país.

Algunas cifras del U.S. Bureau of Labor Statistics (Buró de Estadísticas Laborales de Estados Unidos en español) muestran que para el año 2018 las personas con discapacidad no se encontraban en la fuerza laboral con un 79,2 %. Los desempleados eran el 1,7 % y los empleados el 19,1 %. Estas cifras contrastan con las de personas sin discapacidad. El 31,6 % no se encontraban en la fuerza laboral, el 2,6 % estaban desempleadas y el 65,9 % estaban empleadas (Bureau of Labor Statistics 2019, 8). Adicionalmente, se muestra que de aquellos que trabajan, el 75,5 % pertenecen al sector privado, el 14,1 % al sector público y el 10,2 % al autoempleo. Otras cifras adicionales de la SBA muestran que en Estados Unidos existen 30,2 millones de pequeños negocios (99,9 % del total de negocios), los mismos que generaron 58,9 millones de empleos (47,5 % del total de empleos) para el año 2015. De estos negocios, 8 millones pertenecen a minorías. En 2016, se otorgaron 5,7 millones de préstamos por montos inferiores a 100.000 USD (un valor de 82,6 billones de dólares) (Small Business Administration 2018).

A breves rasgos se puede observar que Estados Unidos tiene un esquema de empleo y emprendimiento estable. Sus políticas orientadas al desarrollo del sector privado con un fuerte apoyo gubernamental dejan ver la relevancia e importancia que se da a las iniciativas productivas. Los programas detallados anteriormente probablemente vienen condicionados por la política pública de años anteriores. Sin embargo, no se puede negar que el aprendizaje que dejó el programa “Start-Up” llevó a que las diferentes administraciones federales y estatales promovieran por su cuenta programas mucho más robustos después de esta experiencia, sin dejar de lado a las iniciativas desde las organizaciones de la sociedad civil.

Estos son los países de la OCDE, fuera de América Latina, que han llevado políticas, programas y proyectos para atender a las personas con discapacidad en cuanto

---

diferentes incubadoras o aceleradoras de emprendimientos. Véase Innotechorg. 2015. *Qué es un bootcamp?* <https://innotechorg.wordpress.com/2015/07/21/que-es-un-bootcamp/>

a empleo y emprendimiento. Muchas de estas experiencias tienen relación con aquellas experimentadas en América Latina, con ciertas características propias de cada país. En el siguiente apartado se habla de la realidad de la región.

## **2. Programas y proyectos a nivel mundial – América Latina**

Para iniciar este apartado referente a América Latina, es necesario aclarar que dos países de la región están dentro de la OCDE (México y Chile). Para aterrizar de mejor manera al contexto que nos interesa en el presente estudio se descarta a México; no obstante, la información de sus programas se resume en la sección de anexos (Anexo 3). Además, no se abordan todos los países que están detallados en el documento de la Cepal: “Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral”, debido a la gran cantidad de información presentada. Más bien se detallan aquellos países que estén relacionados con la OCDE (Chile), que por su extensión e historia sean relevantes a nivel internacional (Brasil y Argentina), y que por su parecido geográfico, histórico y cultural se asemejen a Ecuador (Colombia y Perú). Por último, solamente se analizan los programas y proyectos semejantes al del caso ecuatoriano.

### **2.1. Chile**

*Chile Solidario* es el programa más relevante en Chile. Desde el año 2002, hasta el 2017, ha venido atendiendo a familias en situación de vulnerabilidad a través de asistencia psicosocial —muy parecido al caso ecuatoriano—. Por medio de transferencias condicionadas se incentivaba a la familia a que acceda a servicios sociales de salud y educación sin dejar de lado al empleo y el trabajo independiente. La característica principal es que no se focalizaba en un grupo poblacional específico, más bien era inclusivo. Aquí es importante mencionar que la atención primaria de la vulnerabilidad social es uno de los determinantes para que los programas sociales funcionen a largo plazo.

Desde la parte social, el programa fue referencia para algunos países de la región. “Países como Colombia y Costa Rica se han inspirado en la experiencia chilena en materia de acompañamiento familiar” (Cepal 2019, 99). A pesar de esto, en la parte económica los resultados no fueron muy halagadores. La Cepal en su documento dice que los problemas fueron la inexperiencia en negocios, proyectos poco pertinentes y falta proyección de inversión hacia contextos emergentes futuros. Por otra parte, los proyectos terminaron en la informalidad o el fracaso y sus beneficiarios terminan vendiendo sus

activos ante la incapacidad de hacerlos productivos (2019, 192). Nada más lapidario para un programa de inclusión social y económica que lo descrito anteriormente.

Existieron otros programas sociales en Chile. El *+Capaz*, que brindaba capacitación, apoyo en inserción laboral y puesta en marcha de emprendimientos. El *Generación de microemprendimiento indígena urbano*, por medio de microcréditos o capital semilla se promovía el emprendimiento de indígenas chilenos. El *Programa de apoyo al microemprendimiento (PAME) / Yo emprendo semilla*, al igual que los demás promueve la capacitación y la entrega de microcréditos para emprender y fomentar el autoempleo (Cepal 2019, 146-92).

Algunas de las cifras recogidas de sus estadísticas dicen que para el año 2016 y a escala nacional, del total de personas ocupadas en el país (7.680.221), el 13,3 % son personas con discapacidad. De todas las personas desocupadas (527.338), el 14,9 % tiene alguna discapacidad. Y de todas de personas inactivas (3.229.411), el 31,6 % pertenecen a este grupo vulnerable. Además, se establece que de la población con discapacidad ocupada (1.023.184), el 64,7 % son asalariados y el 35,3 % son independientes (Servicio Nacional de la Discapacidad 2016, 93-103). Las cifras muestran la participación de personas con discapacidad en empleo y autoempleo; no obstante, está muy lejos de considerarse a la persona con discapacidad como un agente dinamizador en Chile.

## 2.2. Brasil

El *Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales del Brasil*, es uno de los que desarrollaron alternativas a nivel comunitario no solo para mejorar los ingresos de la gente, sino también para fomentar la producción para autoconsumo y seguridad alimentaria (Cepal 2019, 158). Desde el 2011, este programa ha promovido el desarrollo local a través de la producción de bienes y servicios familiares que se han anclado al mercado. Entre otras de las medidas adoptadas por este programa están las transferencias monetarias, el apoyo al microemprendimiento y la elaboración de planes de negocio (Cepal 2019, 216).

Otro programa es *Crediamigo*, pero es necesario detallar a *Bolsa Familia* primero. El programa Bolsa Familia, implementado desde el 2003, tiene que ver principalmente con la *protección social no contributiva*, este promueve el dinamismo de consumo a nivel local y por ende mejora los ingresos de la población focalizada. Las transferencias de dinero, realizadas directamente a las familias de bajos ingresos, permitían que las mismas accedan a alimentos u otros productos de primera necesidad, lo que a su vez mejoraba el

poder de compra y generaba externalidades positivas a los dueños de negocios locales (Cepal 2019, 43). Para contrastar esta información, la Cepal lo compara con la experiencia de Estados Unidos cuando el Gobierno de Obama promovió un paquete de estímulo fiscal ante la crisis de 2008. Estos estímulos de un dólar en cupones de alimentos provocaron un efecto multiplicador de 1,73 dólares del PIB; para el caso de Brasil, por cada real invertido el efecto multiplicador fue de 1,78 reales al PIB (2019, 44).

Tomando en cuenta que el Bolsa Familia no fue un programa pensado para promover el empleo o el emprendimiento —en primera instancia—, si alcanzó resultados positivos. De acuerdo a las evaluaciones recogidas por la Cepal, se tiene que: a) los beneficiarios del programa son más propensos a buscar trabajo que los no beneficiarios; b) Las mujeres beneficiarias tienen tasas más altas de ocupación que las que no han participado del programa; c) los beneficiarios de los tres deciles más bajos tenían mayor participación laboral comparado con el grupo de no beneficiarios (2019, 72). Los logros de Bolsa Familia podrían describirse en un apartado entero; sin embargo, lo que atañe a este estudio es uno de sus subprogramas: el Crediamigo. Este subprograma no es más que “un programa de microcrédito complementario de Bolsa Familia ejecutado principalmente en el noreste del país, con una marcada presencia de mujeres como clientes activas” (Cepal 2019, 191).

De los resultados a resaltar, Crediamigo benefició más a negocios en marcha que a negocios nacientes, 82 % frente a 16 % respectivamente (Cepal 2019, 191–2). El Crediamigo aún está en marcha a través del banco que lo promovió: Banco do Nordeste; con 2 millones de clientes activos, 9 billones entregados y más de 4 millones de préstamos en 2018 (Banco do Nordeste 2020). Entre los datos de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Economía de Brasil, para el año 2016 se contaba con 418.521 personas con discapacidad rehabilitadas y que estaban trabajando. Este valor engloba a emprendedores, asalariados en empresas privadas y funcionarios de organismos públicos. Además, en la información de la página web se menciona que desde el 2009 al 2016 hubo un crecimiento del 45 % de personas con discapacidad en el mercado de trabajo, en comparación con solo el 12 % que creció el empleo en el mercado formal (2016). A pesar de no contar con datos desagregados de personas con discapacidad por tipo de empleo, si se puede notar la influencia de los programas sociales en la inclusión de las personas en el empleo.

### 2.3. Argentina

El programa *Jóvenes con más y mejor trabajo*, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, promueve desde el 2008 el trabajo de jóvenes a través de capacitación profesional antes de colocarlos en pasantías que luego podrían llevar a la contratación del sector público o privado. Se garantiza a la persona beneficiaria ganar experiencia laboral y no excluye a personas con discapacidad. Aquí las transferencias monetarias condicionadas son sumamente importantes para sostener a los jóvenes en el programa. También se educa en emprendimiento, acceso a mercados financieros y acompañamiento en las primeras fases de la implementación del negocio (Cepal 2019, 158). Es igual que en otros países. La formación previa en emprendimiento y su acompañamiento hasta la fase de incubación es determinante para promover el autoempleo y la inclusión de grupos vulnerables y atención prioritaria. Lo que resalta de este programa es que cuentan con una política de incentivos para que las empresas vinculen a los jóvenes a puestos de trabajo en relación de dependencia.

Implementado en 2009 y ahora llamado *Hacemos Futuro*, el *Plan Argentina Trabaja* engloba temas de capacitación técnica y profesional, nivelación de estudios, apoyo al autoempleo y colocación laboral. Además, cuenta con dos componentes diferenciados para: a) personas en situación o sin ingresos formales (Ingreso Social con Trabajo) y b) mujeres con tres o más hijos menores de edad (con discapacidad de cualquier edad) o víctimas de violencia de género (Ellas Hacen) (Cepal 2019, 215). Desde cada componente se trabaja en capacitación para el trabajo, microcréditos, cooperativismo y asociatividad, atención en salud, pasantías, inclusión y promoción laboral. Se parece al anterior, pero se enfoca en grupos vulnerables y mujeres con o sin episodios de violencia de género. En cuanto a emprendimiento, este cumple con los mismos lineamientos de otros programas: capacitación, asistencia para acceder a crédito, plan de negocios y acompañamiento en el proceso de implementación del negocio. Adicionalmente, está relacionado con participación en ferias y eventos por medio de alianzas públicas y privadas (Cepal 2019, 155).

El Agroemprende es una de las iniciativas regionales sobre autoempleo y emprendimiento en el sector rural, su ciclo de vida empezó en 2017. Al igual que otros programas —desde la ruralidad—, este tiene características sociales muy amplias como son: la salud, educación, empleo, saneamiento, vialidad, entre otras (2019, 158). No se tiene datos relevantes sobre este programa, más allá de los mencionados.

A pesar de haber contado con estos programas, las cifras del reciente “Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: Resultados definitivos 2018” no son nada halagadoras. Según estos datos, solamente el 35,9 % de personas con discapacidad (de 14 años en adelante) está activa en el mercado laboral. El 64,1 % está inactiva, el 32,2 % tiene empleo y el 10,3 % se encuentra desocupada. Del 32,2 % que está empleada, el 40,5 % trabaja por cuenta propia o autoempleo (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina 2018, 125–33). No sería prudente afirmar que estas cifras correspondan a los resultados de los programas, así como tampoco que hayan sido resultado del cambio de gobierno argentino en el último periodo.

#### **2.4. Colombia**

En 2007 se implementa el programa *Mujeres ahorradoras en acción*. Duró hasta el 2014 atendiendo a mujeres en situación de vulnerabilidad o desplazamiento para incluirlas en el sistema financiero a través de microcréditos y que además incentiven al emprendimiento (Cepal 2019, 154). De la misma manera, este y otros programas no solo fueron asistencialistas, sino más bien buscaban generar procesos conscientes, en los cuales los beneficiarios adquieran destrezas y habilidades para el autoempleo, incluso hábitos de ahorro que les permitan salir de la pobreza. El estudio no detalla mayores resultados del programa, solo lo menciona dentro del conjunto de programas de apoyo al trabajo independiente.

El programa de *Jóvenes rurales emprendedores* surge en 2003. Su grupo de interés está claramente definido en el sector rural —generalmente pobre en América Latina—. Las alternativas para ingresar al mercado laboral son muy limitadas para los jóvenes en sectores rurales, por ende, los programas que promueven el autoempleo son indispensables para el desarrollo. El enfoque del programa está en la capacitación y formación, se generan habilidades para el autoempleo. Se da un seguimiento de cuatro a cinco meses cuando ya se haya implementado el proyecto, inclusive se puede ampliar de acuerdo a las necesidades del beneficiario del programa (Cepal 2019, 228). Para estos programas la limitante es el financiamiento del sector agrícola debido al alto riesgo que representan. Para superar estos inconvenientes, este programa ha intervenido para capacitar y apoyar en la búsqueda de financiamiento con resultados positivos (2019, 187).

## 2.5. Perú

El *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS* aparece en Perú desde el 2005 como un programa de transferencias condicionadas. Su enfoque se relaciona con la atención a la pobreza y extrema pobreza, especialmente en el sector rural, además de niños y mujeres cabezas de hogar. Dentro de este programa se encuentra el componente para desarrollar otras capacidades orientadas hacia el empleo y la productividad. Este componente es el denominado *Haku Wiñay/Noa Jayatai* (antes *Mi chacra emprendedora*) o también conocido como *Vamos a Crecer*. Se desarrolló a través de un fondo de cooperación llamado Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) del Perú (Cepal 2019, 141). Varios programas, no solo en Perú, sino en otros países han promovido la unión desde varios frentes en la sociedad para atender al desarrollo social, la inclusión y la productividad, en especial para los más pobres. El programa consiste en capacitación y promoción del autoempleo.

Al igual que otros programas de inclusión social, este mantiene a la capacitación como una herramienta necesaria para el empleo o la producción. El incentivo a la generación de negocios dentro de la ruralidad es de gran importancia, ya que con esto dinamizan la inclusión dentro de la comunidad a través de encadenamientos productivos. “Asimismo, el programa piloto Promoción del Ahorro en Familias incentiva el ahorro y la inclusión financiera entre las familias de Juntos, para que cuenten con el capital necesario para realizar actividades de emprendimiento” (Cepal 2019, 154). Aunque este programa parte de las transferencias condicionadas, la generación de emprendimientos se ancla a la dinámica de fondos concursables para garantizar que el destino de los recursos tendrá fines productivos y alivio de la pobreza. La Cepal destaca que “después de dos años de participación en el programa [...], los usuarios recibían ingresos significativamente mayores que los no participantes y tenían una mejor percepción cualitativa de su bienestar” (Cepal 2019, 192–3).

De la misma forma que el anterior, el programa *Jóvenes Productivos* (antes *Jóvenes a la obra*), desarrolla las habilidades de la población desde la formación y la capacitación en temas de desarrollo productivo y empleo. Lo que lo diferencia del “Haku” es que también apoya al sector urbano, con un enfoque más acentuado en el empleo. Este grupo de población joven también se ha constituido como uno de los grupos vulnerables dentro de la sociedad. Por tal motivo se vinieron desarrollando programas que apoyaban al desarrollo laboral y productivo en la región. La estrategia empleada para este programa,

así como otros tantos en varios países, tiene que ver con la capacitación para emprender en negocios, acceder al mercado financiero y acompañar al individuo hasta la consolidación de la empresa (Cepal 2019, 158). Desde el año 2011, se focalizó a jóvenes de 15 a 29 años en situación de vulnerabilidad. Los sectores en los que enfoca este programa son: agronomía, industria, construcción, servicios, comercio, pesca, entre otros; además del autoempleo, a través del proceso citado anteriormente (Cepal 2019, 172).

Se puede profundizar mucho más en cada programa y sus características propias en cada país. A pesar de esto cada uno tiene su particularidad y no arrojan datos concluyentes alrededor de cada uno de ellos. Aquí se complica la tarea al momento de contrastarlos entre ellos. Las características más evidentes en cada uno de ellos son: la promoción de la formación y capacitación técnica y administrativa para el empleo de acuerdo a la demanda del mercado, el encadenamiento entre oferta y demanda de empleo a través de centros especializados en la intermediación laboral y por último —y lo que más aporta a este estudio— el desarrollo de estrategias y proyectos especializados para el autoempleo y el emprendimiento que garantice la inclusión desde cada espacio de vulnerabilidad de la sociedad.

Entre las lecciones aprendidas y buenas prácticas a rescatarse tenemos:

- En el caso de Europa, la fijación de la cuota para inclusión laboral de forma obligatoria para el sector público y privado. Sin embargo, una lección aprendida sería la de Reino Unido, quienes eliminaron la cuota y fijaron sanciones a quienes discriminen laboralmente.
- De la misma manera enfocarse en la creación de empresas públicas, como en Suecia, para producción de bienes y servicios por parte de personas con discapacidad y que consume el sector privado. Aquí es importante y fundamental el apoyo del sector privado.
- En cuanto a Estados Unidos, su programa START-UP evidencia el proceso de gestión adecuada de un proyecto con enfoque social y productivo. Hay que rescatar la sinergia de las alianzas público-privadas y de la sociedad civil para alcanzar los resultados. Una lección aprendida fue la de promover el pago de impuestos a los negocios de personas con discapacidad y fomentar la inversión del sector público y privado para el consumo de sus productos y servicios.

- En Latinoamérica, los proyectos fueron de amplio alcance, no solo para personas con discapacidad. Una lección aprendida fue la de Chile, al apoyar a emprendedores se debe contar con equipos técnicos con experiencia en negocios, que los negocios sean en realidad pertinentes, deben tener proyección a futuro y que no se ubiquen en la informalidad.
- Desde Brasil se puede rescatar a los paquetes de estímulo fiscal para incentivar el consumo y complementar con microcréditos promoviendo la participación mayoritaria de mujeres.
- En los casos de Argentina, Colombia y Perú es importante que se pueda tomar en cuenta a los proyectos con perspectivas desde la ruralidad, empleo joven y enfoque de género como el programa Mujeres Ahorradoras en Acción y el Vamos a Crecer.

A continuación, se detalla el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad en el Ecuador.

### **3. Ecuador: el Proyecto de Inclusión Productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades**

#### **3.1. Historia**

El tratamiento institucionalizado de las discapacidades en el Ecuador data del año 1992 cuando se reconoce a la discapacidad como un proceso de integración social dentro de la Ley 180 sobre discapacidades de dicho año, en esta también se estipula la creación del Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis). Este que debía ser el principal actor para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en un entorno de inclusión social. Mediante este marco jurídico se promovía la atención, prevención e integración social de personas con discapacidad, así como la contratación laboral por parte de las empresas.

Las actividades del Conadis durante la década de los noventa estaban relacionadas con proyectos y políticas concretas de cobertura nacional, creación de medidas y regulaciones y competencias de ministerios. Además tuvo que ver con la creación de las cinco Federaciones de Personas con discapacidad: “Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (Fenedif), Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (Fence), Federación Nacional de Sordos del Ecuador (Fenasec), Federación Ecuatoriana Pro

Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down (Fepapdem) y la Federación Nacional de ONG para la atención de la discapacidad (Fenodis)” (Yépez 2017, 21).

La atención a las discapacidades giró en torno al Conadis en la década de 1990. Además de lo anterior, se encargó de fortalecer a las federaciones, creó una red de ONG a escala nacional, coordinó acciones en el sector público y privado y se enfocó en la sensibilización en la comunidad sobre la discapacidad (Yépez 2017). La autora hace referencia a los procesos de conformación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y procesos de sensibilización en lo público y privado durante este periodo. Sin embargo, no existen datos relevantes sobre impactos generados en ese entonces. A finales de los noventa, en 1997 se promulgó la Ley 361 (Ley de Discapacidad) para promover políticas de integración laboral para personas con discapacidad y en 1998 la Ley 443 para promover políticas de inclusión laboral.

En 1998 se contó con una nueva Constitución de la República y con ella un nuevo impulso a las discapacidades en el país. “Se establecen cada uno de los derechos que las personas con discapacidad poseen dentro del territorio como salud, educación y atención prioritaria” (Yépez 2017). Sin embargo, no existen datos relevantes en este periodo. Es así que antes del 2007, la atención de personas con discapacidad por parte del Estado fue casi inexistente, prácticamente consideraba a este grupo de atención prioritaria como sujetos de beneficencia y caridad. La inversión financiera en este tiempo no superó los 870.000 dólares anuales para las discapacidades (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2016).

Desde finales de los noventa hasta el año 2008 no hay información que pueda ser resaltada. Se pueden mencionar a ciertos instrumentos normativos como: la Ley de Discapacidades en 2001 para la atención integral para personas con discapacidad, el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad de 2002 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2007. En este periodo aparecieron los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) en el país —al igual que en otros países de la región—. Los mismos se mantienen hasta la actualidad en Ecuador y benefician también a personas con discapacidad.

### **3.2. Transferencias monetarias condicionadas**

La comprensión de la discapacidad en Ecuador y del proyecto de inclusión productiva y su dinámica parte de analizar el proceso de transferencias monetarias

condicionadas. A continuación, se explicará brevemente al Bono de Desarrollo Humano (BDH) —el instrumento más relevante de transferencias monetarias en el país— y los resultados que se le reconocen por parte de organismos internacionales.

