

La accesibilidad al transporte público

Los derechos de las personas
con discapacidad física

Mónica Bolaños Moreno



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster

La accesibilidad al transporte público

Los derechos de las personas con discapacidad física

Mónica Bolaños Moreno

Serie Magíster
Vol. 333

*La accesibilidad al transporte público:
Los derechos de las personas con discapacidad física*
Mónica Bolaños Moreno

Primera edición

Producción editorial: Jefatura de Publicaciones
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Annamari de Piérola, jefa de publicaciones
Shirma Guzmán, asistente editorial
Patricia Mirabá, secretaria

Corrección de estilo: Eurídice Salguero
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 70 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9942-604-45-3
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, junio de 2022

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

Tesis para la obtención del título de magíster en Derechos Humanos
y Exigibilidad Estratégica con mención en Políticas Públicas
Autora: Mónica Estefanía Bolaños Moreno
Tutora: Gina Benavides Llerena
Código bibliográfico del Centro de Información: T-2594

A mis padres: Stalin (†) y Yolanda (†)

Con amor, me supieron formar y educar.

*Con sabiduría,
me enseñaron que la superación implica un sacrificio.*

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

*Su ejemplo de vida
me ayudó a no tener miedo y siempre salir adelante.*

Agradezco a Dios por elegirlos como mis padres.

*Muchas gracias por su amor incondicional,
por todo y por tanto, mis eternos héroes y ángeles.*

CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9

Capítulo primero

EL DERECHO HUMANO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA	13
EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE DISCAPACIDAD FÍSICA	13
LA DISCAPACIDAD FÍSICA BAJO EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	20
RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y SU RELACIÓN CON EL OTORGAMIENTO DE PODER A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	22
MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	28
MARCO DE PROTECCIÓN NACIONAL DEL DERECHO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	32

Capítulo segundo

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ)	41
LA DISCAPACIDAD EN CIFRAS	41
APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	45
POLÍTICA PÚBLICA Y ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS	47
LA ACCESIBILIDAD COMO UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	49
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA	51
Políticas nacionales	51
Políticas locales	62

LAS POLÍTICAS DE ACCESO AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN EL DMQ DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES ESTATALES	68
LAS POLÍTICAS DE ACCESO AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN EL DMQ DESDE LA VISIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA	72
Entrevista semiestructurada	73
Grupo focal	74
Observación participante	75
 Capítulo tercero	
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA	79
PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ACCESIBILIDAD	79
Lineamiento 1: Política de Estado y transversalidad con perspectiva de derechos humanos y diversidades	83
Lineamiento 2: Garantizar el derecho a la participación de las personas en la definición y evaluación de las políticas públicas	84
Lineamiento 3: Incrementar la accesibilidad en el transporte público	86
ACCESIBILIDAD A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	86
ELIMINAR LOS OBSTÁCULOS Y BARRERAS EN EL ENTORNO	88
ACCESO EFECTIVO A MECANISMOS DE RECLAMO Y PROTECCIÓN	90
 CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	99

AGRADECIMIENTOS

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

A mi hermana y mejor amiga Jennifer, quien me impulsa día a día a ser una mejor persona y a conseguir que mis sueños se hagan realidad.

A mi sobrina Elisa Yolanda, personita chiquita, quien me inyecta de energía y amor todos los días.

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

A la doctora Gina Benavides, tutora, amiga y mujer de muchas virtudes y sabios consejos.

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

«La gratitud es la memoria del corazón».

Lao Tsé

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como propósito contribuir a asumir la noción de discapacidad física como una cuestión de derechos humanos, teniendo como referente de partida el planteamiento de Rafael de Asís, para quien:

el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad no se apoya en el reconocimiento de la especificidad de unos sujetos desde la que se justifica la atribución especial de derechos, sino en la necesidad de generalizar la satisfacción de los derechos a aquellos que no los tienen satisfechos.¹

El campo específico de investigación de este trabajo se circunscribe al análisis de las políticas públicas adoptadas por el Gobierno central de Ecuador en el período 2007-2017 para garantizar el derecho humano al acceso al transporte público de las personas con discapacidad física² y, en particular, las que el Municipio del Distrito Metropolitano de

- 1 Rafael de Asís, «Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: Una aproximación dualista», citado en Agustina Palacios y Javier Románach, *El modelo de la diversidad: La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional* (Madrid: Diversitas), 19-20, <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9899/diversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 2 Se seleccionó como período de análisis de las políticas nacionales los años comprendidos de 2007 a 2017, en tanto corresponden al último período de gobierno presidido por el economista Rafael Correa Delgado, que estuvo marcado por la