Resumiendo, al respecto Almeida divide a la evolución del BDH en tres fases. 1) De Bono de la Pobreza a Bono Solidario (1998-2002), el bono de la pobreza fue un instrumento de transferencia monetaria no condicionada que buscaba paliar los efectos de las políticas económicas tomadas en aquel entonces sobre los subsidios a los combustibles y su implementación estuvo a cargo del Consejo Nacional de Modernización (Conam). Luego de la crisis de 1999 el bono se reajustaría para convertirse en bono solidario — para aparentemente dignificar el término “pobreza”—. 2) Del Bono Solidario al Bono de Desarrollo Humano (2003-2006), aquí el bono se convierte en transferencia monetaria condicionada relacionada directamente con la salud y la educación donde la beneficiaria principal era la madre. 3) El gobierno de la revolución ciudadana y el Bono de Desarrollo Humano (2007-2009), aquí el BDH se tecnicizó mediante parámetros de medición de la pobreza que garantice el acceso de quienes realmente lo necesitaban y también lo clasificó para jefas de hogar, adultos mayores y personas con discapacidad —este último llamado Bono Joaquín Gallegos Lara— y ahora manejado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (Almeida 2009, 47–84).

El BDH continúa como uno de los programas —cuestionablemente permanentes— que han mejorado la vida de las personas en vulnerabilidad, pero a su vez ha evidenciado el carácter asistencialista del mismo. Desde su origen como Bono de la Pobreza, el monto era de 23,00 USD (2003). Después como BDH el monto fue de 50,00 USD (2013). Al momento de realizar este estudio, el BDH se encuentra en 65 USD (2020); el BJGL pasó de 240 USD a 255 USD (2020). La evolución ha significado un apoyo sustancial para las familias —y en el último periodo para personas con discapacidad—. A pesar de esto también se convirtió en un instrumento político.

En la tabla 4 se detallan las cifras del periodo en que funcionó el proyecto, las transferencias condicionadas para personas con discapacidad fueron:

Tabla 4  
Monto de transferencias condicionadas 2014 y 2016

Tipo de bono	Monto	2014			2016		
		Personas con discapacidad	Niños con discapacidad	Monto entregado	Personas con discapacidad	Niños con discapacidad	Monto entregado
BDH	\$ 50,00	100.421	28.056	\$ 6.423.850,00	101.690	24.358	\$ 6.302.400,00
BJGL	\$240,00	17.579	0	\$ 4.218.960,00	18.898	0	\$ 4.535.520,00
<b>TOTAL</b>				\$10.642.810,00			\$10.837.920,00

Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales del Ecuador (RIPS), <http://www.rips.gob.ec/Rips/home.jsf>  
Elaboración propia

La información obtenida del Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS) muestra que los montos se mantuvieron alrededor de los diez millones de dólares, los mismos que permitieron aportar a reducir la pobreza por ingresos de las personas con discapacidad. Además, requería que los niños accedan a salud y educación como condición para permanecer como beneficiarios. El BJGL está considerado como un instrumento de transferencias monetaria condicionadas (específico para personas con discapacidad severa) que garantiza la inclusión económica y social de población en extrema vulnerabilidad.

El BDH cuenta entre los programas de transferencias monetarias condicionadas, el mismo que es reconocido por varios organismos internacionales. La Cepal (2014, 36–7) reconoció que: “El incremento de cobertura fue de alrededor de 44 % desde 2003 a 2011, y en 2012 el presupuesto del programa representaba el 67 % del gasto en programas sociales (Naranjo, 2013)”. El BID reconoce que en el Ecuador se hizo una revisión quinquenal del Registro Social (Registro de personas y familias con respecto a la pobreza) permitiendo focalizar la entrega del Bono de Desarrollo Humano (BDH) solo a aquellas personas que se encontraban en extrema pobreza (Ibarrarán et al. 2017, 30–31). El Banco Mundial menciona algunas cifras: la tasa de incidencia de la pobreza (1,90 USD por día) muestra el porcentaje de población que se encuentra en extrema pobreza, para 2006 se encontraba en el 8,1 %, para 2014 descendió al punto más bajo 2,6 %, y en 2016 aumentó a 3,6 % (Banco Mundial 2019).

Los resultados descritos anteriormente, en términos generales, muestran que el BDH aportó para reducir la pobreza extrema. Sin embargo, estos resultados son parciales ya que los mismos dependen de otras políticas y programas en cuanto a inclusión económica y social que permitieron ampliar los servicios públicos de educación y salud, así como también el incremento en el ingreso de los hogares.

Ante la escasa actividad de los gobiernos y Conadis por más de 10 años —desde fines de los noventa hasta el 2007— y en un contexto neoliberal que fue la característica de la región, el gobierno nacional del Ecuador en el periodo 2007-2017, propuso un cambio profundo al tratamiento de las discapacidades en el país. Es así que varios programas nacen de una política social que buscaría poner al ser humano sobre el capital. Como tal el abordaje de la discapacidad fue tratado como política pública inclusiva —no articulada, sino más bien seccionada— y también como un programa encabezado por la Vicepresidencia del Ecuador. Se superó el carácter asistencialista hasta cierto punto, dejando atrás la característica de la integración social.

### **3.3. Misión Solidaria Manuela Espejo**

En el año 2007 con el Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución de la República del 2008, la *Misión Solidaria Manuela Espejo* fue la concreción del programa social para la visibilización de las discapacidades en el país. De esta manera lo analiza Jaramillo (2018, 54):

A través del Decreto Ejecutivo N° 1188 se declaró el estado de emergencia para el sector de las discapacidades, dando paso al desarrollo del programa “Ecuador Sin Barreras” como la primera iniciativa orientada a la inclusión de las personas con discapacidad. [...] En adelante, la implementación de un estudio Biopsicosocial de este sector se hizo necesario, por lo cual, en el año 2009 se da inicio a la “Misión Solidaria Manuela Espejo” coordinado por la Vicepresidencia de la República del Ecuador, que contó con la participación de varias instituciones y organizaciones.

Posteriormente, en la primera parte del gobierno en el periodo mencionado, se volvió uno de los programas emblemáticos de la Vicepresidencia de la República, a cargo del actual presidente del Ecuador. No solo visibilizó a la discapacidad en el país, sino también fue una vitrina política en beneficio del actual mandatario. En el periodo presidencial 2009-2013, el programa evidenció a las personas con discapacidad y sus necesidades —incluso de su entorno familiar— para ser atendidas a través de ayudas técnicas (sillas de ruedas, muletas, bastones, prótesis y otras) e inclusión laboral (empleo formal y autoempleo). Al finalizar el periodo en cuestión y con un nuevo vicepresidente enfocado en el cambio de la matriz productiva del país, el programa llegaría a adquirir un status más institucionalizado a través de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades desde el año 2013.

### 3.4. Setedis - Proyecto de Inclusión Productiva

Como se mencionó antes, la Secretaría Técnica de Discapacidades (Setedis) se convirtió en la institucionalización de la Misión Solidaria Manuela Espejo de la Vicepresidencia de la República. Se creó para atender todos aquellos temas pendientes en cuanto a discapacidad, entre ellos el tema del empleo. Es así que, desde la Vicepresidencia de la República, en el año 2012 se creó el Sistema de Integración Laboral para Personas con Discapacidad. Su objetivo era: “Integrar social económica y cultural a las personas con discapacidad aptas para trabajar y/o las familias (de personas con discapacidad severa) a la vida productiva, en condiciones de equidad” (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2012, 13). Aunque el propósito general tenía un enfoque de empleabilidad, específicamente abordaba también el autoempleo y el emprendimiento.

Al pasar la responsabilidad desde la Vicepresidencia hacia la Setedis, el sistema pasó a conformarse como la Coordinación de Integración Laboral en 2013. El cual propuso un modelo mucho más técnico y metodológico. Entre algunos aspectos importantes: se mejoraron los instrumentos y herramientas para la atención a potenciales emprendedores con discapacidad y sus familias, se planteó un proceso de evaluación y seguimiento periódico a los emprendimientos, se estructuró un modelo de gestión enfocado en la solución integral del emprendimiento y el autoempleo para personas con discapacidad y se estandarizaron los tiempos de respuesta tanto en la oficina central como en cada oficina provincial (Secretaría Técnica de Discapacidades 2013, 7–36). Uno de los cambios más importantes fue el convenio con el Banco Nacional de Fomento (BNF, actualmente llamado BanEcuador). En procesos anteriores, a cargo de Conadis, se entregaron recursos como capital semilla que posteriormente BNF no pudo cobrar, y que con Setedis se reguló y se dio seguimiento.

Hasta el año 2015, Setedis trabajó bajo el modelo de gestión de integración laboral, a pesar de que el enfoque se había convertido en algo más inclusivo y productivo. Con el Decreto Ejecutivo No. 547 de 14 de enero de 2015, se cambia de denominación—ahora se llamaría Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades—también los ejes de acción: inclusión participativa e inclusión productiva (EC 2015). Este reconocimiento hizo que la institucionalidad alrededor de la atención a las discapacidades se volviera inclusiva y ya no sea solo empleo, sino tenga un carácter productivo. Es aquí cuando nace el *Proyecto de Inclusión Productiva para Personas con Discapacidad*.

### 3.4.1. Metodología: Red de Inclusión Productiva

Con la normativa anterior y la Agenda para la Transformación Productiva promovida por la Vicepresidencia de la República (Consejo Sectorial de la Producción 2013), el proyecto de inclusión productiva de Setedis desarrolló una metodología integral llamada: Red de Inclusión Productiva. Esta red se puede explicar en los siguientes ejes: “1. Inclusión Productiva y Laboral, 2. Generación de Competencias, 3. Acceso a Mercados y Encadenamientos Productivos, 4. Micro Finanzas, 5. Innovación, 6. Alianzas Público-Privadas” (Jaramillo 2018, 65–7). En efecto, son 7 ejes que se interrelacionan dentro de la red, el primer eje de inclusión productiva y laboral se debe tratar por separado debido a que sus procesos se diferencian en el apoyo a los beneficiarios de cada uno de ellos. La figura 1 ayuda a comprenderlo:

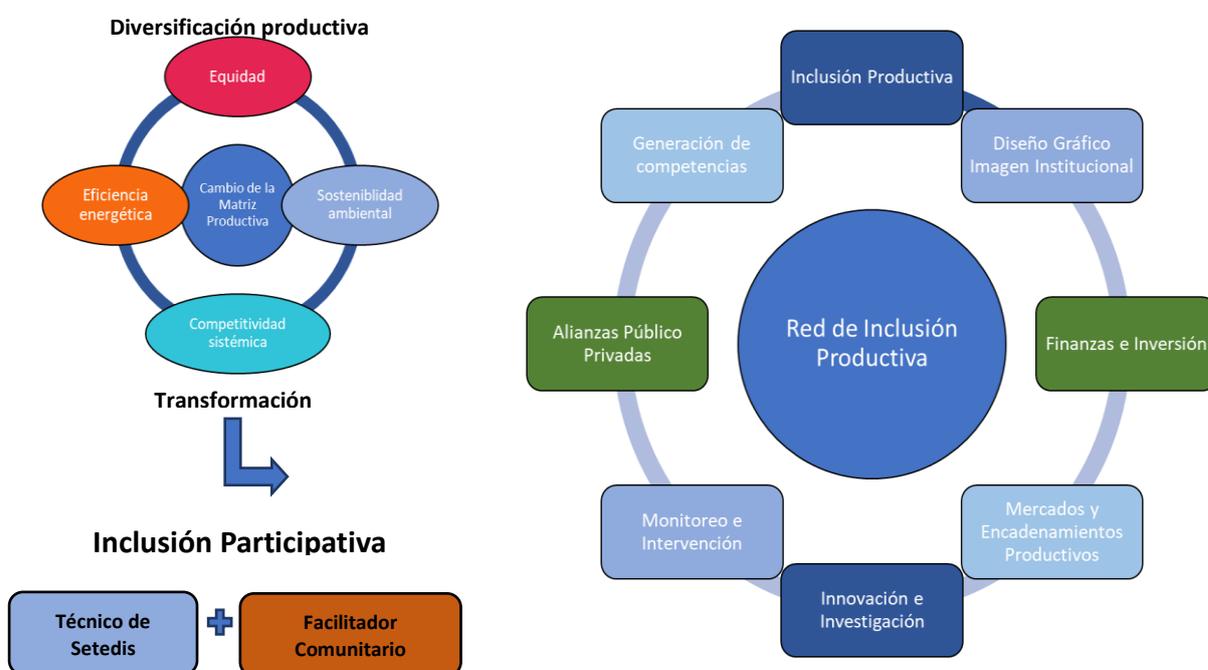


Figura 1. Red de Inclusión Productiva

Fuente: Coordinación de Inclusión Productiva – Setedis

Elaboración propia

Con la metodología descrita, el proyecto buscaba relacionar a varios procesos e instituciones alrededor de la inclusión productiva en beneficio de las personas con discapacidad. Lo actuado por Setedis hasta el año 2016 —cuando se dispuso el cierre de la misma— no fue suficiente para enlazar todos aquellos actores y actividades en el ecosistema emprendedor de la discapacidad.

### **3.4.2. Los ejes principales: Inclusión productiva, inclusión laboral y generación de competencias**

Aunque los ejes en los cuales se enfocaba la red eran siete, se puede mencionar que los más relevantes y que más tiempo llevaban en funcionamiento —desde la Vicepresidencia de la República— eran tres: inclusión productiva (autoempleo y emprendimiento), inclusión laboral (intermediación laboral) y generación de competencias (capacitación). Los resultados de estos tres son los que se analizarán en el siguiente capítulo, dando mayor énfasis en el de inclusión productiva. En la sección de Anexos se podrá visualizar el proceso a detalle (Anexo 4).

Los procesos de inclusión laboral y generación de competencias estarían enfocados como intermediación, más que un proceso propio de la institución. Es decir, se solicitaba a otras instituciones que ubiquen a las personas en puestos vacantes en instituciones públicas o privadas y que se puedan conseguir cupos para capacitación por parte de las mismas instituciones para beneficio de personas con discapacidad y sus familiares —en casos de discapacidad severa—. En inclusión productiva, el proceso estaba definido de otra manera y si contaba con actividades propias de la Coordinación de Inclusión Productiva, los Centros de Atención Integral (en todas las provincias) y el equipo de técnicos de inclusión productiva a nivel nacional.

El proceso de emprendimientos parte de la necesidad de una persona con discapacidad o su familia de emprender en un negocio. Posteriormente Setedis y sus técnicos elaboraban una perspectiva de negocio (documento técnico para estudio de prefactibilidad de proyectos) que servirá para demostrar la viabilidad del negocio ante el BNF y que este pueda ser financiado con un crédito preferencial. Una vez financiado, se acompaña en la implementación del negocio y la generación de una imagen propia. Al final se da seguimiento para que pueda subsistir el emprendimiento (Jaramillo 2018, 68–71). A continuación, se resume en la figura 2:

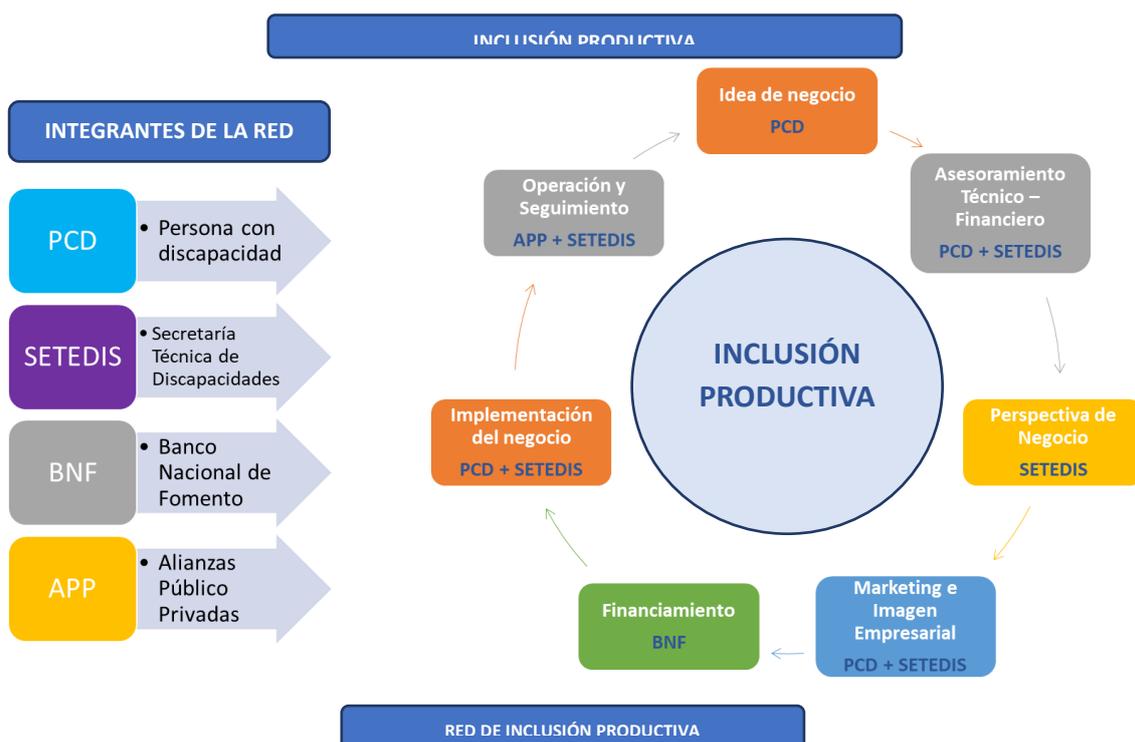


Figura 2. Proceso de Inclusión Productiva

Fuente: Coordinación de Inclusión Productiva – Setedis

Elaboración propia

Como se puede evidenciar, el proyecto de inclusión productiva estuvo diseñado a través de una metodología específica que se maneja en el mundo del emprendimiento. Además, contaba con una estructura a nivel nacional que permitía responder a los requerimientos de la población con discapacidad y también tenía procesos definidos que disminuían los tiempos de atención a las necesidades y requerimientos que se demandan en lo social.

### 3.4.3. Instituciones relacionadas

Para Subirats (2008, 8) el análisis de las políticas públicas —en este caso una política social— parte de tres características: análisis de interacción de actores públicos y privados, análisis de problema público y análisis comparativo. Por lo tanto, es imperante verificar cuales fueron los actores vinculados al programa de discapacidades, cuando fue misión, cuando fue programa y cuando fue un proyecto que terminó desapareciendo momentáneamente. A continuación, se detallarán los actores relacionados al programa de discapacidad y más específicamente al proyecto de inclusión productiva:

**a) Sociedad civil:**

- a. Personas con discapacidad: 293.743 personas (2009 – Misión Manuela Espejo) – 407.748 personas (2014 - Setedis) – 415.500 personas (2016 – Ministerio de Salud)
- b. Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (Fence)
- c. Federación de Organismos No Gubernamentales para la Discapacidad (Fenodis)
- d. Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (Fenedif)
- e. Federación Nacional de Personas Sordas del Ecuador (Fenasec)
- f. Federación Ecuatoriana Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias (Fepapdem)

**b) Sector público:**

- a. Ministerio de Salud Pública (MSP)
- b. Ministerio de Educación (Mineduc)
- c. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- d. Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), actual Ministerio de Trabajo
- e. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi)
- f. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
- g. Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis)
- h. Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis)
- i. Gobiernos Autónomos Descentralizados
- j. Banco Nacional de Fomento (BNF), actual BanEcuador B.P.

No se detallan organizaciones del sector privado ya que no fueron parte sustancial del proceso de inclusión de personas con discapacidad. Se resalta el hecho de que la Ley Orgánica de Discapacidades obligaba la contratación de personas con discapacidad en un porcentaje que se detallará más adelante.

Los actores mencionados anteriormente estuvieron directa o indirectamente vinculados con la discapacidad antes, durante y después del programa. En mayor o menor medida aportaron a la visibilización de las personas con discapacidad en el Ecuador. En

cuanto a aquellos actores vinculados al proyecto “Red de Inclusión Productiva” (2016) podemos mencionar a:

1. **Vicepresidencia del Ecuador – Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis):** En primera instancia la Vicepresidencia sería la encargada de comandar la Misión Manuela Espejo. en esa labor se determinaron varias acciones que se realizarían en el mandato presidencial 2009-2013. A partir de ahí, se transfieren las competencias sobre discapacidad a la Setedis para continuar con el proceso.
2. **Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis):** en un inicio llamado consejo nacional y posteriormente Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, fue una de las instituciones más importantes, incluso antes de la Misión. Una vez que la Vicepresidencia asumió la responsabilidad sobre las discapacidades en el país, Conadis más bien fue un veedor constante de las actividades realizadas. En el momento en que se crea la Setedis se produce un quiebre y duplicidad de funciones entre instituciones del Estado, al no existir una definición explícita sobre los consejos de igualdad, sus actividades eran muy limitadas.
3. **Organizaciones de la sociedad civil:** se pueden mencionar algunas de sus proyectos realizados: proyecto promoción y exigibilidad de los derechos políticos y laborales de las personas con discapacidad (Fenedif), proyecto Agora-DIL (Fence y Fundación ONCE-España), imprenta braille (Fence), proyectos de desarrollo en varios temas (Fenasec, Usaid, MinEduc, Conadis, MIES), servicios en impulso a asociatividad, educación, laboral, derechos (Fepapdem) (Jaramillo 2018, 117–8)

A pesar de haber existido muchos actores e instituciones, tanto en el programa de discapacidades, como en el proyecto de inclusión productiva, los mismos trabajaron de manera autónoma y desarticulada; y en el caso de Setedis y Conadis duplicando funciones.

#### **3.4.4. Normativa**

La normativa en cuanto a discapacidad es muy puntual y vasta. Desde el reconocimiento internacional hasta las leyes locales promueven el goce de derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Las más representativas son: Convención

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2006), Constitución del Ecuador (EC 2008), Ley Orgánica de Discapacidades (EC 2012), Ley de Economía Popular y Solidaria (EC 2011). Con esto procederemos a revisar los artículos más representativos en cuanto a inclusión productiva de personas con discapacidad:

**a) Constitución del Ecuador**

- a. Art. 35.- Atención prioritaria para personas con discapacidad; el Estado reconoce a la discapacidad y promueve la atención por parte de los sectores de la sociedad (público, privado, social y solidario).
- b. Art. 37.- Igualdad de oportunidades para personas con discapacidad; el Estado garantizará que exista igualdad de oportunidades para la participación de las personas con discapacidad en cualquier esfera de la sociedad.
- c. Art. 48.- Participación de personas con discapacidad; se fomentará la participación de las personas con discapacidad en lo político, social, económico, cultural, etc.

Para la Constitución las personas de discapacidad son un grupo de atención prioritaria. Debido a que ya se había tomado en cuenta internacionalmente sus derechos, se podría decir que este documento genera la obligatoriedad de garantizar derechos específicos a este grupo de la población y brindar todas las medidas de acción afirmativa para la inclusión social en el país.

**b) Ley Orgánica de Discapacidades**

- a. Art. 45.- Derecho al trabajo; acceso igualitario al trabajo remunerado y sin discriminación.
- b. Art. 47.- Inclusión laboral; entidades públicas o privadas que cuenten con un mínimo de veinticinco trabajadores deberá contar con un mínimo de cuatro por ciento de personas con discapacidad.
- c. Art. 55.- Crédito preferente; entidades públicas financieras deberán tener una línea preferente de crédito para emprendedores con discapacidad. Préstamo quirografario del Biess con condiciones preferenciales.

En lo referente a la Ley Orgánica de Discapacidades se estipula cuáles serán los beneficios y ciertos mecanismos jurídicos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Específicamente, en cuanto a inclusión laboral y productiva se refiere, se muestra la obligatoriedad para las instituciones en la contratación de personas con discapacidad, así como líneas de crédito preferenciales para promover el autoempleo y el emprendimiento. Aunque existen muchas otras leyes conexas a la Ley Orgánica de Discapacidades (2012), a pesar de esto la legislación no es nueva, más bien data desde los noventa, pasando por el Plan Nacional del Buen Vivir 2007 y la Constitución del año 2008.

El tratamiento de las discapacidades en Ecuador se volvió una política pública inclusiva que, con el paso del tiempo y de gobiernos, buscaría obtener réditos políticos al corto, mediano y largo plazo. En todo momento el programa contó con recursos tanto para el desarrollo del mismo como a través de transferencias condicionadas que ya venían desde el año 1998 bajo el nombre de “Bono de Desarrollo Humano” con un carácter asistencialista. Aunque la misión se basaba en un estudio biopsicosocial, esto llevaba una carga “caritativa” muy fuerte. Buscaba identificar la exclusión de la discapacidad y entregar recursos en diversas formas, incluso cuando muchos no eran necesarios. En otras palabras, la Misión tenía un enfoque de integración social. Para concluir, en 2013 Setedis profundizó la entrega de ayudas técnicas y la inclusión laboral y productiva (a través de la Red de Inclusión Productiva) y otras actividades orientadas a mejorar la situación de las personas con discapacidad y su calidad de vida. Desafortunadamente no se pudo garantizar la inclusión social real de las mismas, ya que mediante Decreto Presidencial No. 1047 de 25 de mayo de 2016 se determinó la supresión de Setedis y la transferencia de sus proyectos a otras carteras del ejecutivo.

Hasta aquí la revisión de los principales programas y proyectos —a escalas internacional y nacional— permiten comprender la dinámica de la inclusión laboral y productiva en torno a los fenómenos sociales como la discriminación y la pobreza. No son para nada nuevos todos los intentos alrededor del mundo para atender a las personas con discapacidad en cuanto a inclusión económica y social se refiere. Más bien el mérito de cada uno de los casos presentados está en la adaptación a su contexto y los resultados que se alcanzaron o se siguen alcanzando. Lo que se puede concluir en este capítulo tiene que ver con la diversidad de formas de abordar a la inclusión y a la discapacidad. Unas son más asistencialistas, otras más “de mercado”, y otras como un esfuerzo conjunto de

la sociedad. Al final lo que importa es garantizar los derechos de grupos poblacionales históricamente excluidos de todos los procesos de desarrollo.

En comparación con el proyecto de inclusión económica del Ecuador, los programas y proyectos de otros países solamente se enfocaban en un eje, sea solo laboral, de emprendimiento o de capacitaciones. No existe un proyecto igual en otros países que engloben dichos ejes. El más cercano sería el proyecto de Estados Unidos, START-UP USA, el mismo tomaba en consideración el eje más importante de autoempleo y emprendimiento, así como el de capacitación especializada en cuanto a discapacidad. Se dejaba de lado al eje laboral, ya que no se enfocaba en la inclusión laboral de personas con discapacidad, como sí lo hacía Setedis en el caso ecuatoriano. Además, se debe recalcar el acompañamiento específico en cuanto a atención de discapacidades por parte de equipos de salud. El trabajo conjunto de la sociedad a través de alianzas público-privadas si funcionó en el caso estadounidense, más no fue así en el ecuatoriano. A nivel latinoamericano, ningún programa o proyecto fue específico para personas con discapacidad.

Como menciona Eduardo Bustelo (Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de la Niñez y la Familia, y Universidad Simón Bolívar Sede Ecuador 2009, 17): “Una política social es tal cuando su objetivo medular es cambiar la distribución del ingreso y la riqueza, que es el problema crucial que deben afrontar los países de la región”. Y son estos resultados los que se analizan en el siguiente capítulo del estudio.



## **Capítulo Tercero**

### **Proyecto de inclusión productiva: logros y desafíos**

Dentro del ciclo de la política pública, la evaluación es importante para determinar la continuidad de las acciones encaminadas a solucionar los problemas de la población. De esta evaluación nacen diferentes resultados que permiten modificar los programas y proyectos para mejorar su alcance y efectividad, darlos por terminados porque alcanzaron sus objetivos; o en último de los casos, incluso se llegará a eliminarlos debido a su deficiente ejecución. Por tal motivo la evaluación brinda información relevante —no solo en la administración pública— para tomar decisiones pertinentes al momento de atender necesidades de la población con recursos económicos limitados.

El presente capítulo analiza los resultados del proyecto de inclusión productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) desde tres puntos de vista. De aquellos quienes diseñaron e implementaron el proyecto desde el sector público, de aquellos quienes pudieron participar de manera directa o indirecta en su implementación, y de aquellos quienes se beneficiaron con el mismo: la personas con discapacidad y sus familias. La información que se presenta a continuación recoge todos los datos, opiniones e información relevante de cada uno de estos actores. Posteriormente se contrastan para evidenciar la participación de diversos actores en la política pública. Además, se verifica el cumplimiento de los objetivos del proyecto en beneficio de las personas con discapacidad y sus familias en tres variables económicas (ingresos, empleo y capacitación laboral) y tres variables sociales (educación, salud y participación).

#### **1. Resultados generales (datos oficiales)**

El proyecto de inclusión productiva, como se ha venido explicando, se enfocó en tres resultados a nivel programático: inclusión productiva (emprendimientos), inclusión laboral (empleo) y generación de competencias (capacitaciones). Atender a una población de personas con discapacidad, que en el año 2014 ascendía a 407.748 personas (EC Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades 2015, 4), significaba tener claros los objetivos que permitan incluir a las personas y sus familias en la sociedad, específicamente en temas productivos. A pesar de esto, atender a tal cantidad de personas implicaba satisfacer sus necesidades básicas, especialmente en salud. Es así que los primeros resultados presentados por la Setedis muestran que se entregaron 482.472

ayudas técnicas desde 2009 a 2013. Entre otros resultados mencionan también: 11.181 soluciones habitacionales (2015, 19-20).

Como preámbulo, es necesario mencionar que las transferencias monetarias condicionadas fueron —y continúan siendo— una de las estrategias de gobierno para dar atención a las personas con discapacidad. Es así que los datos de Setedis (2015, 30) acerca del Bono Joaquín Gallegos Lara mencionan que: “los beneficiarios/as del bono hasta marzo 2013 ascendieron a 19.500 personas con discapacidad a nivel nacional”. Esto se relaciona con los datos de la Tabla No. 5 del presente estudio que para los años 2014 y 2016 muestran que se atendieron 17.579 y 18.898 personas con discapacidad respectivamente. Estos resultados más los anteriores, reflejan el carácter asistencialista de Setedis, que hasta cierto punto era necesario. Históricamente las personas con discapacidad en el Ecuador, hasta el año 2009, no eran visibilizadas y mucho menos asistidas.

A continuación, se presentan los resultados oficiales del proyecto de inclusión productiva contrastándolos entre varias fuentes:

### **1.1. Inclusión productiva**

El eje de mayor relevancia y ejecución por parte del proyecto de inclusión productiva es el de apoyo a la creación de emprendimientos o su fortalecimiento económico. Desde su desarrollo en la Vicepresidencia de la República, a través del programa “Ecuador Sin Barreras”, el estudio de Setedis (2015, 64) menciona: “En cuanto a microemprendimientos productivos, hasta el 2013 (mayo), se apoyó al desarrollo de 30 negocios liderados por personas con discapacidad, los cuales fueron financiados mediante líneas de crédito con el Banco Nacional de Fomento (BNF)”. Más adelante en el mismo estudio dice: “La Setedis hasta el 31 de diciembre de 2015, asesoró un total de 1.250 emprendimientos a nivel nacional, con una inversión aproximada de 9 millones de dólares”. En una nota al pie se menciona que son 792 emprendimientos financiados y 458 por financiarse.

El Ministerio de Industrias y Productividad (Mipro) mostró que para el año 2016 —año en el cual cierra Setedis y toma el mando Mipro— se llegaron a implementar 1.058 emprendimientos con la siguiente distribución de la tabla 5:

Tabla 5  
**Emprendimientos implementados por la Secretaría Técnica de Discapacidades (Setedis)**

Año	Cantidad	Monto
2013	60	\$ 324.774,08
2014	285	\$1.861.180,06
2015	505	\$3.572.137,00
2016	208	\$1.254.000,37
<b>TOTAL</b>	<b>1058</b>	<b>\$7.012.091,51</b>

Fuente: Ministerio de Industrias y Productividad – Mapeo emprendimientos implementados 0501117

Elaboración propia

La tabla muestra la evolución del eje de inclusión productiva en cuanto a la implementación de emprendimientos. Hubo un incremento del 375 % en el año 2014 con respecto al año anterior. Para el 2015 un incremento del 77 % y para el año 2016 la implementación de emprendimientos cae en un 59 %. Los datos del Mipro contrastan con los dados por Setedis debido a que en el año 2015 existieron emprendimientos aún no implementados, lo que significó que quedaron pendientes de financiamiento por parte del BNF —ahora BanEcuador—. Sin embargo, existe una diferencia de 192 emprendimientos que no están reconocidos por Mipro y que seguramente no alcanzaron a financiarse en el año 2016.

A continuación, en la tabla 6, se presenta la distribución de los emprendimientos implementados por provincia:

Tabla 6  
**Número de emprendimientos implementados por provincia (2013-2016)**

Provincia	Emprendimientos implementados	Provincia	Emprendimientos implementados	Provincia	Emprendimientos implementados
Manabí	150	Carchi	40	Pastaza	36
Pichincha	78	Esmeraldas	40	Sucumbíos	36
Guayas	71	Cotopaxi	39	Zamora Chinchipe	32
Chimborazo	56	Imbabura	39	Morona Santiago	26
El Oro	52	Tungurahua	39	Cañar	23
Los Ríos	51	Napo	37	Santa Elena	23
Bolívar	49	Santo Domingo	37	Azuay	18
Loja	48	Orellana	36	Galápagos	2

Fuente: Ministerio de Industrias y Productividad - Mapeo emprendimientos implementados\_0501117

Elaboración propia

La provincia que más emprendimientos logró implementar fue Manabí con 14 % del total de emprendimientos a nivel nacional, le sigue Pichincha y Guayas con un 7 % aproximadamente cada una. Aunque las demás provincias fueron atendidas también, se puede ver que no se ha logrado romper con la estrategia tradicional de atender a las provincias más representativas. El caso de Manabí contrasta con el de Azuay que solamente representaba el 2 % de los emprendimientos implementados por el proyecto de inclusión productiva.

A pesar de no existir un análisis de resultados a nivel cualitativo, se puede tomar algunos datos del Mipro y que Jaramillo (2018, 72) también los recoge en su estudio. En la figura 3 se detalla:

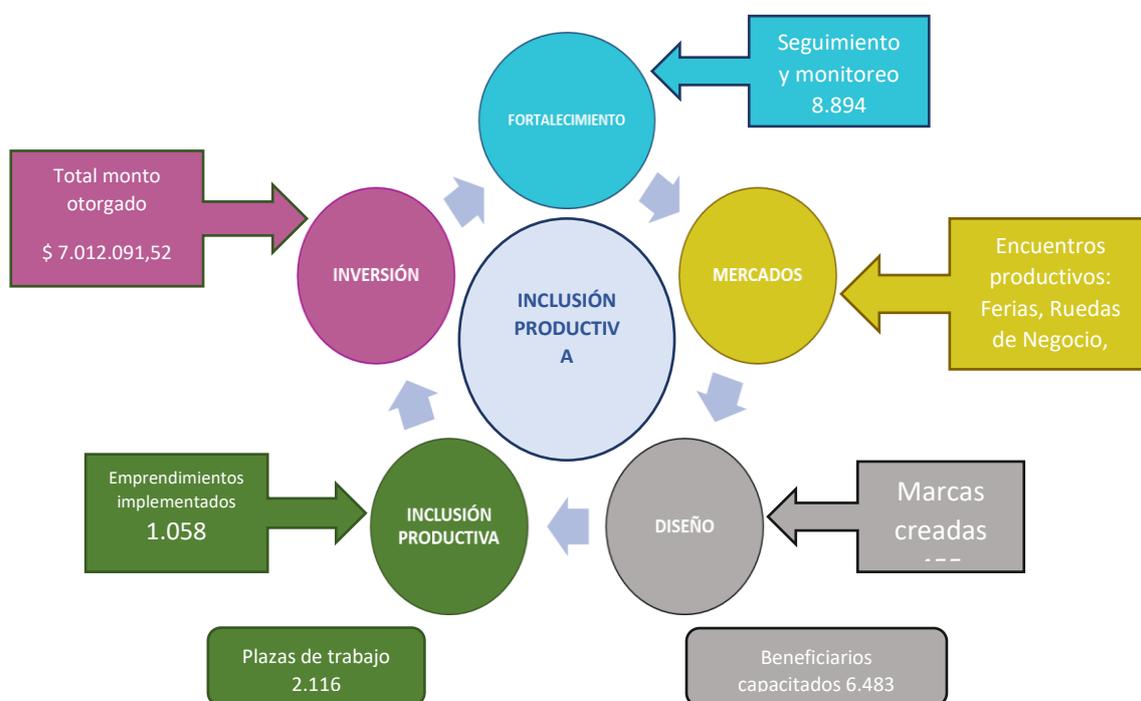


Figura 3. Emprendimientos asesorados 2013-2016

Fuente: Ministerio de Industrias y Productividad, diciembre 2016

Elaboración propia

Estos datos dan un panorama más amplio de la intervención de Setedis en cuanto a emprendimientos se refiere. Se realizaron ferias y ruedas de negocio para emprendedores, capacitaciones para los beneficiarios, creación de marcas, generación indirecta de empleo y seguimiento a los requerimientos de los emprendedores con discapacidad y sus familiares. A pesar de esto, los datos cuantitativos no reflejan los

resultados que tuvieron sobre las personas con discapacidad y sus familias, si lograron incluirse productivamente o no en la sociedad y si esto perduró en el tiempo.

## 1.2. Inclusión laboral

En esta sección hablaremos sobre inclusión laboral o empleo de personas con discapacidad. De acuerdo a la información de Setedis (2015, 27), desde la Vicepresidencia de la República y mediante el programa Ecuador Sin Barreras: “hasta el 2013 (mayo) se incluyó laboralmente a 43.265 personas con discapacidad en diversas empresas”. Por otra parte, una vez creada la Setedis, se menciona que a noviembre del 2015 se insertaron laboralmente 80.381 personas con discapacidad (Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades 2015, 65). Estos datos muestran un incremento de un 85 % aproximadamente, es decir que en casi tres años estuvo a punto de duplicarse la cantidad de personas que tenían empleo.

De información facilitada por el entrevistado del Ministerio de Trabajo, tenemos en la figura 4 las cifras sobre inclusión laboral en los años que funcionó Setedis y trabajó cooperando con el ministerio:

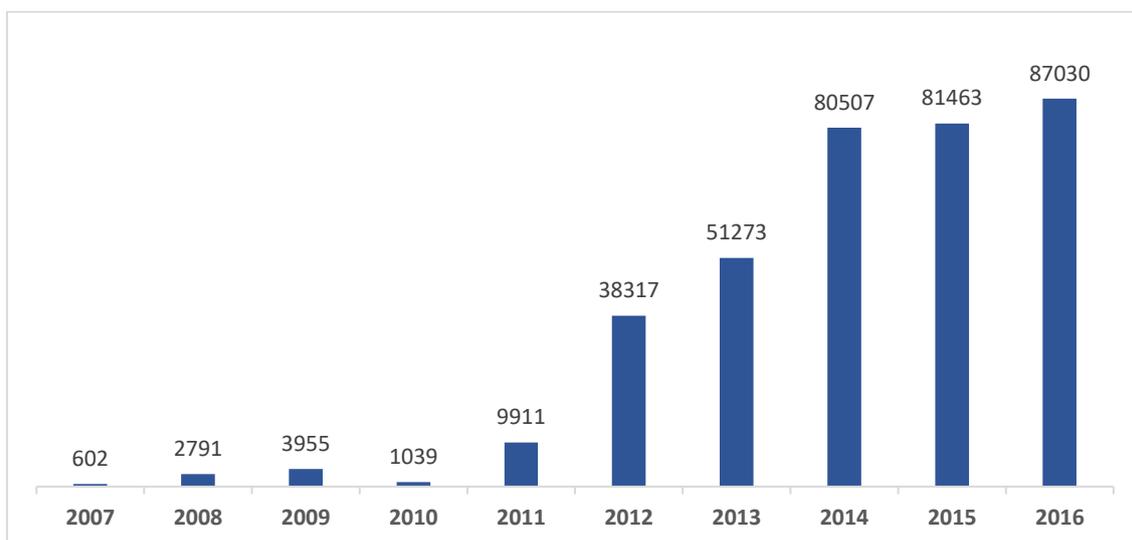


Figura 4. Inclusión laboral de personas con discapacidad 2007-2016

Fuente: Ministerio de Trabajo, noviembre 2016

Elaboración propia.

Las cifras para los años 2013 y 2015 son diferentes ya que los autores anteriores calcularon a mayo de esos años y el Ministerio de Trabajo los presenta a diciembre, al final los datos concuerdan. A pesar de esto se mantiene una gran diferencia en el

crecimiento comparado para cada año; en este punto es necesario revisar la normativa. En el año 2006 se dicta la Ley Reformativa al Código del Trabajo y menciona la obligación de empleadores públicos y privados en la contratación del 4 % de personas con discapacidad (EC 2006, art. 1). Para los años posteriores el promedio de crecimiento fue del 200 % aproximadamente (2007-2009), decrece en 2010 en un 74 % y crece nuevamente hasta el año 2011 en alrededor de 850 %. Para el año 2012 se promulga la Ley Orgánica de Discapacidades, ratificando la obligación en la contratación de personas con discapacidad y las cifras crecen nuevamente en un 300 % aproximadamente. De ahí en adelante el crecimiento continúa hasta llegar alrededor de 87.000 personas, el crecimiento del 2012 al 2016 fue del 127 %.

De todo lo anterior, las cifras de Setedis y el Ministerio de Trabajo tienen concordancia, más no se podría especificar las causas exactas para que exista una variación tan pronunciada en el crecimiento de año a año. Lo que, si hay que prestar atención es que a pesar de contar con normativa sobre la inclusión laboral desde el 2006, esta al parecer no se cumplía. Es a partir del año 2011 en la cual se registran los más grandes incrementos en la contratación de personas con discapacidad. Estos pueden tener que ver con dos factores: falta de seguimiento y control a los empleadores por parte de la autoridad pública en materia laboral o la nueva ley orgánica de discapacidades, incluso ambas. Más allá de esto, la inclusión laboral de personas con discapacidad si fue un eje del proyecto de inclusión productiva —desde el trabajo conjunto con el Ministerio y la derivación de casos—. Pero esta no promovía el empleo, solo lo canalizaba hacia la contratación. Por último, queda recalcar que la colocación de persona con discapacidad si pudo crecer en los años de funcionamiento de las normas y las instituciones relacionadas. Pero no se tienen datos sobre la calidad del empleo —inclusión desigual— y tampoco sobre la sostenibilidad o movilidad de empleos de personas con discapacidad o sus familiares.

### **1.3. Generación de competencias**

“Ecuador Sin Barreras” consideraba como uno de sus ejes a “Educación Sin Barreras”, que entre otras cosas se enfocaba también en la capacitación empresarial de personas con discapacidad. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional si muestra información, pero solo para 2014. En su reporte estadístico para ese año dice que se capacitaron a 11.010 personas con discapacidad y sus familiares (Servicio Ecuatoriano

de Capacitación Profesional 2014). Una vez más la información pública no está disponible en cuanto a discapacidades para estos periodos.

En el estudio realizado por Setedis, se puede observar en la figura 5 lo alcanzado por el proyecto de inclusión productiva hasta 2015 en materia de capacitación:

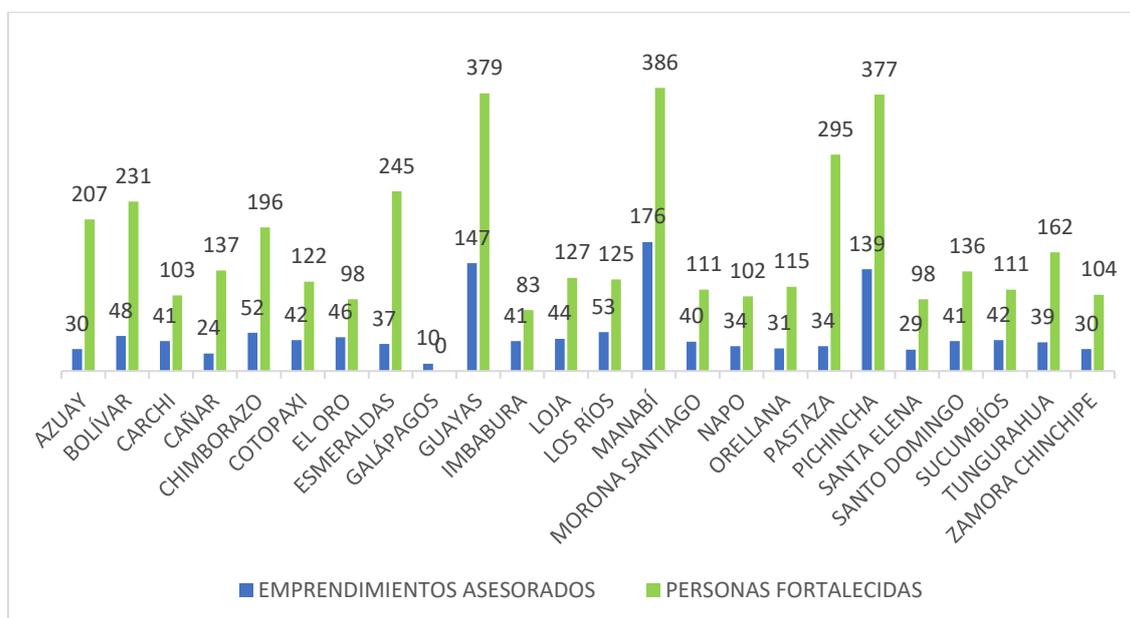


Figura 5. Emprendimientos asesorados y número de beneficiarios directos

Fuente: Coordinación de Inclusión Productiva Setedis, diciembre 2015

Elaboración propia

En total para 2015, existieron 1.250 emprendimientos que se beneficiaron de capacitaciones —a pesar que de muchos de estos no fueron implementados aún hasta ese entonces— y 4.050 personas fortalecidas. En Pichincha —enfoque de esta investigación— los datos son 139 emprendimientos y 377 personas con discapacidad beneficiadas por las capacitaciones.