Quito (MDMQ) desarrolló en el período 2000-2017, correspondiente a las administraciones de Paco Moncayo,³ Augusto Barrera y Mauricio Rodas. Se seleccionó a la ciudad de Quito como ámbito geográfico de estudio dado que en ella, según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), se encuentra la cifra más alta de personas con discapacidad física y porque el 90 % de ese grupo poblacional emplea el transporte público como un medio diario para la realización de sus actividades.⁴

Esta obra es primordialmente de carácter cualitativo, exploratorio y diacrónico, pues busca dar cuenta del estado de las políticas públicas locales en un período determinado. Recoge los resultados de la sistematización y análisis de fuentes secundarias, en especial de bibliografía especializada sobre discapacidad, políticas públicas y servicios de transporte, contenida en libros, tesis y consultorías elaboradas sobre la materia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En cuanto a las fuentes primarias, integra los resultados de un grupo focal realizado con personas con discapacidad; tres entrevistas semiestructuradas realizadas a autoridades municipales, a representantes de las organizaciones de personas con discapacidad y a los usuarios en situación de discapacidad del transporte público en Quito, y una jornada de observación participante, que visibilizó de manera fáctica la realidad que enfrentan las personas con discapacidad física al usar el transporte público local.

Los resultados de este proceso de investigación se condensan en tres capítulos. En el primero se presenta la evolución del concepto de la discapacidad, particularmente la física; se ubica su alcance conceptual desde el enfoque de derechos humanos, así como su marco de protección internacional y nacional, centrándose en la característica de

adopción de un marco constitucional de corte garantista que incorpora el enfoque de derechos humanos y de diversidades.

- 3 Se ha seleccionado como período de análisis de las políticas locales los años comprendidos de 2000 a 2017. El período de análisis se amplió porque una de las administraciones municipales tuvo dos períodos consecutivos por reelección (Paco Moncayo) y porque permite evidenciar los efectos del cambio del nuevo marco constitucional.
- 4 El Telégrafo, «Personas con discapacidad cuentan con más derechos», *El Telégrafo*, 3 de diciembre de 2017, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/plan-estatal-atiende-a-grupo-con-discapacidad>.

accesibilidad. En este capítulo se exponen los modelos históricos del tratamiento de la discapacidad, destacando las consecuencias de cada uno, hasta llegar a un mejor entendimiento de la realidad actual y afirmar que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos.

El segundo capítulo se concentra en ubicar y analizar las políticas públicas de accesibilidad al transporte público para las personas con discapacidad física. Para ello, se estudian, desde el enfoque de derechos humanos y de diversidades, las políticas públicas nacionales (2007-2017) y en particular las que el MDMQ ha adoptado en las administraciones referidas (2000-2017), identificando en ellas sus principales avances y retos. Además, junto con este análisis se encuentran los resultados del trabajo de campo desarrollado para la presente investigación.

El tercer capítulo articula el marco conceptual establecido en el primer capítulo con el diagnóstico efectuado en el segundo y se formula una propuesta de lineamientos básicos sobre desarrollo normativo, institucionalidad y sistema de gestión, que buscan contribuir al fortalecimiento de la política de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad física en la ciudad de Quito.

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

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO HUMANO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

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

EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE DISCAPACIDAD FÍSICA

La Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵ señala que:

discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Entendiéndose a las deficiencias como los problemas que afectan a una estructura o función corporal; a las limitaciones de la actividad como aquellas dificultades

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

para ejecutar acciones o tareas; y a las restricciones de la participación como los problemas para participar en situaciones vitales.⁶

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

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

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

La OMS no da una definición exacta de lo que es la discapacidad física; no obstante, María del Pilar Cruz, autora que ha trabajado este tema especialmente en relación con el género, señala que: «Se entiende por discapacidad física a las condiciones corporales diferentes que [en] muchas ocasiones alejan a las personas del estereotipo de belleza establecido por la sociedad».⁸

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

6 Organización Mundial de la Salud —OMS—, «Discapacidad y salud», *Organización Mundial de la Salud*, 24 de noviembre de 2021, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.

7 OMS, *World Report on Disability*, Ginebra: OMS, 2011, <https://www.refworld.org/pdfid/50854a322.pdf>.

8 María del Pilar Cruz Pérez, «Mujeres con discapacidad y su derecho a la sexualidad», *Política y Cultura*, n.º 22 (2004): 157.

Puig de la Bellacasa manifiesta que históricamente se pueden reconocer tres modelos en la evolución de la comprensión sobre la discapacidad: tradicional, de rehabilitación y de autonomía personal.⁹

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

En la Antigüedad, un ejemplo claro de esta situación es cuando en la Esparta del legislador Licurgo las leyes de aquel entonces permitían que se lanzara desde el monte Taigeto, al sur de Grecia, a quienes se consideraba «débiles o deformes». Estas leyes pretendían una mejora de sus ciudadanos y una sumisión total al Estado, razón suficiente para que, en aquella época, toda persona que presentara una discapacidad física fuera arrojada desde dicho monte.

Más tarde, con la llegada del cristianismo, la idea de muerte se transformó en mendicidad. Es así que las personas con discapacidad se convertían en objetos de caridad destinados al asilo y asistencia de la Iglesia y de las personas que realizaban obras de beneficencia. De igual manera, al estar tan presente la religión en este modelo, se concibió «la idea de que la discapacidad estaba relacionada con el pecado y, en tal virtud, la discapacidad era la “marca del pecado”».¹⁰

Durante ese mismo período se consideraba a las personas con discapacidad como un pretexto enviado por Dios para que las personas calificadas como «normales» pudieran expiar sus pecados mediante la realización de obras benéficas, de misericordia y de perdón hacia quienes se encontraban en tal condición.

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

9 Ramón Puig de la Bellacasa, «Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad», en *Discapacidad e información*, ed. Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía (Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1990), 63-96.

10 *Ibíd.*

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

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

Por su parte, el modelo de rehabilitación estuvo vigente después de la Segunda Guerra Mundial (1945) y en él se asumió a la discapacidad como una enfermedad y quien la tenía era considerado un enfermo por curar o rehabilitar. Esta función le correspondía al médico, quien establecía la limitación de sus capacidades, sus funciones y actividades, anulando de esta manera su derecho a una vida libre e independiente.¹²

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

Este modelo representa, por un lado, un avance en el enfoque de la discapacidad, tomando en consideración que el paradigma de la rehabilitación es la superación lógica del modelo tradicional y que, además, saca «las consecuencias de la ideología industrialista y neopositivista y del enfoque del “minusválido” como objeto de estudio, dentro de la

11 Carlos Egea García y Alicia Sarabia Sánchez, «Visión y modelos conceptuales de la discapacidad», *Polibea*, n.º 23 (2004): 29-42, http://www.um.es/discatiff/METODOLOGIA/Egea-Sarabia_modelos.pdf.

12 *Ibíd.*

dialéctica útil-inútil, apto-no apto»¹³ y, por otro, se seguía manteniendo un enfoque discriminatorio, dado que «la discapacidad aún era vista como una enfermedad que debía ser curada».¹⁴

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

Por otra parte, entre 1960 y 1970 surgió el Modelo de Autonomía Personal, bajo la influencia del Movimiento de Vida Independiente¹⁵ en Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.), integrado por personas con discapacidad que se organizaron para reclamar sus derechos de autonomía y autodeterminación, enfrentándose así a los estigmas sociales y a las prácticas sociales e institucionales que imponían su aislamiento y la vivencia de su existencia como personas que debían quedar bajo el cuidado de sus familias.¹⁶

El concepto de «vida independiente» surgió en 1959 por una legislación del estado de California, el cual permitía que las personas que habían contraído poliomielitis pudieran salir de los centros de internación y reintegrarse en la sociedad mediante beneficios económicos.¹⁷ El lema que adquirió este movimiento, conjuntamente con otros que se sumaron, como el Consejo de Organizaciones de Personas con Discapacidad en Gran Bretaña, es «Nada sobre nosotros sin nosotros».

Desde ese entonces, a través de la lucha y manifestaciones de las distintas organizaciones y movimientos sociales de personas con

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

14 Luciano Andrés Valencia, «Breve historia de las personas con discapacidad: De la opresión a la lucha por sus derechos», *Rebelión* (2014), <http://www.rebellion.org/docs/192745.pdf>.

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

16 Antonio Madrid Pérez, «*Nothing about us without us!* El Movimiento de Vida Independiente: Comprensión, acción y transformación democrática», *Oxímora: Revista Internacional de Ética y Política*, n.º 2 (2013): 24, http://www.minusval2000.com/literatura/articulos/el_movimiento_de_vida_independiente.html.

17 Valencia, «Breve historia de las personas con discapacidad».

discapacidad, se reclamó la participación activa y directa en el diseño e implementación de políticas sociales, con un papel protagónico y con autonomía.

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

Al caracterizar a este movimiento de personas con discapacidad se establecía como objetivo primordial alcanzar la igualdad de oportunidades, buscando de tal manera la eliminación de prejuicios, menosprecios y todo tipo de discriminación. Del mismo modo, para que esa deseada igualdad de oportunidades se materializara se requería de otro elemento, que era la participación de las personas con discapacidad en las luchas, iniciativas y esfuerzos en defensa y promoción de los derechos humanos.¹⁸

A estos tres modelos se añade un cuarto, que ha sido trabajado por Agustina Palacios y Javier Romañach,¹⁹ el «modelo de la diversidad». Según este, todas las personas tienen un mismo valor moral, independientemente de sus capacidades o discapacidades, que es la dignidad y que demanda superar la dicotomía «capacidad versus discapacidad».