Según Jaramillo, en su estudio, se capacitaron 6.483 personas con discapacidad en temas productivos (2018, 72) —en el periodo 2013-2016—. De estos datos, por la temporalidad, difiere con la información de Setedis al 2015. Sin embargo, se encuentran en un rango aceptable. En términos generales, Setedis habría aportado con casi un 40 % a 60 % del total de personas capacitadas del total de Secap (no son datos para el mismo año). Hay que aclarar que Setedis no capacitaba directamente, lo hacía a través de Secap principalmente y con el apoyo de otras instituciones —la mayoría públicas—, lo que no podría considerarse como un resultado directo del proyecto. Al igual que el eje de

inclusión laboral, este eje de generación de competencias tan solo servía para intermediar las labores de otras instituciones. En este caso aquella encargada de la formación y capacitación era Secap.

#### 1.4. Otros resultados oficiales

Dejando de lado a los ejes principales del proyecto de inclusión productiva: emprendimientos, inclusión laboral y capacitaciones; el estudio de Setedis (2015, 66–71) menciona a otros resultados a 2015 y son:

- **Acceso a mercados y encadenamientos productivos:** 2 emprendimientos a través del Servicio de Contratación Pública (Sercop), 5 a través del Catálogo Inclusivo de Sercop y 4 con supermercados.
- **Microfinanzas:** 5'419.033,72 USD entregados por instituciones públicas y privadas para financiar emprendimientos de personas con discapacidad y sus familias. El BNF —hoy BanEcuador— financió el 99 % de los emprendimientos, el 1 % restante lo financiaron Banco Finca, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap), Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Corporación Financiera Nacional (CFN) y el sector privado.
- **Innovación:** creación de la Plataforma de Inclusión Productiva (generación de planes de negocio de manera virtual para los funcionarios de Setedis), Manual de inclusión productiva (generación de emprendimientos por parte de las personas con discapacidad sin la necesidad de asesoramiento), Aplicativo móvil de inclusión productiva (herramienta para geolocalizar a emprendimientos y encadenarlos productivamente) y una Incubadora de Negocios (acreditación por parte de Senescyt para emprendimiento, innovación, banco de ideas, capital semilla y redes de cooperación).
- **Alianzas público-privadas:** firma de convenios con tres instituciones públicas (BanEcuador, Senescyt e Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual - IEPI), 5 universidades (Escuela Politécnica del Litoral, Universidad Internacional del Ecuador, Universidad San Gregorio de Portoviejo, Universidad Técnica de Babahoyo y Universidad Técnica de Ambato), 1 empresa privada (Roche) y 1 GAD (GAD Provincial de Los Ríos).

En este estudio de Setedis (2015, 96–7), se recogen dos testimonios de emprendedores en cuanto a inclusión productiva:

- “Gracias por el apoyo a Setedis. Ya no me siento solo, siento el apoyo de una institución que me ha dado la mano para salir adelante y demostrar que una discapacidad no es una limitante, es un reto.” Frank Manuel Heredia Paredes – Tena, Ecuador.
- “La Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) de la Vicepresidencia de la República, nos permitió adquirir un crédito productivo del Banco Nacional de Fomento (BNF) de \$6.000 dólares, para poder comprar la materia prima necesaria para iniciar la producción, además de la capacitación en la parte administrativa, financiera y de producción.” Martín Miguel Trujillo Chulde – Quito, Ecuador.

Todos los resultados recogidos de las mismas instituciones públicas y presentados anteriormente, solamente muestran datos relacionados con la gestión de Setedis, más no lo que realmente incidió en la vida de las personas con discapacidad. Se menciona a un estudio de impacto en el que inclusive se habla de resultados en salud, cuando no era uno de los ejes de intervención del proyecto de inclusión productiva. Al no haber existido estudios concluyentes sobre la evaluación del proyecto, todos estos resultados no hacen más que evidenciar la carencia de parte del gobierno para evaluar la política pública en discapacidades y que esta permita continuar o no con la atención a los verdaderos problemas de la sociedad, en este caso de las personas con discapacidad y sus familias. Es así que es importante presentar, en el siguiente apartado, los resultados desde la opinión y experiencia de diversos actores para contrastarlos y llegar a conclusiones más inclusivas, especialmente para la provincia de Pichincha, en la que se enfoca este estudio.

## **2. Análisis de información de los actores claves**

En el desarrollo del levantamiento de información a los diferentes actores involucrados en el proyecto de inclusión productiva (de forma directa e indirecta) se pudieron obtener diversas respuestas que ponen en evidencia la ejecución del mismo. Entre estos actores tenemos a aquellos relacionados directamente con el proyecto (que diseñaron y ejecutaron desde la parte pública), aquellos que aportaron de forma indirecta (que intervinieron en una parte del diseño o la ejecución del proyecto, sean públicos,

privados o de la sociedad civil) y aquellos que fueron los principales beneficiarios del proyecto (personas con discapacidad y/o sus familiares que recibieron los beneficios).

Los primeros, ex funcionarios de Setedis y que se ha mantenido trabajando en la misma línea, aportaron con sus opiniones y experiencia alrededor de lo que fue el proyecto. Estas tres personas intervinieron en el proyecto desde diferentes áreas. Por una parte, está Roberto Jaramillo (Ex Coordinador del proyecto) encargado de la parte de diseño y dirección del mismo. Por otra, Gonzalo Soto (Analista del proyecto) encargado del monitoreo y control en las diferentes provincias del país. Y Gabriela Bedoya (Técnico del proyecto) quien ejecutaba y mantenía el contacto directo con las personas con discapacidad para atender sus requerimientos. Estas tres personas aportaron desde una perspectiva individual y sin ninguna relación laboral actual.

El segundo grupo, está compuesto de un funcionario del Ministerio de Trabajo y el Ex presidente de la Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (Fence). Magno Novillo del Ministerio de Trabajo aportó en la ejecución del proyecto en cuanto a la inclusión laboral de personas con discapacidad a cargo de esa cartera de Estado. Mario Puruncajas de Fence estuvo presente desde el diseño del proyecto, así como la ejecución del mismo, a través del apoyo indirecto a las actividades relacionadas con la inclusión de personas con discapacidad, inclusive desde la parte educativa y social.

El tercer y último grupo, pero el más importante, es el de las personas con discapacidad y/o sus familiares. En total son cuatro personas, divididas en 2 clasificaciones: emprendedores con discapacidad o su sustituto que iniciaban un nuevo negocio y emprendedores con discapacidad o su sustituto que deseaban fortalecer un negocio en marcha. En la primera clasificación, Miguel Ángel Tipán (emprendimiento Fresas Frut) aportó con información desde su perspectiva acerca de los resultados obtenidos en su negocio y la experiencia de su participación; y Katy Anchapaxi (emprendimiento Mundo de Sammy) madre de Samanta Pastrano, que tiene discapacidad, aportó con su experiencia a través de su participación en evento y con los funcionarios relacionados. En la segunda clasificación, Carla Guevara (emprendimiento L'Mogue) es la hija de la persona con discapacidad Eva Gordillo que actualmente ha cedido el funcionamiento del negocio familiar a sus hijos; y María Elena Sono (emprendimiento Lasso y Amor) es esposa de Mario Lasso que tiene discapacidad y ha podido aportar en su negocio, así como en la experiencia que fue dada por el proyecto de Setedis.

Con todos estos involucrados se han obtenido datos relevantes en cuanto a política pública, resultados económicos y resultados sociales. Estos fueron levantados de una

entrevista con once preguntas específicas sobre estos temas. Estos datos se expondrán a continuación contrastando con la información recogida de fuentes secundarias que se trataron en el apartado anterior.

### **2.1. Política pública**

Al no tener datos de documentos oficiales sobre política pública de discapacidades, en cuanto a inclusión productiva, era necesario preguntar a los involucrados sobre dicho proceso. Al respecto se analizaron sus características y al final se tuvo un mejor panorama de la misma. Adicionalmente, de acuerdo a los datos de fuentes secundarias, el proyecto de inclusión productiva no fue más que una continuación necesaria al proceso de Ecuador Sin Barreras y la Misión Solidaria Manuela Espejo. Es así que existía la relevancia sobre una construcción de la política pública como tal, así lo menciona Jaramillo (2020, entrevista personal) en la entrevista: “La Misión Solidaria Manuela Espejo fue un proyecto que venía desde años atrás [...], da inicio en el año 2006”.

Primero, sobre la identificación del problema de inclusión productiva para personas con discapacidad. Se indagó a los involucrados acerca cuáles eran estos problemas y como se identificaron tomado en cuenta la participación de actores públicos, privados, de la sociedad civil o la ciudadanía. Resultó que los entrevistados del primer grupo (Ex Setedis) identificaron a los problemas alrededor de lo laboral y lo productivo dado por la exclusión histórica en salud y educación. Le atribuyeron a un proceso derivado de la ejecución de la Misión Solidaria Manuela Espejo que llevaron al Sistema de Integración Laboral (Jaramillo, Soto y Bedoya 2020, entrevista personal). El segundo grupo (Otros públicos y sociedad civil), coincidió con los anteriores y tomaron en cuenta a los problemas de empleabilidad, emprendimiento y educación. De la misma manera el proceso proveniente de la Vicepresidencia de la República (Ecuador Sin Barreras y Misión Solidaria) aportaron en la identificación de los problemas de las personas con discapacidad. El ex Presidente de Fence, Mario Puruncajas, manifestó que los problemas alrededor de la discapacidad —hablando desde su organización— tenían que ver con educación y capacitación para líderes de organizaciones y que esto a su vez promovería el empleo de este grupo de atención prioritaria; (Novillo y Puruncajas 2020, entrevista personal).

El tercer grupo (emprendedores), también identificó al empleo como un problema, además a la falta de solidaridad. El primero lo relacionaron con la discriminación de parte

de las organizaciones. Tipán (2020, entrevista personal) mencionó que en este sentido “la obligación” que tuvieron las empresas para contratar a personas con discapacidad a través de la normativa fue muy importante. En contraste Anchapaxi (2020, entrevista personal) dijo que fue un mero trámite y que no existió verdadera inclusión laboral con la normativa. Guevara (2020, entrevista personal) de la misma manera aportó, alrededor del empleo, que la capacitación o formación de la persona con discapacidad es otro problema. En cuanto a la solidaridad, se pudo recoger que hay dos factores determinantes: la familia y las organizaciones. Por un lado, Tipán y Sono coincidieron en que la familia y su apoyo facilitan los procesos de inclusión. Por otra parte, Guevara y Anchapaxi vieron a la accesibilidad a espacios y servicios públicos y privados, así como al diseño universal, como factores que imposibilitan la inclusión de las personas con discapacidad (Tipán, Sono, Guevara y Anchapaxi 2020, entrevista personal).

Todos los grupos de entrevistados coincidieron en que la falta de empleo y acceso al mismo fue el problema principal —obviamente con la derivación del autoempleo—. Sin embargo, quienes viven la discapacidad día a día, así como sus familiares, ven a la discriminación y la accesibilidad como las barreras que impiden llegar a una verdadera inclusión productiva. Esto está estrechamente ligado con servicios públicos, educación y oportunidades que permitan desarrollarse a los individuos dentro de la sociedad.

Segundo, sobre las soluciones a los problemas identificados y sus actores. Los Ex funcionarios de Setedis, de otras instituciones públicas y la Fence mencionaron a varias instituciones participantes al momento de plantear soluciones. Entre ellas estuvieron del sector público, de la sociedad civil y algunas empresas privadas. Se refirieron a procesos de participación en talleres y reuniones con varias organizaciones y sus representantes al momento de recoger las soluciones planteadas a los problemas identificados anteriormente. Inclusive se refirieron a un proceso interno de Setedis para definir las soluciones. Aquí resaltaron que el punto de partida es la normativa sobre la contratación de una cuota de personas con discapacidad, lo que derivó en el SIL del año 2010 y posteriormente en la ampliación de los temas de autoempleo y capacitaciones para personas con discapacidad dentro de Setedis en el año 2013. (Jaramillo, Soto, Bedoya, Novillo y Puruncajas 2020, entrevista personal). Puruncajas (2020, entrevista personal) refirió que Setedis tenía una planificación de su política pública para implementar los derechos de las personas con discapacidad. En esta participación con la sociedad civil, mencionó un convenio tripartito (Setedis, MinEduc y Fence) para aportar en la educación de personas con discapacidad que luego permitiría generar procesos de inclusión

productiva (Novillo y Puruncajas 2020, entrevista personal). En ambos casos no dejan en claro que los procesos de participación hayan involucrado a más actores al momento de discutir sobre las posibles soluciones a los problemas de las personas con discapacidad. Más bien fue un proceso desde el gobierno central y cumplimiento a tratados internacionales.

Los emprendedores tuvieron opiniones distintas sobre el planteamiento de soluciones antes de la creación del proyecto. Sin embargo, coinciden entre ellos en que no están del todo seguros si hubo participación. Sono y Anchapaxi (Sono y Anchapaxi 2020, entrevista personal) mencionaron que la participación fue a medias y dependía del estrato social de la persona con discapacidad y su educación. Además, que había discriminación entre las mismas personas con discapacidad. Dijeron que fue un proyecto mayoritariamente de gobierno, pero que aportó en varios temas al desarrollo de las personas con discapacidad. Guevara (2020, entrevista personal) desconoce si hubo participación antes de la creación del proyecto, pero resaltó la participación de la familia cuando ya se abrió el mismo hacia la ciudadanía. Dijo que hubo la apertura para trabajar en conjunto. Los beneficiarios solamente conocían desde la implementación del proyecto de inclusión productiva, no como fue diseñado.

Las soluciones, aunque muy vagamente trabajadas en procesos participativos con las personas con discapacidad, tuvieron relación con los problemas identificados. Llama la atención que la normativa jugó un papel muy importante, especialmente en lo laboral. El gobierno central y sus instituciones fueron el eje central en esta etapa recogiendo aportes —más por su experiencia que de las demandas de la ciudadanía— que determinarían la creación de este proyecto.

Tercero, sobre la toma de decisiones al momento de definir el proyecto. Todos los entrevistados, excepto los emprendedores, indicaron básicamente que el proyecto fue creado por decisión de la autoridad pública con los aportes levantados desde algunos actores de la sociedad. Jaramillo (2020, entrevista personal) explicó de manera cronológica que empezó desde la Vicepresidencia de la República con el análisis de la Subsecretaría de Proyectos y su Gerencia de Proyectos —con la información levantada en Manuela Espejo—. Justificó que esto se dio por un proceso participativo con las personas con discapacidad hasta plantearse como proyecto. Posteriormente con la creación de Setedis, se convirtió en una Coordinación para finalmente implementarse como el proyecto de inclusión productiva. Para Novillo (2020, entrevista personal) se debió también al cambio de vicepresidente en el periodo 2013, lo que conllevó a la

adopción de un nuevo enfoque hacia el cambio de la matriz productiva del país. Es así que todos los proyectos —incluido el de integración laboral— deberían adaptarse para ser ahora “productivos”.

Para los emprendedores entrevistados la toma de decisiones no estuvo clara o desconocen completamente sobre los actores que decidieron al momento de crear el proyecto. Solamente Sono (2020, entrevista personal) mencionó que fue creado por el gobierno —sin mayor seguridad—. De lo que se puede rescatar de la intervención de los demás emprendedores es que todos coinciden en que el proyecto tuvo una idea clara de la atención a brindarse a las personas con discapacidad. Pero que en la ejecución muchos lineamientos no estaban definidos de acuerdo a las diferentes realidades de las personas con discapacidad (Tipán, Sono, Guevara y Anchapaxi 2020, entrevista personal).

La toma de decisiones recayó sobre la parte pública —con una participación poco clara de la sociedad civil y las personas con discapacidad— eso han podido aportar los entrevistados. La definición y creación del proyecto vino desde el periodo presidencial anterior a la creación de Setedis. El proyecto de integración laboral heredado de la Vicepresidencia fue el que evolucionó y se adaptó para convertirse en proyecto de inclusión productiva tomando en consideración las lecciones aprendidas desde cada lugar en donde funcionaba el mismo. Los emprendedores aportaron en que hubo buenas intenciones, pero en la implementación existieron inconvenientes que no permitieron tener emprendimientos sostenibles como, por ejemplo: demora en la entrega de créditos por parte del BNF, mala atención por parte de los funcionarios públicos y falta de seguimiento después de la implementación de negocios.

Cuarto, sobre la implementación del proyecto. Setedis, el sector público y la sociedad civil detallaron a algunos actores que apoyaron en la implementación —entre ellas, más públicos que privados o de la sociedad civil—. Soto (2020, entrevista personal) mencionó a cuatro instituciones públicas importantes. El BNF para la entrega de créditos preferenciales para emprendedores con discapacidad asesorados por Setedis. El Ex MRL (Ministerio de Trabajo actualmente) por medio de la Red Socio Empleo para colocar personas con discapacidad en plazas de trabajo. El Secap para la generación de competencias a través de capacitaciones gratuitas. Y la academia (Universidad Israel y Metropolitana) que apoyaron en la creación de identidad corporativa (logotipos y marcas) para emprendimientos asesorados. Los emprendedores desconocieron a muchas de las organizaciones antes mencionadas por Soto. A pesar de que todos los emprendedores tenían que recurrir al BNF para gestionar el crédito que implementaría su

emprendimiento, solamente Anchapaxi lo recordó. Mencionó que recibió un apoyo integral al momento de acceder al mismo. También hizo referencia a una empresa de diseño gráfico que gestionó el material publicitario de sus emprendimientos. Sono (2020, entrevista personal) mencionó al Municipio de Quito y a Reina de Quito quienes apoyaron a las personas con discapacidad en varios temas y también a empresas que entregaban ayudas técnicas gratuitas (sillas de ruedas). Guevara (2020, entrevista personal) recordó a Conquito, aunque no participó con ellos.

En preguntas anteriores los emprendedores ya comentaron su experiencia cuando participaron con Setedis. En resumen, fue un proceso de atención directa en el cual se tomaba a la idea de negocio, le daban asesoramiento técnico, lo vinculaban con la entrega de un crédito para implementar el negocio y se les invitaba a ferias y eventos para fortalecerlos, además de darles seguimiento constante. El proceso de implementación, se puede evidenciar con las entrevistas, no estuvo claro en todos los niveles. Para los entrevistados públicos, solo Jaramillo (2020, entrevista personal) sabía cómo funcionaba exactamente el proyecto y quienes apoyaron en la implementación. Para otras instituciones fuera de Setedis, se conocía sobre otras organizaciones que apoyaban, pero no exactamente cuáles ni cómo. Y por último los emprendedores solamente se beneficiaban de la asistencia y el apoyo para sus emprendimientos, más no había claridad en el proceso en el cual estaban inmersos.

Quinto, sobre la evaluación del proyecto. Se indagó acerca de los resultados generales del proyecto, pero no todos tuvieron datos. Según datos oficiales del Mipro se generaron 1.058 emprendimientos hasta 2016, pero desde Setedis se tienen datos diversos. Jaramillo (2020, entrevista personal) dijo que: al 2016 se cerró con 1.365 emprendimientos (entre emprendimientos del CIL en Vicepresidencia y proyecto de inclusión productiva de Setedis). Al parecer su diferencia se da por los emprendimientos adicionales apoyados desde la Vicepresidencia. Desde el representante del Ministerio del Trabajo se dijo que fue un proyecto muy bueno con al menos 100 emprendimientos efectivos y creativos (Novillo 2020, entrevista personal). Desde Fence y los emprendedores no se tuvo la cantidad de emprendimientos implementados por Setedis. Los emprendedores, a excepción de Guevara, opinaron que el proyecto si apoyó a las personas con discapacidad.

En cuanto a inclusión laboral, 87.030 personas fueron contratadas hasta 2016 según el Ministerio de Trabajo —datos facilitados por Novillo—. Jaramillo (2020, entrevista personal) en la entrevista reconoció solamente a 80.300 personas incluidas

laboralmente. No se puede determinar la diferencia entre los datos del MDT y los Setedis, puede obedecer a que cerró a mediados de 2016 y las cifras del Ministerio tienen corte a diciembre del mismo año. Novillo (2020, entrevista personal) mencionó que este componente fue transferido al Ministerio y que hasta entonces no se ha podido cerrar. Ni Puruncajas de Fence ni los emprendedores tuvieron información sobre inclusión laboral. De hecho, los emprendedores no tuvieron participación en este componente del proyecto de inclusión productiva. Solo participaron en emprendimientos y capacitaciones.

En generación de competencias, los datos oficiales no están bien definidos tal como se analizó en el apartado anterior de datos generales. Para contrastar tomaremos el dato dado por el Mipro —a quien se transfirió el proyecto de inclusión productiva después del cierre de Setedis— 6.483 personas con discapacidad capacitadas. En la entrevista a Jaramillo (2020, entrevista personal) dijo que se capacitaron a 4.700 personas hasta 2016, en temáticas educativas y productivas para tecnificación del conocimiento de cada emprendedor. Igualmente, la temporalidad entre el cierre de Setedis a mediados de 2016 y la presentación de datos del Mipro a fines del mismo año podría ser la causa de la diferencia de sus estadísticas. Del resto de entrevistados no se obtuvieron cifras al respecto.

En cuanto a créditos entregados para los emprendimientos, tenemos que el Mipro reconoció 7 millones de dólares otorgados por parte del BNF. En la entrevista con Jaramillo (2020, entrevista personal) de Setedis dijo que se entregaron 9,9 millones de dólares en créditos productivos, los mismos que no coinciden con los datos reportados por Mipro. Entre otros datos que pudo resaltar Jaramillo estuvieron: la construcción de un producto de crédito productivo con BNF para personas con discapacidad, una estructura de gestión descentralizada en cada provincia, técnicos que brindaban apoyo y seguimiento a los emprendedores —aunque contrasta en que no se quería tener una estructura paternalista—, y personas que lograban superar el nivel de canasta básica o el salario mínimo —donde aclaró que los gastos de personas con discapacidad pueden ser el doble o triple de una persona sin discapacidad—.

De todos los entrevistados, solamente Jaramillo tuvo datos para contrastar con los datos oficiales. Entre opiniones de los demás, Novillo y Puruncajas difieren acerca del cierre del proyecto de inclusión económica y la Setedis. Por un lado, Novillo (2020, entrevista personal) cree que cerrar el proyecto y transferirlo a otras instituciones fue necesario, pero Puruncajas (2020, entrevista personal) cree que más bien eso mermó los

derechos de las personas con discapacidad. En resumen, ninguno pudo concluir que haya existido una evaluación, solamente dieron su opinión al respecto del cierre.

Los resultados generales —más cuantitativos que cualitativos— son positivos. Se entiende que si existió alcance hacia la población a través de sus servicios (empleo, emprendimiento, generación de competencias), pero desafortunadamente no fueron sostenibles. Para el grupo de Ex Setedis hubo muchos aciertos que se vieron afectados por el cierre abrupto de la Secretaría mediante el Decreto Presidencial No. 1047 de 25 de mayo de 2016 y su falta de continuidad en otras instituciones públicas. Por parte de organizaciones fuera de Setedis la opinión es más neutral, ya que haber dividido las funciones de Setedis entre varias instituciones públicas fue bueno en algunos casos, pero en otros no. Y para los emprendedores —en su mayoría— fue buena, aunque muchos quebraron sea por el mismo cierre de Setedis o por descuido del mismo emprendedor. En todo caso, no existió una evaluación final del proyecto que haya podido concluir a nivel general sus resultados.

En resumen, alrededor de política pública se puede evidenciar que existió un proceso dirigido desde el gobierno central al momento de crear este proyecto. Dista mucho de haber sido participativo —puntualmente en lo que tiene que ver con la toma de decisiones—. La política pública, alrededor de este proyecto, evidenció que hubo desconexión entre instituciones públicas al momento de la ejecución —incluso duplicidad de actividades y datos—. Además, existió baja participación de otros actores —privados y de la sociedad civil— al momento de su ejecución. Por último, la evaluación nunca existió —sea por el cierre abrupto de Setedis o por discontinuidad en el seguimiento del proyecto por parte de Mipro— y esto claramente no permitió tener elementos que cierren el ciclo.

En cuanto al artículo 85 de la Constitución del Ecuador, se debe hacer referencia a que las fases de formulación y ejecución si se cumplieron, mas no así la fase de evaluación. En cuanto al control, si existió ya que se debía reportar avance de indicadores del Gobierno por Resultados (GPR). El principio de solidaridad si se llevó a cabo, ya que se dio importancia a la discapacidad en todos sus niveles, además de promover su atención integral. La prevalencia de intereses generales sobre particulares, no se puede determinar ya que algunas personas no pudieron ser tomadas en cuenta, principalmente no se tuvo apoyo del sector privado. El presupuesto si fue distribuido de manera equitativa y solidaria a través del BNF. No se pudo garantizar la participación de todos los actores,

solamente de ciertas organizaciones de la sociedad civil. A continuación, se presentan los resultados más específicos del proyecto y los que atañen a este estudio.

## **2.2. Resultados económicos**

Los aportes de los entrevistados fueron variados en cuanto a los tres ejes del proyecto de inclusión productiva. En este apartado se dividirá la información para estos tres componentes:

Primero, inclusión productiva o emprendimientos. Los resultados indagados previamente fueron: 1.058 emprendimientos implementados en el periodo 2013-2016 a nivel nacional y 78 solo en la provincia de Pichincha. De la información de los entrevistados de Setedis se dijo que obtenían ganancias mensuales promedio de 450 a 500 USD, los cuales obviamente superaban su punto de equilibrio (Jaramillo 2020, entrevista personal). Soto (2020, entrevista personal) en cambio mencionó que el ingreso mensual promedio era alrededor de 1.300 USD mensuales, aclarando que este beneficio no era solo financiero sino también social. Bedoya (2020, entrevista personal) por su parte — como técnico en Pichincha— mencionó que los ingresos se encontraban entre 600 y 700 USD mensuales dejando una ganancia mensual promedio de un salario básico. En resumen, mencionaron que los resultados fueron buenos, las metas se ejecutaron en un 90 %, en algunos casos aún hay emprendimientos en funcionamiento y que probablemente muchos otros ya cerraron.

Por fuera de Setedis, otras instituciones públicas y la sociedad civil, tuvieron visiones opuestas y no dieron datos de ingresos de las familias. Novillo (2020, entrevista personal) del MRL consideró que los resultados de los emprendimientos estaban enfocados en mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y dejar un modelo para la generación de ideas de negocio con la asistencia técnica y el apoyo familiar. Para Puruncajas (2020, entrevista personal) fue una buena iniciativa que, desafortunadamente, no tuvo el acceso a créditos por parte del BNF. También recomendó que el proceso de asesoramiento debería haberse enfocado: primero en descubrir las habilidades y destrezas de las personas con discapacidad, luego definir si el emprendimiento debería ser familiar o asociativo y por último acceder al financiamiento, esto para evitar su fracaso.

Los emprendedores, arrojaron los datos más relevantes del estudio en este aspecto. Todos los emprendedores tuvieron sus emprendimientos o los empezaron desde su asesoría en Setedis en el año 2013, recibiendo esta asistencia hasta 2016. De los cuatro

entrevistados, solamente Guevara aún cuenta con su emprendimiento hasta hoy. Sin embargo, hay que resaltar que este se creó un poco antes de la asesoría de Setedis. Todos coinciden que su participación dentro del proyecto de inclusión productiva si tuvo un impacto positivo en lo comercial, ya que participaron en ferias y estrategias publicitarias creadas por la Secretaría. Hablando de ganancias mensuales promedio generadas, Tipán (2020, entrevista personal) dijo que facturaba alrededor de 2000 USD mensuales y gastaba 1000 USD dejando un 50 % de ganancias. Sono (2020, entrevista personal) en cambio alcanzaba los 500 USD en promedio. Anchapaxi (2020, entrevista personal) tuvo ganancias de 300 USD a 350 USD que variaban dependiendo de la época del año — incluso llegaba a duplicar—. Y Guevara (2020, entrevista personal) generaba ganancias, pero eran menores a 300 USD.

En términos generales, el subproyecto de inclusión productiva (emprendimientos) tuvo buenos resultados. Más allá de las metas planteadas a nivel de gestión pública, se pudo atender a una cantidad importante de personas con discapacidad que no accedían a empleo formal en relación de dependencia. La falta de continuidad después del cierre de la Secretaría no pudo determinar si esos emprendimientos estaban listos para gestionarse sin la asistencia de Setedis. Los emprendedores entrevistados también coinciden en que la asistencia para emprendimientos fue beneficiosa, a pesar de esto quebraron poco después del cierre de Setedis, lo que indicaría que si existió una carga importante de asistencialismo por parte del proyecto —al ayudarles a participar en ferias o espacios de comercialización creados por la misma Secretaría—. Por último, a nivel cuantitativo, las ganancias están por debajo los promedios nacionales que se mencionaron por los entrevistados de Setedis (450 USD a 500 USD), obviamente con ciertos casos aislados que están por fuera de ese rango.

Segundo, inclusión laboral o empleo. Desde Setedis indicaron que este proceso era competencia del MRL y que obedecía a la normativa generada alrededor de este aspecto laboral. Solamente Soto (2020, entrevista personal) tuvo el dato de que aproximadamente 1.470 personas fueron apoyadas por la Secretaría para registrar su hoja de vida en la plataforma Socio Empleo, pero que esto en ningún caso significaba que serían contratadas. En cuanto a la remuneración promedio mensual, coincidieron en que no pudo haber sido menor al salario básico —sobre todo porque obedecía a una normativa— (Jaramillo, Soto y Bedoya 2020, entrevista personal).

Novillo (2020, entrevista personal), del Ministerio de Trabajo, no conoció los datos cuantitativos de aquel entonces, pero dijo que se dieron buenos resultados por parte

de ambas instituciones; además que las cifras crecieron exponencialmente y que en la actualidad (2020) existen 72.000 personas vinculadas laboralmente. En cambio, Puruncajas (2020, entrevista personal) resaltó que el apoyo de Setedis para hacer cumplir la normativa de inclusión de personas con discapacidad tuvo un gran peso. Sin embargo, mencionó que algunas empresas cumplieron y otras no, inclusive el mismo sector público nunca cumplió la cuota establecida. Los emprendedores no participaron del proceso de inclusión laboral, solamente estuvieron involucrados en emprendimientos.

Este quizá sea el subproyecto con información más dispersa y con resultados sin definirse. Por un lado, Setedis no manejaba directamente la inclusión laboral, sino que colaboraba con el MRL para canalizar las aplicaciones de empleo a través de la plataforma Socio Empleo. A pesar de esto daban cierto acompañamiento a las personas con discapacidad y sus familias. El Ministerio de Trabajo (antes MRL) no tiene información cuantitativa de aquel entonces, sin embargo, si dieron datos actuales que no son muy alentadores —de hecho, del 2016 a la actualidad ha reducido de 87.030 a 72.000 personas con discapacidad empleadas—. Los demás entrevistados no tuvieron información relevante.

Tercero, sobre generación de competencias o capacitaciones. El Mipro registró 6.483 personas capacitadas. Pero, de Setedis, Jaramillo (2020, entrevista personal) dijo que se capacitaron a 4.700 personas con discapacidad o familiares y Soto (2020, entrevista personal) que se realizaron 5.222 capacitaciones a nivel nacional. Obviamente, la diferencia se dio por la temporalidad de datos. Las capacitaciones fueron para participantes de inclusión productiva y laboral, todos coinciden en lo mismo desde Setedis (Jaramillo, Soto y Bedoya 2020, entrevista personal). Por fuera de la Secretaría, Novillo (2020, entrevista personal) resaltó la importancia de la capacitación para el empleo y el emprendimiento, ya que las empresas necesitan personal calificado, especialmente con formación técnica. Puruncajas (2020, entrevista personal) mencionó en cambio el trabajo conjunto que tuvo con Setedis a través del proyecto Agora (Aulas de Gestión Ocupacional para América Latina). Estas brindaban capacitaciones técnicas para personas con discapacidad que facilitaron la vinculación de personas al empleo.

La información de los emprendedores es más específica en este caso. Tipán (2020, entrevista personal) no participó en capacitaciones, pero si recibió el acompañamiento técnico para la gestión del negocio. Sono (2020, entrevista personal) participó de varias capacitaciones en temas de autoestima, financiamiento, finanzas, y producción. Recuerda que fueron cerca de dos meses, 1 vez por semana. Fueron valiosas para su

emprendimiento, pero más aún a nivel personal. Guevara (2020, entrevista personal) también participó en varias capacitaciones a las que fue invitada. Recordó 6 u 8 capacitaciones en temas de emprendimiento y temas generales. Le sirvieron para reforzar en el emprendimiento, pero después eran temas generales que no fueron muy relevantes para su negocio. Por último, Anchapaxi (2020, entrevista personal) dijo que participó en muchas capacitaciones que fueron muy buenas, alrededor de 5 o 6 capacitaciones. Entre los temas que recordó estuvieron: ventas, contabilidad, importaciones, y en especial una sobre diseño de páginas web por parte de una empresa privada —que al final era un servicio pagado, si se requería comprar una página—. De la misma manera declaró que fueron beneficiosas para organizar su emprendimiento.

Este subproyecto, a pesar de no haber contado tampoco con un seguimiento sobre los resultados directos sobre las personas con discapacidad, si parece haber tenido una mejor perspectiva que el de empleo. Desde Setedis se reconoció su importancia para fortalecer emprendimientos y acceso a empleo formal. Es así que trabajaron con otras instituciones —principalmente públicas— para brindar este servicio. Desde la sociedad civil, Fence colaboró con Setedis para capacitar a personas con discapacidad que terminaron accediendo a empleo según su ex presidente, pero desafortunadamente en la actualidad tiene complicaciones. Y de los aportes de los emprendedores se evidencia que fueron necesarias las capacitaciones para mejorar la gestión de sus negocios. Sin embargo, lo que más se puede resaltar es que sirvió para reconocerlos como individuos dentro de la sociedad, mejorando su autoestima.

Los resultados económicos son importantes en cualquier proyecto, tienen una característica que permite compararlos con otros proyectos similares. En este caso los tres subproyectos tuvieron características específicas, pero que demuestran una interrelación entre ellos. El fin principal era mejorar la calidad de vida de las personas a través de la generación de ingresos en dos formas: empleo y emprendimiento —al tener procesos de exclusión histórica y discriminación de la discapacidad, el segundo era la opción más viable—. El refuerzo de las capacitaciones promovió directamente las destrezas y habilidades de las personas con discapacidad. Pero lo más importante fue darles un espacio de visibilización como seres humanos capaces de aportar a la sociedad. Haber generado ganancias promedio mensuales de 500 USD o un salario básico para aquellos que trabajaban en relación de dependencia eran importantes, pero la utilización de estos recursos y la incidencia en salud, educación y participación son temas que se abordan en el siguiente y último apartado.

### 2.3. Resultados sociales

El proyecto de inclusión productiva no contemplaba seguimiento a indicadores sociales y se pudo comprobar en los apartados anteriores de este estudio. No obstante, es sumamente importante incorporar en este análisis los siguientes resultados sociales que se obtuvieron de las entrevistas realizadas:

Primero, de los resultados en salud. Los responsables en la Secretaría opinaron y comentaron que uno de los resultados positivos —aunque no verificados— fueron los de salud. Soto (2020, entrevista personal) consideró que el acceso a salud es lo más importante en este proyecto. Dio información sobre los gastos de las personas con discapacidad severa (más del 70 %) que superan a la mitad de su ingreso y de las personas con discapacidad física (del 50 %) gastaban un 30 % de sus ingresos en salud. Desde Setedis dijeron que no se hacía seguimiento a indicadores de salud, solamente en lo productivo de su emprendimiento, aunque si se requería derivaban la atención en salud a otras instancias de gobierno (Jaramillo, Soto y Bedoya 2020, entrevista personal). Novillo (2020, entrevista personal), del Ministerio de Trabajo, comentó que las personas al generar ingresos ya podían acceder tratamientos médicos y medicamentos. No obstante, había otros beneficios a los cuales podían acceder las personas con discapacidad como ayudas técnicas, acceso a salud para grupos prioritarios, permisos laborales adicionales por su discapacidad, entre otros que estaban plasmados en la Ley Orgánica de Discapacidades.

Puruncajas (2020, entrevista personal) de Fence, por su parte aclaró que la discapacidad visual no es una enfermedad, sino un estado discapacitante. Más bien la falta de inclusión de las personas con discapacidad es lo que deteriora la salud de las personas generando depresión y alcoholismo. En época de Setedis, el trabajo realizado, las capacitaciones y la participación como personas con discapacidad evitaba generar deterioro en su salud mental y psicosocial. Para los emprendedores el tema de salud, básicamente, estaba cubierto por el sistema público de salud, de acuerdo a sus comentarios. Tipán, Sono y Guevara (2020, entrevista personal) accedieron al sistema público de forma gratuita, esto implicaba que no tuviera que gastar de las ganancias provenientes de su emprendimiento. Solamente Anchapaxi (2020, entrevista personal) mencionó que no tuvo acceso, de hecho, tuvo una mala experiencia cuando su hija tuvo que acceder a una casa de salud. Siempre atendió a su hija en el sistema privado, de sus ganancias destinaba el 50 % para gastos adicionales de salud y medicamentos.

En este apartado queda claro que la prioridad del proyecto de inclusión productiva no era la salud y tiene una muy buena razón: el sistema público de salud era el encargado de la atención. Lo que más resalta desde Setedis es la característica de dotar de independencia económica a las personas con discapacidad, lo que conlleva a la satisfacción y mejora en la autoestima del individuo. Por fuera de ellos, la normativa ya daba ciertos beneficios a las personas con discapacidad para acceder sin problemas a servicios de salud. Desde Fence se reconoció que el proceso de inclusión es lo que brinda, a la persona con discapacidad y su familia, la tranquilidad y evita que haya problemas de salud en las personas con discapacidad visual —en especial en lo psicológico—. Los emprendedores beneficiarios del proyecto por su parte no tenían la preocupación para gastar en temas de salud gracias al sistema público gratuito, a excepción de un caso que manifestó que se atendía por servicios privados de salud.

Segundo, de los resultados en educación. La información es variada. De Setedis resaltaron el hecho de que haber tenido una experiencia previa en el subproyecto de generación de competencias o empleo, hacía que las personas con discapacidad se motivaran a seguir formándose. A pesar de esto, tampoco se tienen datos en educación. Jaramillo (2020, entrevista personal) dijo, a manera de ejemplo, que cerca de 20.000 personas habrían sido beneficiadas indirectamente después de haberse capacitado a una persona del grupo familiar. Muchas de ellas y sus hijos especialmente accedían al sistema público de educación, lo que no conllevaba gastos al respecto (Jaramillo, Soto y Bedoya 2020, entrevista personal). Tanto Novillo como Puruncajas aportaron en cuanto a los esfuerzos del Ministerio de Educación para mejorar el sistema educativo tomando en cuenta a las discapacidades. No mencionaron al proyecto de inclusión productiva (Novillo y Puruncajas 2020, entrevista personal).

En cuanto a los emprendedores, los gastos de educación se destinaban a sus hijos y básicamente era para materiales escolares. En el caso de Tipán (2020, entrevista personal), sus hijas estudiaban en educación pública gratuita. En los seis meses que duró su emprendimiento generando ganancias, 500 USD se destinaban para la educación de sus hijas y alimentación. Sono (2020, entrevista personal) también tenía un gasto de 100 USD en educación para su hija y consideró que las ganancias del emprendimiento si tuvieron incidencia en su educación. En el caso de Guevara (2020, entrevista personal), no tuvo incidencia ya que sus ganancias eran muy bajas. Anchapaxi (2020, entrevista personal) mencionó que, si fue un aporte para la educación de su hija, por su discapacidad debía tener educación inclusiva especializada y eso demandaba gastos extras. Utilizaba

un 25 % de las ganancias generadas para ayudar en los gastos de educación, el resto del gasto en educación estaba por cuenta propia de su esposo. Aquí se evidencia que el sistema público de educación evitaba gastar en pensiones o matriculas escolares. Más bien los recursos que generaban del emprendimiento iban para materiales educativos de sus hijos.

En este aparatado de educación, se puede ver dos formas: la capacitación técnica y la formación académica. En cuanto a capacitación, desde Setedis coincidieron que el haber participado en el subproyecto de generación de competencia dio un impulso y la motivación para que sigan aprendiendo las personas con discapacidad. Para los demás, la capacitación técnica especializada con recursos académicos permite que las personas con discapacidad se prepararen para el empleo o el emprendimiento. En cuanto a formación académica, se puede tomar en cuenta que por un lado estaba la utilización de recursos propios del emprendimiento para formarse como mencionaron de la Secretaría. Sin embargo, fuera de Setedis resaltaron la importancia del Ministerio de Educación para gestionar el proceso de educación inclusiva. En todo caso, los resultados más relevantes los mencionaron los emprendedores. En aquel entonces la educación pública era gratuita y algunos hicieron uso de ese derecho, solo destinaban recursos de sus emprendimientos para materiales y otros gastos de sus familias.

Tercero, de los resultados en participación. Jaramillo (2020, entrevista personal) mencionó el proceso de exclusión histórica de las personas con discapacidad, incluso por parte de sus familias. El proyecto de inclusión productiva llevó a que las personas se integren, ya que debían negociar con proveedores y clientes, asistir a ferias y acceder al mismo entorno del emprendimiento para desarrollarse. Acceder a servicios de salud y educación les permitía tener conocimiento y exigir el cumplimiento de sus derechos. Muchos llegaron a ser líderes en sus respectivos espacios, hasta se hicieron materiales comunicacionales para evidenciar su participación. De la continuidad en la participación de las personas con discapacidad después del cierre del proyecto, Jaramillo también se cuestiona si se cumplió el objetivo para las personas con discapacidad. Mencionó que hoy debería reflejarse en el empoderamiento de las mismas y sus familias y contar instituciones más comprometidas, pero no es así.

Soto (2020, entrevista personal) dijo que el proyecto si incluyó a las personas con discapacidad en cuanto a lo económico y productivo. El proceso de generación de ingresos brinda satisfacción individual y familiar mejorando su nivel de felicidad, el mismo que se propaga a la sociedad. También dijo que al reducirse el desempleo se

reducen también otros problemas sociales como mendicidad, enfermedades mentales e inseguridad. En cuanto a la continuidad en la participación, manifestó que espera que los emprendimientos sigan activos, caso contrario es necesario redireccionar la política pública. Por último, menciona que en la actualidad se ha desviado el sentido de ayuda social, se ha vuelto al paternalismo. Bedoya (2020, entrevista personal) coincidió con los anteriores, dijo que el proyecto demostró que las personas pueden emprender y ser autosuficientes, además dar empleo a otras. Consideró que después de Setedis las personas con discapacidad no participaron de la misma manera, no sabían a donde acudir, ya no se buscaba ayuda del gobierno. De todos los emprendimientos en Pichincha —de acuerdo a Bedoya— solamente un 5 % continuaron vinculados con los procesos del Mipro.

Novillo (2020, entrevista personal) opinó que en la actualidad la atención a la discapacidad se ha quedado un poco. Dijo que en tiempo de Setedis fue un avance significativo en todos los ámbitos y que antes de la intervención del Estado, la participación de las personas con discapacidad era mucho menor. Antes no existían datos estadísticos sobre discapacidad, solo esfuerzos aislados desde la sociedad civil y la cooperación internacional. En la actualidad si tienen derechos y hay empoderamiento a través de asociaciones y federaciones. Hoy en día la cooperación internacional ha decaído y los recursos son limitados. Por último, mencionó la necesidad de que las autoridades fortalezcan la política pública en discapacidad. Puruncajas (2020, entrevista personal), desde el punto de vista de formación y capacitación, reconoció el trabajo conjunto con la Secretaría, el mismo que visibilizó a las personas con discapacidad rompiendo estereotipos sobre temas laborales y educativos. Dijo que después de Setedis todo se destruyó, existía falta de conocimiento por parte de las instituciones y no se dieron resultados, solo fue propaganda mediática. En la actualidad ha desmejorado y hay descontento por parte de las personas con discapacidad.

Para los emprendedores, la participación fue una experiencia en sí a través del emprendimiento. Tipán (2020, entrevista personal) dijo que siempre trabajó por su cuenta, por tanto, participaba a través de sus negocios agrícolas. En cambio, su hija era quien se incorporó por primera vez al negocio y pudo apoyar a su padre a través de la comercialización de sus productos. También mencionó que después de Setedis ya no participó en otras alternativas parecidas. El siente que la sociedad no le da la mano. Para Sono (2020, entrevista personal), la experiencia de su participación le permitió dar ejemplo a otras personas. La gente se acercaba y les compraba —aunque dijo que quizá

por pena—, su esposo siempre le acompañaba e hicieron muchos clientes y amistades. Después de la Secretaría ya no volvió a participar en otras instancias, solo recordó una feria del Municipio que no fue muy buena.

Para Guevara (2020, entrevista personal), lo bueno fue su participación en ferias para vender sus productos. Ella si continuó su participación con Mipro a través de ferias, incluso hasta la actualidad. Al final Anchapaxi (2020, entrevista personal) dijo que, en aquel entonces, participaba activamente en su barrio y organizaba ferias también. Hizo que se visibilicen a las personas con discapacidad en su barrio, sobre todo que haya aceptación de la discapacidad, incluso desde sus propias familias. A través del proyecto de inclusión productiva pudo conocer a todas las discapacidades, interactuaba con sus vecinos y se relacionó más con su familia. Con respecto a la continuidad después de Setedis, manifestó que ya no se pudo participar nuevamente, no se sabía a donde acudir y las instituciones que se hicieron cargo ya no sabían de los procesos alrededor de la inclusión y la discapacidad.

Los procesos de participación son de los más importantes cuando se habla de política pública. Desde la parte pública se considera que las personas con discapacidad si pudieron participar en diversos ámbitos, más allá de lo productivo. Sin embargo, siempre fue de la mano de Setedis, convirtiendo a esta institución y sus proyectos en asistencialistas. Es así que la misma sociedad civil y los emprendedores se vieron bastante afectados con el cierre abrupto de la Secretaría. Ya no tenían los canales de participación, las instituciones que se hicieron cargo de los programas ya no les daban acompañamiento y al final terminaron perdiendo el rumbo. Lo que se rescata de estas intervenciones es el aprendizaje y la experiencia. El hecho de haberse visibilizado en su comunidad o en diversos espacios como ferias hizo que las personas con discapacidad y sus familias mejoren su autoestima y voluntad para seguir adelante. Quizá estos emprendimientos no continuaron, pero las personas con discapacidad y sus familias si lo hicieron con nuevos proyectos o negocios.

Los resultados son tan variables que es difícil concluir específicamente con cada fuente de información. Tanto los datos de fuentes primarias como secundarias no coinciden exactamente, aquí es donde radica la importancia de este estudio. En cuanto a política pública, todos los aportes justifican la necesidad de contar con un proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad, especialmente por haber venido de la Misión Manuela Espejo. La intención de que sea un proyecto menos asistencialista y que promueva la autosuficiencia se quedó muy corta. Se evidenció desde el proceso de

diseño, cuando la participación de las personas con discapacidad fue muy limitada. Por último, hablar del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad hizo ver que no fue cien por ciento participativo y sobre todo no tuvo una evaluación final que permita concluir con exactitud sus resultados. Existió una política pública en discapacidades —con la intervención descoordinada de otras instituciones públicas— pero no hubo claridad en las competencias y responsabilidades de cada cartera de estado, esto hizo que no sea sostenible para incluir efectivamente a la discapacidad dentro de la sociedad.

En los resultados económicos no se puede negar que existieron resultados importantes, más allá de la cantidad de emprendimientos, empleos y capacitaciones que se exigían en GPR (gobierno por resultados) por parte del gobierno central. Lo que muestra su eficiencia es la generación de ganancias en los emprendimientos (500 USD mensuales en promedio) que dotaron de recursos para el desarrollo de las personas con discapacidad. Al tener servicios sociales gratuitos, estos montos podían aportar en otros procesos de desarrollo de las personas con discapacidad y sus familias. Aunque no todo es generar recursos, sino sostenerse en el tiempo y es aquí donde falló el proyecto de acuerdo a los emprendedores. En lo laboral, garantizar un sueldo básico es importante, pero es insuficiente cuando los gastos de la persona con discapacidad son más altos que los de alguien sin discapacidad. Contar con una normativa clara permitió incluir a las personas con discapacidad —en un inicio— pero en la actualidad no se cumple totalmente. Finalmente, la generación de competencias pudo haber tenido un mejor efecto multiplicador, pero fueron esfuerzos aislados.

Los resultados sociales son diferentes, mucho más importantes, ya que no pertenecían al proyecto sino a políticas públicas más amplias: la de salud y la de educación. En salud, existía gratuidad en sus servicios y libre acceso garantizado por la normativa, por tanto, el proyecto no debía preocuparse directamente de este tema. Mas bien la intervención indirecta para derivar a estos servicios fue valiosa por parte de Setedis. Igualmente, en educación el sistema público gratuito aliviaba este gasto para las familias. Sin embargo, hay que ser muy cuidadoso, ya que la educación inclusiva específica para personas con discapacidad —especialmente las severas— no se pudieron verificar en este estudio. En este caso se debería realizar una investigación específica al respecto. Por último, la participación si fue un resultado interesante dentro del proyecto. la capacidad de empoderamiento y la autoestima de las personas con discapacidad mejoraron de manera importante, en eso están de acuerdo todos los entrevistados.

Adicionalmente el conocimiento y la experiencia compartida en sus comunidades creó un efecto multiplicador que muy a pesar del proyecto no pudo perdurar en el tiempo.

### **3. Hallazgos: más allá de las cifras**

De la información y opiniones de los entrevistados se pudieron obtener datos adicionales. Antes de la política pública, Novillo (2020, entrevista personal) mencionó a un proceso previo de Conadis, en el cual se entregó capital semilla para emprendedores que no tuvieron resultados favorables. Tipán (2020, entrevista personal) comentó acerca de una experiencia fallida con Conadis y un supuesto programa de emprendimiento. Este consistía en que una fundación vendiera caracoles a las personas con discapacidad para que los criarán y los comercializaran sin tener ningún acompañamiento técnico. Inclusive Sono (2020, entrevista personal) mencionó que desde esta institución existió discriminación por tipo y grado de discapacidad. Anchapaxi (2020, entrevista personal) también dijo que dentro de las instituciones públicas del periodo en que funcionó Setedis se daba atención por conveniencia, más allá de un servicio público de calidad. En este proceso previo, Puruncajas (2020, entrevista personal) comentó que se hicieron algunos pilotajes con Setedis —capacitación en algunas ciudades para creación de emprendimientos— que beneficiarían a algunas personas con discapacidad.

En la identificación de los problemas, Puruncajas (2020, entrevista personal) dijo que Setedis, su estrategia de Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC) y la entrega de otros servicios permitieron identificar otros problemas dentro de la discapacidad. En cuanto a la toma de decisiones para la creación del proyecto de inclusión productiva, Soto y Bedoya opinaron que estaba ligada a logros políticos —acogida de la sociedad y las personas con discapacidad— que representaban para el gobierno en aquel entonces y que el mismo era un proceso lógico. Las personas con discapacidad al no encontrar empleo, estas debían capacitarse u optar por el autoempleo (Soto y Bedoya 2020, entrevista personal). En el mismo sentido, para Puruncajas (2020, entrevista personal) la decisión fue centralizada desde Setedis, recordando que los pilotajes mencionados anteriormente fueron comandados por la Secretaría con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil, incluida Fence.

Jaramillo (2020, entrevista personal), en cuanto a la implementación del proyecto, dijo y recalcó que en dicho periodo existía distanciamiento del sector privado lo que dificultaba la ejecución del mismo. De la misma manera resaltó la participación de todas las asociaciones y federaciones de personas con discapacidad. De las instituciones

participantes, Puruncajas (2020, entrevista personal) también mencionó brevemente a Conadis. Del BNF hizo referencia de que las personas hasta ahora no son sujetos de crédito y del MRL que solo llevaba estadísticas en aquel entonces. La implementación tuvo complicaciones y no fue participativa en su totalidad, por distanciamiento del sector privado. Para Fence, tanto el BNF como el Ministerio, no aportaron de la mejor manera al momento de incluir productivamente a las personas con discapacidad desde sus respectivas funciones.

De la evaluación del proyecto, Jaramillo (2020, entrevista personal) comentó que el cierre del proyecto fue netamente numérico. Estuvo claro que no existió una evaluación de impacto de los indicadores del proyecto. Para Soto (2020, entrevista personal), una vez que el proyecto pasó al Mipro no se hizo una verdadera evaluación, caso contrario el proyecto hubiera continuado ejecutándose en dicha institución. Además, mencionó que a muchos emprendedores se los desvinculó de los servicios del Ministerio. Dijo que de haber continuado el proyecto hubiera sido “integral para atención a grupos prioritarios”. Finalmente, Bedoya (2020, entrevista personal) no conoció de alguna evaluación al cierre del proyecto, solo recordó que en 2015 se aplicó a un premio internacional a la mejor gestión en política pública en discapacidades y que en 2016 fue galardonado. En su opinión el proyecto fue exitoso, ya que mejoró los ingresos de las personas —diciendo que algunos emprendimientos subsisten hasta la actualidad— y sobre todo elevó la autoestima de la persona con discapacidad.

Por fuera de Setedis, Novillo (2020, entrevista personal) también reconoció el premio recibido que se comentó anteriormente, resaltó que debería recuperarse el proyecto en la actualidad. Puruncajas (2020, entrevista personal) hizo referencia a que el proyecto era una de las esperanzas que tenían las personas con discapacidad — representadas por las asociaciones y federaciones— para garantizar sus derechos. Además, mencionó que el manejo por parte de Setedis era necesario en todos los planos (ayudas técnicas, inclusión educativa, inclusión productiva, accesibilidad, entre otras) para que se tuviera una institución única guiando el proceso de inclusión. Desafortunadamente, se desarticuló con el cierre y terminó en Ministerios en los cuales no se dio seguimiento, que existía voluntad, pero no hubo el conocimiento técnico al respecto.

De los emprendedores, Tipán (2020, entrevista personal) dijo que fue lo mejor que les pasó a muchos emprendedores y que tuvieron el apoyo técnico y moral para emprender. Sono (2020, entrevista personal) opinó que entre un 70 % y 80 % si salieron

adelante con la ayuda de Setedis, muchos estaban contentos y mejoraron sus ingresos, otros ya no volvían quizá por su propia discapacidad. Anchapaxi (2020, entrevista personal) recordó una feria en Guayaquil en la que estuvieron muchos emprendedores de todo el país y que todos estaban satisfechos con los resultados del proyecto, pero estos no se prolongaron. En su emprendimiento tuvo el problema de la competencia de precios con productos extranjeros y tuvo que quebrar. En contraste, Guevara (2020, entrevista personal) mencionó que hubo muchos emprendimientos, pero los resultados fueron bajos. Atribuyó esto a dos factores: por parte de Setedis y BNF, que el acceso a crédito no era preferencial para personas con discapacidad; y por otro lado los mismos emprendedores, ya que no había predisposición para emprender.

En cuanto a los resultados económicos del proyecto, Puruncajas (2020, entrevista personal) comentó que de los pilotajes salieron ideas de negocio que lograron implementarse (en limpieza y procesamiento de café) que aún funcionan hasta hoy, pero que no tuvieron acceso a crédito. De los emprendedores, Tipan quebró su emprendimiento de producción de fresas por gastos legales ajenos al negocio y una fuerte granizada que lo afectó en el año 2015. Sono tampoco conserva su emprendimiento, aunque trabajó en el hasta 2018, año en el cual las ventas bajaron y no pudo sostenerse. Anchapaxi tuvo su emprendimiento hasta 2017, después de cerrar este negocio emprendió en un nuevo producto (velas de chocolate) que lo administra hasta la actualidad. Guevara aún tiene su emprendimiento, pero tuvo una mala experiencia con la gestión del crédito por parte del BNF (Tipán, Sono, Anchapaxi y Guevara 2020, entrevista personal).

En lo laboral, Soto (2020, entrevista personal) justificó la baja incidencia del proyecto en este tema. Dio cifras sobre nivel de escolaridad de las personas con discapacidad (66 % educación básica, 18 % educación media y 7 % de tercer nivel). Esto dificultaba su inclusión laboral. Bedoya (2020, entrevista personal) comentó que este subproyecto no tuvo la misma satisfacción que el de emprendimientos. En su caso, de 10 carpetas que se enviaban para selección de personal, solamente 1 resultaba contratada en Pichincha. Además, nunca conoció la remuneración que percibían las personas con discapacidad contratadas. Novillo (2020, entrevista personal) dijo que en aquel entonces existió un fuerte impulso a través de la normativa; sin embargo, hoy es insuficiente. Se necesitan otras alternativas para adaptarse a la realidad de las empresas como una estrategia de responsabilidad social. Actualmente están trabajando en conjunto con Conadis y Cepal en la creación de un sello inclusivo que muestre las buenas prácticas de

las empresas e incentive a otras organizaciones para contratar a personas con discapacidad.

Desde la sociedad civil, Puruncajas (2020, entrevista personal) opinó que en dos o tres años no se pueden alcanzar buenos resultados en una política pública. Además, como presidente de Fence conocía de discriminación laboral por parte de las empresas (no contratación por falta de experiencia o conocimiento e incluso contratación para tareas básicas en limpieza o actividades poco profesionales). Por último, dijo que en el periodo de Setedis si había cumplimiento, que actualmente este cumplimiento ha disminuido. Tipán (2020, entrevista personal) dijo haber sido beneficiario del Servicio de Intermediación Laboral (SIL) de Conadis. Pudo trabajar tres meses como conserje en un colegio donde tuvo una grata experiencia, pero ganaba 170 USD mensuales. Sono (2020, entrevista personal) mencionó que existía discriminación tanto en el sector público como privado y que existe preferencia por personas con discapacidades leves y que tengan estudios. Las personas con discapacidad severa o sus familiares no son tomados en cuenta..

De generación de competencias, Bedoya (2020, entrevista personal) dio información acerca de algunas instituciones que apoyaron al momento de brindar capacitaciones gratuitas para personas con discapacidad. Entre ellas estuvieron: BNF, SRI, Arcsa, INEN, entre otras instituciones públicas y otras empresas privadas que no pudo recordar. Por su parte Novillo (2020, entrevista personal) mencionó al Secap como un fuerte aliado al momento de capacitar a personas con discapacidad en diferentes temas. Esta institución tenía programas especiales para personas con diferentes tipos de discapacidad, inclusive capacitadores especializados en atención a personas con discapacidad. De los emprendedores solamente comentaron que sus experiencias fueron buenas. Tuvieron un proceso importante de aprendizaje y sobre todo visibilización y participación en la sociedad.

Los resultados sociales también arrojaron algunas opiniones importantes. En salud, Jaramillo (2020, entrevista personal) reconoció que los gastos de una persona con discapacidad pueden llegar a triplicarse en comparación con una persona sin discapacidad y que obviamente los ingresos del empleo o del emprendimiento eran insuficientes para este caso. A pesar de esto, resaltó el hecho de que si pudieron mejorar en el acceso a salud. Por otra parte, mencionó que en Setedis se contaba con trabajadores sociales y psicólogos en las oficinas provinciales que podían brindar atención de primera mano y también derivar a los servicios públicos de salud. Mencionó que la primera etapa (Misión

Manuela Espejo) ya tuvo una fuerte inversión de recursos en salud, por eso era necesario que en la segunda etapa (Setedis) se enfoque en generar independencia y autonomía de la persona con discapacidad y su familia para atender sus propios gastos. Fue así que surgió el proyecto de inclusión productiva.

Soto (2020, entrevista personal) se refirió a que una persona, antes de la intervención gubernamental en discapacidades, era una carga familiar, pero después se volvió una fuente de ingresos lo que conllevó a su bienestar familiar e individual. Además, mencionó que la generación de ingresos no tiene comparación con su bienestar personal. Bedoya (2020, entrevista personal) coincidió con Soto en que la intervención gubernamental hizo un antes y un después. Las personas con discapacidad se motivaron para no ser una carga sino una fuente generadora de ingresos y autosuficientes. Este proceso aportaba en la salud física, psicológica y emocional de la persona con discapacidad. Novillo (2020, entrevista personal) resaltó que muchas empresas han ido mejorando su cultura organizacional al incorporar buenas prácticas de salud ocupacional y accesibilidad universal para mejorar las condiciones laborales de las personas con discapacidad y evitar así otros problemas de salud. De los emprendedores, solo Sono (2020, entrevista personal) comentó que haber participado en el emprendimiento mantenía ocupados mentalmente a su familia, lo que evitaba que se deteriorara su salud, en especial de su esposo.

En educación, Jaramillo (2020, entrevista personal) recordó un caso en que una persona con discapacidad pudo apoyar a su esposa para culminar su carrera universitaria gracias a los ingresos generados por el emprendimiento, aunque no dio mayores detalles. Novillo (2020, entrevista personal) dijo que, en los procesos de mejora del Ministerio de Educación, algunas personas manifestaron que no fueron tomados en cuenta, evidenciando falta de participación. Pero cree que se está avanzando para hacer de la educación un proceso más inclusivo. Por su parte Puruncajas (2020, entrevista personal) mencionó que un gran ejemplo de que Setedis tenía claro el panorama educativo, fue el convenio tripartito entre MinEduc, Fence y Setedis. El mismo permitió la impresión de textos educativos en braille para beneficio de estudiantes con discapacidad visual. Además, hizo referencia a que justamente estos procesos educativos inclusivos promovían su participación en la parte productiva.

En lo referente a participación, Jaramillo (2020, entrevista personal) habló acerca de Conadis, según su opinión terminó siendo una institución política, de la cual las mismas personas con discapacidad cuestionan su aporte al mejoramiento de su calidad de

vida. También comentó de las instituciones que se hicieron cargo del proyecto después del cierre de Setedis. Dijo que terminaron diluyéndolo. En la actualidad muchas personas le preguntan sobre alguna alternativa para atender sus requerimientos, pero desafortunadamente no existen, inclusive a nivel internacional ha perdido importancia. Dijo que los gobiernos —incluido el ecuatoriano actual— ya no ha tomado muy en serio este tema. Todos los recursos se han perdido al no tener una política y programas claros que sean transversales como la misma discapacidad. Puruncajas (2020, entrevista personal) dijo conocer de otras asociaciones y federaciones de personas con discapacidad que se esfuerzan por trabajar en beneficio de las personas con discapacidad —inclusive la misma Fence— pero reconoce que es difícil si no se cuenta con una institución que englobe todos los temas de discapacidad.

Todas estos datos y opiniones podrían dar pie a nuevos estudios, quizá sobre la pertinencia en cuanto a la existencia de instituciones que ya no representan a la discapacidad en el Ecuador, así como instituciones que no cumplen los mandatos estipulados en la Constitución y las leyes. También se podría ahondar sobre los procesos de discriminación en planes, programas y proyectos del sector público o el incumplimiento del sector privado en cuanto a la inclusión laboral efectiva de todos los ciudadanos. De aquí sería interesante conocer la evolución de la inclusión de personas con discapacidad en el actual gobierno, así como los compromisos internacionales y los flujos de recursos internos y externos que se hayan destinado para mejorar este problema de exclusión social.



## Conclusiones

Del estudio descrito anteriormente, se pueden explicar los objetivos de la investigación para mostrar los resultados económicos y sociales del proyecto de inclusión productiva de Setedis. Primero, la evolución del tratamiento de la discapacidad, como objeto de estudio, tiene tantas vertientes desde lo histórico, lo médico, lo social y lo normativo. Todas estas desembocan en un tratamiento que hoy en día es integral y transversal con un enfoque humano. Y no se puede tratar a la discapacidad sin conocer sobre inclusión, la misma que ha venido transformándose y adaptándose en una sociedad que quiere garantizar los derechos humanos. Ya no se habla de integrar —o insertar a una persona con discapacidad— en cierto contexto, hoy se piensa en inclusión social como un modelo que supere la exclusión particular de la persona, sino que procure respetar y hacer cumplir todos los derechos adquiridos por el hecho de ser humanos.

Además, está la política pública como un proceso inclusivo en el cual converjan todos los actores, sus dilemas e intereses para alcanzar el desarrollo dentro de la sociedad. En este proyecto, hablar sobre política pública en discapacidades ha sido de mucha importancia, ya que su proceso de construcción parte de la participación social. No todas sus fases se cumplieron —en especial la de evaluación—. Tampoco fue un proceso inclusivo en el que se garantizara que todos los actores públicos, privados y sociedad civil aportaran al momento de definir lo que se debía hacer en cuanto a inclusión productiva de personas con discapacidad.

Segundo, este proyecto de inclusión productiva no fue innovador desde el punto de vista económico-social —aunque sí en cuanto a discapacidades—. Hay que tomar en cuenta que varias propuestas ya se trabajaban desde décadas anteriores y también fueron evolucionando en el tiempo. Programas y proyectos en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad (incluida la discapacidad) en Europa ya trabajaban en procesos inclusivos a través de *talleres protegidos* (sheltered workshops). E estos se capacitaba e incluía laboralmente a personas con discapacidad en el sector público o privado. Otras alternativas, como el autoempleo, también tuvieron espacios en los cuales se brindaban asesoría especializada para emprendimientos, formación y capacitación, acceso a crédito, entre otras asistencias que se anclaban con una normativa clara sobre la inclusión de las personas con discapacidad y sus familias.

En Estados Unidos las alternativas tampoco fueron limitadas. Surgieron agencias federales y estatales que se adaptaban a las demandas de empleo y autoempleo de las personas con discapacidad. Aquí tenemos una serie de subsidios y prestaciones que garantizan los derechos de las personas y también iniciativas de emprendimientos como el *U.S. Small Business Administration* (SBA) que sentaron las bases metodológicas de futuros proyectos de apoyo al emprendimiento o *Start Ups*, no solo en ese país sino a nivel mundial.

Otras alternativas más cercanas surgieron casi a la par que el proyecto de inclusión productiva en Ecuador. En Latinoamérica casi todos los países tuvieron sus respectivos programas y proyectos para apoyar a personas en situación de vulnerabilidad socio-económica. Chile con su programa *Chile Solidario* se asemeja al ecuatoriano: Misión Solidaria Manuela Espejo. A través de un enfoque psicosocial ha atendido a familias en situación de vulnerabilidad a través de transferencias condicionadas. Además, contaba con proyectos específicos en apoyo al empleo y el emprendimiento. En Brasil, el proyecto *Crediamigo (Bolsa Familia)* promovía la entrega de recursos financieros para actividades económicas que permitan a las familias salir de la pobreza. Y Argentina con el programa *Agroemprende* —de más reciente creación— cuya iniciativa se enfocaba en el autoempleo y emprendimiento a nivel rural.

En países que tienen una realidad básicamente similar a Ecuador, se analizó a Colombia con sus programas enfocados en mujeres y jóvenes (*Mujeres Ahorradoras en Acción* y *Jóvenes Rurales Emprendedores*) de comunidades vulnerables. Se dotaron de créditos para iniciativas productivas o emprendimientos acompañados de capacitación y formación técnica, especialmente en lo rural. Por su parte Perú con sus programas inclusivos (*Vamos a Crecer* y *Jóvenes Productivos*) a través de transferencias condicionadas para el sector rural, urbano y de población joven han trabajado en conjunto con la sociedad civil para beneficio de los más pobres. S través de capacitación para empleo y autoempleo enfocaban sus esfuerzos para incluir a la población vulnerable en el mercado laboral o productivo.

En discapacidades, Ecuador partió del programa *Misión Solidaria Manuela Espejo* después de un proceso liderado desde la Vicepresidencia de la República. La visibilización de un segmento de la población excluido históricamente dio paso a la creación de una institución que transversalice todos los ejes de intervención (salud, educación, accesibilidad, garantía de derechos, participación e inclusión productiva). Esta fue la *Secretaría Técnica de Discapacidades*. En esta institución surgió el proyecto de

inclusión productiva como el paso siguiente a la gestión de la Coordinación de Integración Laboral. En un inicio, en la Misión Solidaria Manuela Espejo, el proyecto tenía un carácter de integración, es decir insertaba en la sociedad a la persona con discapacidad, también le dotaba de instrumentos de accesibilidad universal, más no alcanzaba a incluirla desde el reconocimiento y garantía de derechos. Con el proyecto desde Setedis se determinó la atención en inclusión productiva (emprendimientos), inclusión laboral (empleo) y generación de competencias (capacitación), a través de una metodología llamada: *Red de Inclusión Productiva*, la misma generaba un seguimiento constante para que la persona con discapacidad participe efectivamente en el desarrollo de sus actividades y de la sociedad.

Tercero, los resultados del proyecto de inclusión productiva carecían de una evaluación final desde la perspectiva de política pública y de gestión de proyectos inclusive. Esto se evidenció después de hacer las gestiones necesarias con el Mipro y el CPCCS para obtener los datos cuantitativos oficiales y determinar que los mismos eran limitados. Ante la carencia de esta información final, los datos recabados de otras fuentes oficiales en este estudio muestran el cumplimiento de las metas fijadas a través de la plataforma Gobierno Por Resultados (GPR). Así los emprendimientos de personas con discapacidad y sus familiares asesorados e implementados alcanzaron un total de 1.058 a nivel nacional. Las personas con discapacidad o sus familiares incluidos laboralmente —por parte del Ministerio de Relaciones Laborales con el apoyo de Setedis— fueron 87.030. Las capacitaciones realizadas —con el apoyo de instituciones, en su mayoría públicas— beneficiaron a un total de 6.483 personas con discapacidad o sus familiares en diversos temas enfocados al empleo y el emprendimiento. Todos estos resultados se alcanzaron al año 2016 cuando cerró Setedis.

En este análisis se identificó que, en cuanto a política pública, el proyecto no fue inclusivo ni participativo en todas sus fases. En la identificación de los problemas y el planteamiento de soluciones estuvo dirigida por la Vicepresidencia y Setedis con participación de Federaciones y Asociaciones de personas con discapacidad —que no necesariamente representan todos sus intereses—. La toma de decisiones siempre estuvo del lado de la gestión pública. La implementación del proyecto de inclusión productiva fue la fase en la que más participaron los actores. Tanto las personas con discapacidad, la sociedad civil organizada, otras instituciones públicas y, en menor medida, el sector privado, pudieron intervenir para alcanzar los resultados cuantitativos esperados. Al final la evaluación del proyecto no se realizó incluyendo un análisis de impacto, más bien solo

existió un informe técnico de Setedis para transferir el proyecto al Ministerio de Industrias y Productividad. Esta institución terminaría cerrando definitivamente al mismo.

En resumen, existió una política pública en discapacidades desarticulada. Sin embargo, el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias trató de encadenar a varios sectores de la sociedad, a instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para alcanzar a la mayor cantidad de personas. Desde los planteamientos de la Constitución del 2008, tampoco se puede considerar como una política pública completa, ya que no cumplió con la fase de evaluación. Tampoco con algunas características requeridas, en especial la de participación, sobre todo en la fase de formulación que daba inicio a todo el proyecto de inclusión productiva.

De los resultados cuantitativos, los emprendimientos a nivel nacional y en Pichincha fueron de diversa índole (agrícolas, productivos y de servicios) y alcanzaron promedios de ganancia mensual de 500 USD. En Pichincha, la mayoría de emprendedores entrevistados lo reconocieron como un buen proyecto, pero desafortunadamente no fueron sostenibles. En lo laboral, existió inserción laboral garantizando al menos un sueldo básico en aquel entonces. No está clara la calidad del empleo para las personas con discapacidad o sus familiares, ya que pudieron haber estado trabajando en actividades laborales simples y poco especializadas que no promovieron su plena inclusión laboral. En Pichincha ninguna persona derivada por Setedis —de acuerdo a la gestión de la técnica de inclusión productiva— pudo ser incluida. En cuanto a capacitaciones, se tuvo el apoyo de varias instituciones públicas para formar en temas laborales y de emprendimiento, estas beneficiaron a las personas con discapacidad. Fue el proceso más inclusivo de los tres ya que permitió la interacción entre muchos actores. A pesar de esto, no se pudo verificar cual fue el impacto sobre el emprendimiento.

De los resultados cualitativos, no se realizaron evaluaciones y tampoco fueron eje de análisis para el proyecto de inclusión productiva. La salud y la educación estuvo a cargo del sistema público de salud y educación, respectivamente. Estos servicios fueron gratuitos. Los emprendedores beneficiarios del proyecto podían utilizar un 25 % aproximadamente de sus ganancias para cubrir sus gastos en salud en el sector privado. Aproximadamente la misma cuantía se utilizaba en temas de educación propia o de sus familiares. El resto de sus ganancias podían disponerlas en alimentación u otros gastos familiares.

La participación, promovida en la implementación del proyecto de inclusión productiva y específicamente en el eje de emprendimientos, si fue alcanzada en varios

niveles. Desde Setedis y sus funcionarios, la prioridad era atender a los requerimientos de las personas con discapacidad. Se valoraban sus aportes desde la idea de negocio, posteriormente se vinculaban con el Banco Nacional de Fomento para que accedan a créditos preferenciales y al final —una vez que el negocio estaba en marcha— se promovían espacios como ferias y eventos. En estos espacios se visibilizaba a la persona con discapacidad y sus familias como entes productivos en la sociedad. En Pichincha inclusive mejoró la relación familiar, la participación comunitaria y en especial la autoestima de los emprendedores y sus familiares.

De este estudio, se ha analizado al proyecto de inclusión productiva como una propuesta innovadora desde el gobierno central para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Estuvo a cargo de una institución que heredó el proceso asistencialista de la Misión Solidaria Manuela Espejo de la Vicepresidencia de la República y que trató de darle un giro metodológico hacia el desarrollo de capacidades del individuo y la autosuficiencia. Pero en tres años de funciones no lo logró debido a su cierre. Sus resultados cuantitativos son más visibles y positivos, más no así sus resultados cualitativos debido a que la política de salud y educación estaban a cargo de otras carteras de Estado. Del proyecto, solamente los ejes de emprendimientos y generación de competencias —en la provincia de Pichincha—, tuvieron un impacto positivo en la inclusión de las personas con discapacidad y sus familias. No solo mejoraron sus ingresos, sino pudieron visibilizarse y gozar de sus derechos como ciudadanos en comunidad. A pesar de esto el carácter asistencialista no permitió que sus negocios fueran sostenibles hasta la actualidad.

Para complementar este estudio, es importante que se utilice este documento como un insumo al momento de entender a la discapacidad en el Ecuador desde una perspectiva económica y social. No se han hecho evaluaciones de impacto alrededor de este tipo de proyectos y esta investigación podría dar paso a nuevos estudios sobre el impacto de la política pública más allá de lo productivo. Aunque no se haya analizado la política pública en discapacidades de forma amplia, si se ha hecho un primer acercamiento a sus instituciones y normativa, las mismas que merecerían un análisis propio de sus resultados.

El país se sumó a las iniciativas de programas y proyectos a nivel mundial para promover la inclusión económica y social de grupos de atención prioritaria y vulnerables. Se puede proponer analizar otros programas relacionados a otros sectores económicos y sociales. Esto serviría para entender de mejor manera la dinámica en cuanto a la transferencia de experiencias a nivel mundial para garantizar los derechos de las personas

a mejores condiciones de vida. A la vez, la experiencia ecuatoriana, puede servir para construir nuevos programas y proyectos que eviten cometer los mismos errores aquí presentados.

En definitiva, realizar evaluaciones a la política pública, programas y proyectos de carácter social es muy necesario. No solo se trata de tomar cifras y datos oficiales, sino que se recomienda acercarse a la gente, a los beneficiarios, para entender sus preocupaciones y anhelos. Superar el carácter asistencialista de este tipo de programas es el reto para no solo entregar recursos a quienes menos tienen, sino generar capacidades humanas para su libre desarrollo e incluirlos de manera efectiva en la sociedad.

## Lista de referencias

- AbilityOne Commission. 2020. "US AbilityOne Commission: AbilityOne Program". *AbilityOne.Gov*. Accedido enero 4. [https://abilityone.gov/abilityone\\_program/who\\_works.html](https://abilityone.gov/abilityone_program/who_works.html).
- Almeida, Ruth. 2009. *El bono de desarrollo humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Astorga Gatjens, Luis. 2018. *Incluyendo a las personas con discapacidad en las políticas de desarrollo*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano sobre Discapacidad. <http://www.pactodeproductividad.com/foro/archivos/73374673792012-2%20Incluyendo%20a%20las%20Personas%20con%20discapacidad.pdf>.
- Banco do Nordeste. 2020. "Sobre o Crediamigo". *Banco Do Nordeste*. Accedido enero 23. <https://www.bnb.gov.br/crediamigo/sobre>.
- Banco Mundial. 2019. "Banco de datos - Indicadores de desarrollo mundial: Ecuador". *Banco Mundial*. Accedido julio 5. <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=ECU#>.
- Bariffi, Francisco José, y Agustina Palacios, eds. 2012. *Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos: una revisión desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Buenos Aires: Ediar.
- Bureau of Indian Affairs. 2020. "Bureau of Indian Affairs (BIA): Financial Assistance and Social Services". *Benefits.Gov*. Accedido enero 6. <https://www.benefits.gov/benefit/801>.
- Bureau of Labor Statistics. 2019. *Persons with a Disability, 2018: Current Population Survey (CPS)*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of Labor Statistics.
- Cazar Flores, Ramiro. 2003. *Derechos y discapacidad: de las palabras a los hechos*. Primera. Quito: PPL Impresores.
- Cepal. 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36859-un-sistema-proteccion-social-mas-inclusivo-ecuador-seguimiento-desenlace-un>.

- . 2019. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>.
- Chamorro Garcés, Fernando, ed. 1995. *Memorias del seminario cultura, comunicación e integración*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. 2016. *La década de las discapacidades*. Quito: CONADIS. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/la-decada-de-las-discapacidades/>.
- Consejo Sectorial de la Producción. 2013. *Agenda para la transformación productiva*. Quito: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.
- Corporación Andina de Fomento. 2004. *Reflexiones para retomar el crecimiento: inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- De Lorenzo, Rafael. 2014. *Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social*. Madrid: Alianza editorial.
- EC. 2006. *Ley Reformatoria al Código del Trabajo*. Registro Oficial 198, Suplemento, 30 de enero.
- . 2008. *Constitución del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . 2011. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro Oficial 444, Suplemento, 10 de mayo.
- . 2012. *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial 796, Suplemento, 25 de septiembre.
- . 2015. *Decreto Ejecutivo No. 547*. Registro Oficial 428, Suplemento, 14 de enero de 2015.
- European Union. 2016. *Eight Disability High Level Group Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. EU.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Flacso. <http://www.digitaliapublishing.com/a/41673/>.
- Habermas, Jürgen. 2012. *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hernández Garibay, Jesús. 2003. *Del siglo americano al siglo de la gente: Latinoamérica en el vórtice de la historia*. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Hernández Ríos, Mónica Isabel. 2015. “El concepto de discapacidad: De la enfermedad al enfoque de derechos”. *Revista CES Derecho* 6 (2): 46–59. doi:10.21615/cesder.
- Ibarrarán, Pablo, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia, y Marco Stampini. 2017. *Así funcionan las transferencias condicionadas buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7&isAllowed=y>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina. 2018. *Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad: Resultados definitivos 2018*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina.
- Jacay Munguía, Sheilah Verena. 2005. *Los derechos de las personas con discapacidad: un balance sobre su protección en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos y en los países de la región andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Jaramillo, Roberto. 2018. *Funcionamiento del régimen internacional de la discapacidad: El caso del Ecuador, durante el periodo 2013-2016, enfatizando la dimensión del autoempleo*. Quito: UASB.
- Job Accomodation Network. 2020. “Job Accomodation Network: Information by Role”. Accedido enero 4. <https://askjan.org/info-by-role.cfm#for-individuals>.
- Lahera P., Eugenio. 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lamus Canavate, Doris. 2010. *De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia, 1975-2005*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ministério de Economía, Secretaria de Trabalho. 2018. “País tem mais de 418 mil pessoas com deficiência no mercado de trabalho”. *Secretraria da Trabalho*. Accedido enero 17. <http://trabalho.gov.br/noticias/5395-pais-tem-mais-de-418-mil-pessoas-com-deficiencia-no-mercado-de-trabalho>.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de la Niñez y la Familia, y Universidad Simón Bolívar Sede Ecuador, eds. 2009. *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- National Collaborative on Workforce and Disability for Youth. 2020. “National Collaborative on Workforce and Disability for Youth: Navigating the Road to Work”. *National Collaborative on Workforce and Disability for Youth*. Accedido enero 4. <http://www.ncwd-youth.info/about-us/>.

- Office of Disability Employment Policy. 2013. *Self-employment for people with disabilities*. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor - Office of Disability Employment Policy.
- Organización de las Naciones Unidas. 1995. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhagen: Organización de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>.
- . 2004. *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Quito: CONADIS. [https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/convencion\\_interamericana.pdf](https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/convencion_interamericana.pdf).
- . 2005. *Informe sobre el 43° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social*. New York: ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/261/97/PDF/N0526197.pdf?OpenElement>.
- . 2006. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. New York: ONU. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1948. *La declaración universal de los derechos humanos*. París: ONU.
- Organización Mundial de la Salud. 2019. “OMS | Discapacidades”. *OMS*. Accedido julio 8. <http://www.who.int/topics/disabilities/es/>.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2010. “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada (CELAEP)* 3: 125–48. doi:2662-6645.
- Roth Deubel, Andre-Noël. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ed. Aurora.
- Secretaría Técnica de Discapacidades. 2013. *Propuesta de modelo de gestión de la coordinación de integración laboral*. Quito: Setedis.
- Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades. 2015. *Política pública en discapacidad: del enfoque biológico al enfoque de derechos*. Quito: Setedis.
- Sen, Amartya. 2010. *Inequality Reexamined*. 15th impr. New Delhi: Oxford Univ. Press.
- Sen, Amartya, y Bernardo Kliksberg. 2008. *Primero la Gente*. Barcelona: Grupo Planeta (GBS).
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. 2014. *Reporte estadístico 2014*. Quito: Secap. <https://www.secap.gob.ec/wp->

content/PUBLICACIONES/2014/BOLETIN\_ESTADISTICO\_2014\_FINAL.pdf

- Servicio Nacional de la Discapacidad. 2016. *II Estudio nacional de la discapacidad 2015*. Santiago de Chile: Servicio Nacional de la Discapacidad.
- Small Business Administration. 2018. *2018 Small Business Profile*. Washington, D.C.: U.S. Small Business Administration.
- . 2020. “Programa para pequeñas empresas propiedad de veteranos discapacitados”. *U.S. Small Business Administration*. Accedido enero 6. <https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/service-disabled-veteran-owned-small-businesses-program>.
- Strauss, Anselm L, y Juliet Corbin. 2012. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Subirats, Joan. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Grupo Planeta (GBS).
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. 2012. *Proyecto sistema de integración laboral para personas con discapacidad*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).
- Yépez, Janina. 2017. *Incorporación de las personas con discapacidad en la dinámica productiva del Ecuador en el período 2009-2015*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.



## Anexos

### Anexo 1: Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva en Países de la OCDE (Europa)

País	Programa / proyecto	Tipo de programa / proyecto
Alemania	BAG WfbM Sheltered Workshops	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Austria	Sheltered Workshops Integrative Enterprises Youth Coaching Production School Vocational Training Assistance Work Assistance Job Coaching	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Bélgica	Sheltered Workshops Social Workshops Work Care Centres Integration Enterprises Local Services Economy VDAB ZZO HAZO Activity-co-operatives	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Dinamarca	Sheltered Workshops Disability Compensation Schemes Rehabilitation Flexi-job for self-employed	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Apoyo al trabajo independiente
Eslovenia	Sheltered Workshops Wage Subsidies Advisory Vocational rehabilitation services	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente
España	Special Employment Centres Labour Enclaves Supported Employment Self-employed Workers Support RETA (Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos) Social security special regime for self-employed workers	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Nivelación de estudios y retención escolar Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Estonia	Sheltered Workshops Social Insurance Board Labour Inspectorate Estonian Unemployment Insurance Fund	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Finlandia	Social Welfare Act Act on Special Care for People with Intellectual Disabilities Start up Grant	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Francia	Politique d'emploi de travailleurs handicapés	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Grecia	Vocational Rehabilitation Services for Persons with Disabilities (EKO Service) Vocational Training Centres (KEK) Human Resources Development	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Nivelación de estudios y retención escolar

Hungría	Act CXCI of 2011 on Benefits for Persons with Reduced Working Capacity Amendment of Certain Other Acts TÁMOP 5.3.8 project TÁMOP 1.1.1 project "Segítő Vásárlás" (helping purchase) Logo "The World is Better With Us" Programme	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Irlanda	Sheltered Workshops EmployAbility Programme National Learning Network Employee Retention Grant Scheme	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Nivelación de estudios y retención escolar
Italia	Sheltered Workshops Protection Programs	Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Lituania	Sheltered Workshops Social Enterprises Strategy for Ensuring Lifelong Learning	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente
Luxemburgo	Sheltered Workshops JobCoach Projects	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Nivelación de estudios y retención escolar
Países Bajos	Participation Act Sheltered Employment Act (WSW) Occupational Disability Act	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo
Polonia	Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Disabled Persons Sheltered Work Enterprises Vocational Activity Establishments	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Portugal	Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade (Program for Employment and Support Qualification of Persons with Disabilities) Program for Entrepreneurship and Self-employment Creation	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación directa de empleo Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Reino Unido	Work Choice Programme Access to Work Programme Jobcentre Plus Offer Specialist Employability Support (SES) Employment Support Allowance (ESA) New Enterprise Allowance Small Employer Offer	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
República Checa	Work Choice Labour Office	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Generación indirecta de empleo Apoyo al trabajo independiente
Suecia	Sheltered employment in the public sector Sheltered employment within Samhall AB Public Employment Service (PES)	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral Apoyo al trabajo independiente

Fuente: European Union. 2016. Eight Disability High Level Group Report On the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Págs. 92-308  
Elaboración propia

**Anexo 2: Programas y servicios gubernamentales brindados para personas con discapacidad en Estados Unidos de América**

Tipo programa / proyecto	Servicios
Vivienda	Vivienda pública Asistencia para arriendo Vivienda subsidiada Cupones para elección de vivienda Programas de cupones para personas con discapacidad no mayores Cupones para casa propia Préstamos y subsidios para adecuación de vivienda (rural)
Empleo	Agencias estatales de rehabilitación vocacional (Job Accommodation Network - JAN) Ticket para trabajar AbilityOne.gov (discapacidad visual o discapacidad severa) Empleos federales para personas con discapacidad American Job Center (Búsqueda de empleo) Campaign for Disability Employment (whatcanyoudocampaign.org) Administration for Community Living (acl.gov) National Collaborative on Workforce and Disability - NCWD (para jóvenes) Jobcorps.gov (entrenamiento)
Transporte	Beneficios en aeropuertos (evitar revisión en la salida) Asistencia de sillas de ruedas, para salida del aeropuerto, acomodación de asientos, servicios para animales Beneficios en estaciones de trenes Reservas, accesibilidad, viaje con acompañante, sillas de ruedas, equipos de oxígeno, animales de servicio, requerimientos especiales Paratransit (servicio especial en buses)
Salud	Healthfinder.gov (información sobre discapacidades) Get help: People with disabilities & Administration on Intellectual and Developmental Disabilities (Administration for Community Living) Medicaid (beneficios médicos gratuitos o a bajo costo) Medicare (seguro médico de salud) Centers for disease control and prevention Seguro de discapacidad de la Seguridad Social Ingreso suplementario de seguridad
Educación	Programa de Educación Individualizada (IEP) Center for Parent Information & Resources Ley de educación de individuos con discapacidad (IDEA) Becas Pell Programas Federales de Trabajo-Estudio
Temas legales	Ley de Americanos con Discapacidad (acomodaciones públicas, empleo, transporte, servicios gubernamentales, telecomunicaciones, estándares para diseño accesible, agencias federales, mediación en disputas) Consejo Nacional sobre Discapacidades
Nativos Americanos y Nativos de Alaska	Asistencia financiera y servicios sociales (FASS) de la Oficina de Asuntos Indios (BIA) Asistencia general (alimentación, vivienda, vestido, servicios públicos, empleo) Asistencia para niños nativos con discapacidad severa (educación especial) Servicios de rehabilitación vocacional para nativos americanos con discapacidad (empleo)

Veteranos	<p>Subsidio para construcción o adecuación de vivienda  Programas de rehabilitación vocacional y empleo para veteranos  Programas de ayuda para el trabajo para veteranos (emprendimiento)  Programa de guerreros heridos de la fuerza aérea (AFW2)  Programa de guerreros heridos de la armada (AW2)  Programa de adaptación de computadoras o electrónicos (CAP) y la iniciativa de miembros en servicio heridos  Beneficios de discapacidad para combatientes heridos a través de la administración del Seguro Social  Programa para pequeñas empresas propiedad de veteranos discapacitados  CarrerOneStop (beneficios para veteranos: compensación monetaria)  Veterans Affairs disability compensation and pensions  American Job Centers (AJC)  Entrepreneurship Bootcamp for Veterans with Disabilities (EBV)  Employer Assistance &amp; Recruiting Network (EARN)  Job Accommodation Network (JAN)  Vocational Rehabilitation and Employment Program  Ticket to Work</p>
Estilo de vida	<p>Asistencia para generar habilidades de vida independiente  Administration for Community Living (varios servicios)  National Association of State Directors of Developmental Disabilities Services (Discapacidad intelectual y del desarrollo severas)  <b>Center for Parent Information &amp; Resources (empleo, educación post secundaria, recreación, vida independiente, tecnología de asistencia)</b>  Animales de servicio y animales para apoyo emocional  ABLE cuentas de ahorro para personas con discapacidad  Apoyo en impuestos para personas con discapacidad  Pagos para familiares cuidadores de personas con discapacidad</p>

Fuente: Página web del Gobierno Estadounidense, <https://www.usa.gov/disability-programs>

Elaboración propia

**Anexo 3: Programas y proyectos de inclusión laboral y productiva en América Latina**

Región	País	Programa / proyecto	Tipo de programa / proyecto
Fuera de América del Sur	Costa Rica	Empléate	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral
		Sistema Nacional de intermediación, orientación e información de empleo (SIOIE)	Servicios de intermediación laboral
	El Salvador	Jóvenes con todo	Apoyo al trabajo independiente
		Comunidades solidarias	Apoyo al trabajo independiente Generación directa de empleo Servicios de intermediación laboral
		Programa de apoyo temporal al ingreso (PATI)	Capacitación técnica y profesional
		Sistema nacional de empleo	Servicios de intermediación laboral
	Guatemala	Beca Mi primer empleo	Capacitación técnica y profesional
		Beca artesano	Capacitación técnica y profesional
	Haití	Kore Peyisan	Apoyo al trabajo independiente
	Honduras	Con chamba vivís mejor	Capacitación técnica y profesional Generación directa de empleo
		Portal empléate	Servicios de intermediación laboral
	Jamaica	Programme for advancement through health and education (PATH) Steps to work	Capacitación técnica y profesional
	México	Programa de apoyo al empleo (PAE)	Capacitación técnica y profesional Apoyo al trabajo independiente
		Jóvenes con Prospera (antes Jóvenes con oportunidades)	Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente
		Programa de fomento a la economía social	Apoyo al trabajo independiente
		Servicio nacional de empleo	Servicios de intermediación laboral
		Portal de empleo	Servicios de intermediación laboral
	Nicaragua	Programa productivo alimentario (hambre cero)	Apoyo al trabajo independiente
		Servicio público de empleo (SEPPEM)	Servicios de intermediación laboral
	Panamá	Padrino empresario	Capacitación técnica y profesional Generación indirecta de empleo
Programa de apoyo a la inserción laboral (PAIL)		Capacitación técnica y profesional	
Servicio público de empleo		Servicios de intermediación laboral	
República Dominicana	Servicio nacional de empleo (SENAE)	Servicios de intermediación laboral	
	Programa Juventud y Empleo	Capacitación técnica y profesional	
Trinidad y Tobago	Unemployment relief programme (URP)	Generación directa de empleo	
América del Sur	Argentina	Jóvenes con más y mejor trabajo	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente Generación indirecta de empleo Servicios de intermediación laboral
		Programa jóvenes con futuro	Generación indirecta de empleo
		Plan Argentina Trabaja	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente Generación directa de empleo

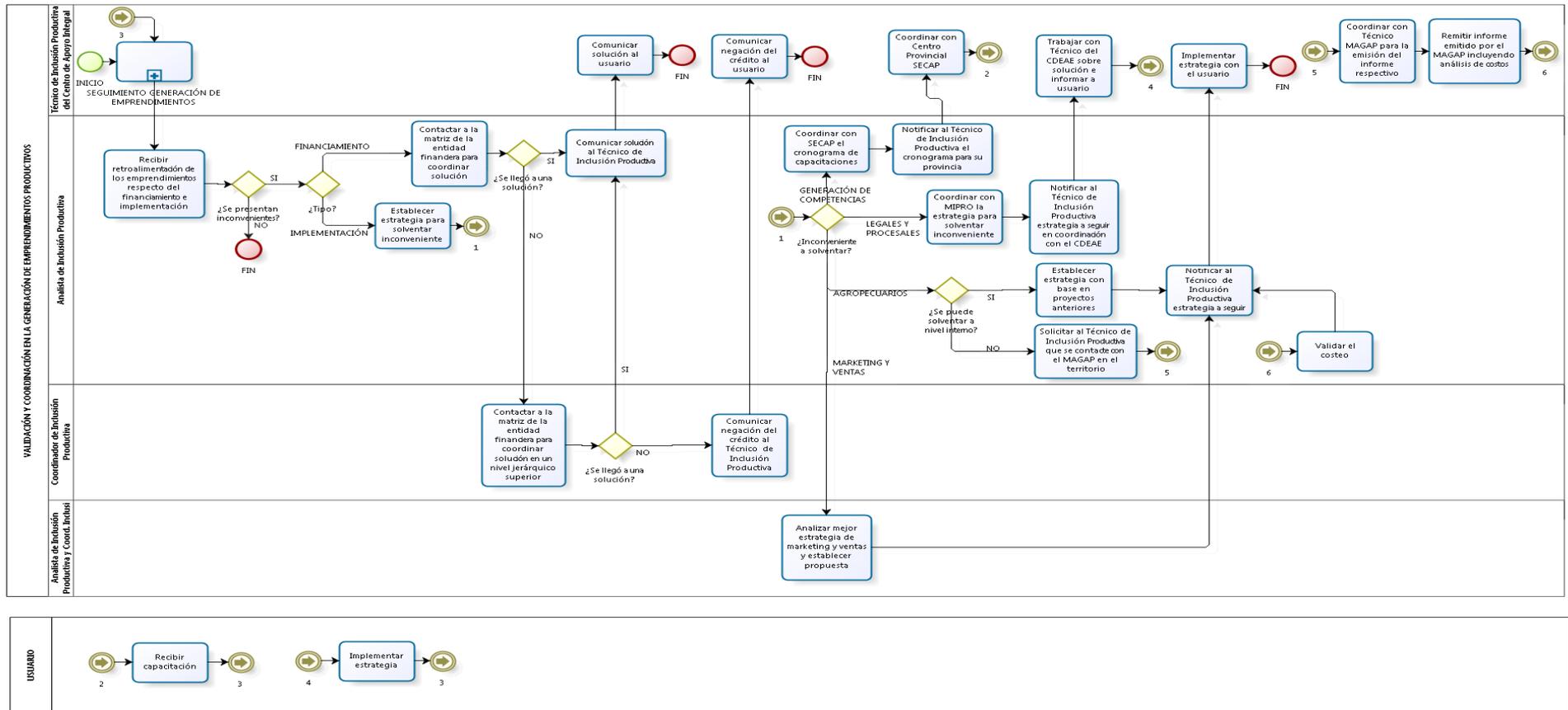
	Programa de respaldo a estudiantes de Argentina (PROGRESAR)	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar Servicios de intermediación laboral
	Plan de finalización de estudios primarios y secundarios (Plan FinEs)	Nivelación de estudios y retención escolar
	Agroemprende	Apoyo al trabajo independiente
	Plan jefas y jefes de hogar desocupados	Generación directa de empleo
	PROEMPLEAR	Generación indirecta de empleo
	Red federal de servicios de empleo	Servicios de intermediación laboral
	Seguro de capacitación y empleo	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral
Bolivia	Mi primer empleo digno	Capacitación técnica y profesional Apoyo al trabajo independiente
	Programa de inclusión económica para familias y comunidades rurales (ACCESOS)	Apoyo al trabajo independiente
	Servicio plurinacional de empleo	Servicios de intermediación laboral
	Programa de apoyo al empleo	Servicios de intermediación laboral
Brasil	Programa de promoción del acceso al mundo del trabajo (Acessuas Trabalho)	Servicios de intermediación laboral
	Programa nacional de inclusión de jóvenes (Projovem)	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar
	Programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (PRONATEC) - Jovem aprendiz (antes Plan sectorial de calificación profesional - PLANSEQ, Próximo paso)	Capacitación técnica y profesional Servicios de intermediación laboral
	Brasil Alfabetizando (Bolsa familia)	Nivelación de estudios y retención escolar
	Programa universidad para todos (PROUNI)	Nivelación de estudios y retención escolar
	Programa de fomento a las actividades productivas rurales	Apoyo al trabajo independiente
	Sistema nacional de empleo (SINE)	Servicios de intermediación laboral
	Portal emrega Brasil	Servicios de intermediación laboral
	Programa emergencial de Auxílio-Desemprego (Frente de Trabalho)	Generación directa de empleo
Crediamigo (Bolsa familia)	Apoyo al trabajo independiente	
Chile	+ Capaz	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar Apoyo al trabajo independiente
	Mujeres jefas de hogar	Capacitación técnica y profesional Nivelación de estudios y retención escolar
	Yo trabajo	Capacitación técnica y profesional
	Programa de desarrollo de competencia laborales	Capacitación técnica y profesional
	Programa de apoyo a la retención escolar de la Junta Nacional de auxilio escolar y becas (JUNAEB)	Nivelación de estudios y retención escolar
	Generación de microemprendimiento indígena urbano	Apoyo al trabajo independiente

	Subsidio al empleo joven	Generación indirecta de empleo
	Bono al trabajo de la mujer	Generación indirecta de empleo
	Oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL) y Bolsa nacional de empleo	Servicios de intermediación laboral
	Chile califica	Nivelación de estudios y retención escolar
	Nivelación de competencias laborales	Nivelación de estudios y retención escolar
	Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) / Yo Emprendo Semilla	Apoyo al trabajo independiente
	Chile Solidario	Apoyo al trabajo independiente
Colombia	Ingreso para la prosperidad social, Programa Red Unidos (ex Red Juntos)	Capacitación técnica y profesional
	Modelo de empleo inclusivo	Generación indirecta de empleo
	Bonos de impacto social (BIS)	Generación indirecta de empleo
	Más jóvenes en acción	Capacitación técnica y profesional
	Mujeres ahorradoras en acción	Apoyo al trabajo independiente
	Jóvenes rurales emprendedores	Apoyo al trabajo independiente
	Agencia pública de empleo y servicio público de empleo	Servicios de intermediación laboral
Paraguay	Empleo en acción	Generación directa de empleo
	Tenonderá	Capacitación técnica y profesional
	Ñamba'apo	Nivelación de estudios y retención escolar Generación directa de empleo
Perú	Oficina nacional de empleo (ONE)	Servicios de intermediación laboral
	Vamos a crecer "Haku Wiñay/Noa Jayatai" (antes Mi chacra emprendedora) - PTC Juntos	Apoyo al trabajo independiente
	Jóvenes productivos (antes Jóvenes a la obra)	Capacitación técnica y profesional Apoyo al trabajo independiente
	Programa nacional para la promoción de oportunidades laborales (Impulsa Perú, ex vamos Perú)	Capacitación técnica y profesional
	Programa Nacional de Movilización por la alfabetización (Pronama)	Nivelación de estudios y retención escolar
	Programa para la generación de empleo social inclusivo "Trabaja Perú"	Generación directa de empleo
	RED CIL - Proempleo	Servicios de intermediación laboral
	Ventanilla única de promoción del empleo (VUPE)	Servicios de intermediación laboral
	Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent)	Capacitación técnica y profesional
	Construyendo Perú / Trabaja Perú	Generación directa de empleo
	Programa de Emergencia Social Productivo Urbano "A Trabajar Urbano"	Generación directa de empleo
Uruguay	Uruguay trabaja	Generación directa de empleo

		Compromiso educativo	Nivelación de estudios y retención escolar
		Plan de asistencia nacional a la emergencia social (PANES)	Generación directa de empleo
		Dirección nacional de empleo (DINAE) y Centros públicos de empleo (CEPE)	Servicios de intermediación laboral
	Venezuela	Gran Misión saber y trabajo	Capacitación técnica y profesional
		Misión Ribas	Nivelación de estudio y retención escolar

Fuente: Cepal. 2019. Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y El caribe. Págs. 135-197  
Elaboración propia

### Anexo 4: Proceso de inclusión productiva - Setedis



## Anexo 5: Guía de entrevista para ex funcionarios de Setedis

Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador

### Guía de entrevista para investigación para ex funcionarios de Setedis

**Explicación:** La presente entrevista tiene como objetivo identificar los resultados económicos y sociales que recibieron las personas con discapacidad y/o sus familiares a través del proyecto de inclusión productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) en la provincia de Pichincha.

Temas	Subtemas/ dimensiones	Preguntas	Descriptor
Ciclo de la política pública en materia de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Identificación del problema de inclusión productiva	¿Cómo se identificaron los problemas de inclusión productiva para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar los actores que participaron y por lo menos 3 problemas identificados. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuáles fueron estos problemas?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Formulación de soluciones a los problemas identificados de inclusión productiva	¿Cómo fue la participación de los actores en el planteamiento de soluciones?	Indagar sobre la participación de los actores para cada solución planteada.
		¿Cuáles fueron las soluciones planteadas a estos problemas?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Toma de decisión para definir el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles fueron las soluciones que se utilizaron para definir el proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 soluciones que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Quién o quiénes, y cómo se tomó la decisión para crear el proyecto de inclusión productiva?	Anotar la actitud del entrevistado con la presión del entrevistador al indagar sobre datos cualitativos.
	Implementación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles instituciones u organizaciones apoyaron en la implementación del proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 instituciones u organizaciones públicas, 2 privadas y 2 de la sociedad civil que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿De qué forma apoyaron estas instituciones u organizaciones en la implementación?	Anotar la actitud del entrevistado con la presión del entrevistador al indagar sobre datos cualitativos.
	Evaluación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cómo se evaluó al proyecto de inclusión productiva una vez finalizado?	El entrevistado debe detallar por lo menos 3 resultados generales alcanzados en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuáles fueron los resultados alcanzados en forma general?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos

Resultados alcanzados por el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Inclusión productiva (Emprendimientos)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con la generación de emprendimientos para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de emprendimiento y la ganancia promedio de los emprendimientos alcanzados en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuál fue la ganancia mensual promedio por emprendimiento de personas con discapacidad?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Inclusión laboral (Empleo)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con la inclusión laboral para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de empleo y la remuneración promedio de las personas con discapacidad con empleo formal. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuál fue la remuneración mensual promedio personas con discapacidad con empleo formal?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Generación de competencias (Capacitación)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con las capacitaciones para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de generación de competencias. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cómo incidieron en las condiciones laborales o de emprendimientos con las capacitaciones?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Salud	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en las condiciones de salud de la persona con discapacidad y su familia?	El entrevistado debe mencionar un porcentaje estimado de ingresos para salud.
		¿Qué porcentaje de ingresos mensuales se destinaban para salud de la persona con discapacidad y su familia?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.
	Educación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en la educación de la persona con discapacidad y su familia?	El entrevistado debe mencionar un porcentaje estimado de ingresos para educación.
		¿Qué porcentaje de ingresos mensuales se destinaban para educación de la persona con discapacidad y su familia?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.
	Participación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en la participación dentro de la comunidad de la persona con discapacidad y su familia?	El entrevistado debe dar ejemplos si es posible acerca de participación.
		¿Cómo participó la persona con discapacidad y su familia en otros proyectos después del proyecto de inclusión productiva?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.

## Anexo 6: Guía de entrevista para otras organizaciones o instituciones

Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador

### Guía de entrevista para investigación para otras organizaciones o instituciones

**Explicación:** La presente entrevista tiene como objetivo identificar los resultados económicos y sociales que recibieron las personas con discapacidad y/o sus familiares a través del proyecto de inclusión productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) en la provincia de Pichincha.

Temas	Subtemas/ dimensiones	Preguntas	Descriptor
Ciclo de la política pública en materia de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Identificación del problema de inclusión productiva	¿Cómo se identificaron los problemas de inclusión productiva para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar los actores que participaron y por lo menos 3 problemas identificados. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuáles fueron estos problemas?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Formulación de soluciones a los problemas identificados de inclusión productiva	¿Cómo fue la participación de los actores en el planteamiento de soluciones?	Indagar sobre la participación de los actores para cada solución planteada.
		¿Cuáles fueron las soluciones planteadas a estos problemas?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Toma de decisión para definir el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles fueron las soluciones que se utilizaron para definir el proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 soluciones que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Quién o quiénes, y cómo se tomó la decisión para crear el proyecto de inclusión productiva?	Anotar la actitud del entrevistado con la presión del entrevistador al indagar sobre datos cualitativos.
	Implementación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles instituciones u organizaciones apoyaron en la implementación del proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 instituciones u organizaciones públicas, 2 privadas y 2 de la sociedad civil que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿De qué forma apoyaron estas instituciones u organizaciones en la implementación?	Anotar la actitud del entrevistado con la presión del entrevistador al indagar sobre datos cualitativos.
	Evaluación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cómo se evaluó al proyecto de inclusión productiva una vez finalizado?	El entrevistado debe detallar por lo menos 3 resultados generales alcanzados en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cuáles fueron los resultados alcanzados en forma general?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos

Resultados alcanzados por el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Inclusión productiva (Emprendimientos)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con la generación de emprendimientos para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de emprendimiento y la ganancia promedio de los emprendimientos alcanzados en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cómo cree que incidió el proyecto en la situación económica de la persona con discapacidad y su familia?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Inclusión laboral (Empleo)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con la inclusión laboral para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de empleo y la remuneración promedio de las personas con discapacidad con empleo formal. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cómo cree que incidió el proyecto en la situación laboral de la persona con discapacidad y su familia?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Generación de competencias (Capacitación)	¿Cuáles fueron los resultados que se esperaban alcanzar con las capacitaciones para personas con discapacidad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 resultados específicos de generación de competencias. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Cómo cree que incidió el proyecto, a través de las capacitaciones, para encontrar empleo o emprender?	Darse cuenta si el entrevistado conoce de primera mano la información o si recurre a documentos
	Salud	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en las condiciones de salud de la persona con discapacidad y su familia?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.
	Educación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en la educación de la persona con discapacidad y su familia?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.
Participación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en la participación dentro de la comunidad de la persona con discapacidad y su familia?	El entrevistado debe dar ejemplos si es posible acerca de participación.	
	¿Cómo participó la persona con discapacidad y su familia en otros proyectos después del proyecto de inclusión productiva?	Debido a que son variables no consideradas en el proyecto, dejar abierta a la opinión del entrevistado.	

## Anexo 7: Guía de entrevista para beneficiarios del proyecto

Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador

### Guía de entrevista para investigación para personas con discapacidad o sus familiares, beneficiarios del proyecto

**Explicación:** La presente entrevista tiene como objetivo identificar los resultados económicos y sociales que recibieron las personas con discapacidad y/o sus familiares a través del proyecto de inclusión productiva de la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Setedis) en la provincia de Pichincha.

Temas	Subtemas/ dimensiones	Preguntas	Descriptorios
Ciclo de la política pública en materia de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Identificación del problema de inclusión productiva	¿Cuáles cree que han sido los problemas que han tenido las personas con discapacidad al momento de incluirse productivamente en la sociedad?	El entrevistado debe detallar por lo menos 3 problemas identificados. Si es necesario, redefinir la pregunta.
			Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
	Formulación de soluciones a los problemas identificados de inclusión productiva	¿Cómo cree que participaron las personas con discapacidad al momento de plantear soluciones a sus problemas?	Indagar sobre la participación de los actores para cada solución planteada.
			Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
	Toma de decisión para definir el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿De qué forma considera que se tomaron las decisiones al crear al proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 2 soluciones que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.
			Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
Implementación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles instituciones u organizaciones apoyaron en la implementación del proyecto de inclusión productiva?	El entrevistado debe detallar por lo menos 1 institución u organización pública, 1 privada y 1 de la sociedad civil que se incluyeron en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.	
		Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.	
Evaluación del proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad	¿Cuáles cree que fueron los resultados que se consiguieron al final del proyecto?	El entrevistado debe detallar por lo menos 3 resultados generales alcanzados en el proyecto. Si es necesario, redefinir la pregunta.	
		Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.	
Resultados alcanzados por el proyecto de inclusión productiva para personas con discapacidad y sus familias	Inclusión productiva (Emprendimientos)	¿Cuánto tiempo participó en el proyecto?	El entrevistado debe detallar la ganancia mensual de su emprendimiento. Si es necesario, redefinir la pregunta.
		¿Aún conserva su emprendimiento? (¿No, Por qué?)	
		¿Cuáles fueron los resultados que alcanzó con su emprendimiento apoyado por el proyecto?	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
		¿Cuál fue la ganancia	

	mensual promedio de su emprendimiento?	
Inclusión laboral (Empleo)	¿Cuánto tiempo participó en el proyecto?  ¿Aún conserva su empleo formal? (¿No, Por qué?)	El entrevistado debe detallar la remuneración mensual de su empleo formal. Si es necesario, redefinir la pregunta.
	¿Cómo fue el proceso al momento de conseguir empleo con el apoyo del proyecto?  ¿Cuál fue la remuneración mensual promedio de su empleo formal?	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
Generación de competencias (Capacitación)	¿Cuántas fueron las capacitaciones que recibió por parte del proyecto?  ¿Cómo fueron las capacitaciones que recibió por parte del proyecto?	El entrevistado debe mencionar el número de capacitaciones recibidas y puede opinar sobre las capacitaciones y definir si le ayudaron o no en la búsqueda de empleo o su emprendimiento. Si es necesario, redefinir la pregunta.
	¿Cómo le ayudaron las capacitaciones al momento de conseguir empleo o al aplicar a su emprendimiento?	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
Salud	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en sus condiciones de salud y de su familia?	El entrevistado debe mencionar un porcentaje estimado de ingresos para salud.
	¿Qué porcentaje de ingresos mensuales se destinaban para su salud y de su familia?	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
Educación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva apoyó en su educación y de su familia?	El entrevistado debe mencionar un porcentaje estimado de ingresos para educación.
	¿Qué porcentaje de ingresos se destinaban para su educación y de su familia?	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.
Participación	¿Cómo cree que el proyecto de inclusión productiva incidió en su participación o la de su familia dentro de su comunidad?	El entrevistado debe dar ejemplos si es posible acerca de participación.
	¿Cómo participó usted o su familia en otros proyectos después del	Tomar en cuenta la actitud del entrevistado frente a la pregunta.

		proyecto de inclusión productiva?	
--	--	-----------------------------------	--