En el modelo anterior se establecía que las personas con discapacidad tenían capacidades que, con el apoyo necesario, podían hacerles plenamente partícipes en la sociedad. Sin embargo, Palacios y Romañach plantean la necesidad de que surja otro modelo que vaya más allá del hecho de tener una discapacidad, dado que toda persona adquiere la misma condición de humanidad y dignidad, por tanto, toda

18 Puig de la Bellacasa, «Concepciones, paradigmas y evolución», 63-96.

19 Palacios y Romañach, *El modelo de la diversidad*.

discriminación que sufra será entendida explícitamente como una violación de los derechos humanos.²⁰

La diversidad se ve en este modelo como «una realidad incontestable que aporta riqueza a una sociedad formada por personas que son funcionalmente diversas a lo largo de la vida y que ve cómo cada día aumenta el número de personas discriminadas por su diversidad funcional como consecuencia del aumento de la esperanza de vida».²¹ Por lo tanto, aquí se establece el valor superior de la dignidad humana sobre la diversidad funcional de las personas.

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

En un primer momento, las personas con discapacidad se encontraban en una situación de opresión, ya que no eran reconocidas como ciudadanas y, en consecuencia, no eran sujetos de derechos. En un segundo momento, la discapacidad era considerada como una enfermedad que debía ser curada, por lo que las personas con discapacidad eran privadas de sus derechos hasta que fueran tratadas y curadas. En un tercer momento, las personas con discapacidad se organizan en movimientos que luchan por recuperar sus derechos, a fin de ser reconocidas como sujetos de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás. Finalmente, en un cuarto momento, se establece que, con base en la dignidad como valor inherente de las personas con discapacidad, estas deben participar activamente de los procesos

20 Ibid., 131, citado en Mario Toboso Martín y María Soledad Arnau Ripollés, «La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen», *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 10, n.º 20 (2008): 69.

21 Ibid., 41.

concernientes a sus intereses y, de esa manera, pueden evitar opresiones y discriminación.

LA DISCAPACIDAD FÍSICA BAJO EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

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

Los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles.²²

Para entender realmente la concepción de la discapacidad desde un enfoque basado en derechos humanos es necesario establecer el alcance que tiene dicho enfoque. En este sentido, como lo determina la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH):

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.²³

A este primer acercamiento con respecto al concepto del enfoque basado en derechos humanos es pertinente señalar que, en palabras de Víctor Abramovich, «el punto de partida de este enfoque consiste en el sujeto con derecho a demandar prestaciones y conductas y que no

22 ONU Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos —OACDH—, «¿Qué son los derechos humanos?», <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>.

23 ONU OACDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Nueva York: ONU, 2006), 15.

sean personas con necesidades que deban ser asistidas».²⁴ A ello se suman las características principales para establecer relaciones entre las políticas y las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo y de derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) destacadas por Abramovich:

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

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

La exigibilidad constituye un derecho que tienen las personas de ejercer su dignidad frente a presuntas violaciones a sus derechos humanos. Y es que, como ya se mencionó, los derechos demandan obligaciones y las obligaciones, a su vez, requieren de mecanismos para hacerlas exigibles y efectivas en su aplicación. La exigibilidad de los derechos les otorga a las personas la facultad de exigir la aplicación y garantía de un derecho a través de medidas adecuadas y necesarias.

24 Víctor Abramovich, «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n.º 88 (2006): 37.

25 *Ibíd.*, 37-40.

26 Carlos Alza Barco, «El enfoque basado en derechos humanos», en *Derechos humanos y políticas públicas: Manual*, coords. Laurence Burgorgue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica (Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014), 58.

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

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

RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y SU RELACIÓN CON EL OTORGAMIENTO DE PODER A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Como introducción a los derechos humanos y al tema de la discapacidad se debe mencionar que fue a partir de 1945, como consecuencia de la violencia y las matanzas generadas durante la Segunda Guerra Mundial, que se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se establece la intención de este organismo internacional, a través de su Secretaría y del Consejo Económico y Social, de encargarse, entre otros asuntos, de la situación de las personas con discapacidad, centrándose en proyectos de prevención de la discapacidad y de su rehabilitación.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) como un instrumento para la protección a los derechos humanos de las personas frente a los abusos de poder. Al respecto, es necesario destacar la participación de una mujer que fue la gran impulsadora de la aprobación de la DUDH: Eleanor Roosevelt (delegada de EE. UU. a la ONU y viuda del expresidente de EE. UU., Franklin D. Roosevelt). En este instrumento se reconoce que:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra

condición [...] no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional [...] Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.²⁷

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

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

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

En 1994, la ONU celebra la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo y aprueba un Programa de Acción

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

28 Rocío López Masís, «Evolución histórica y conceptual de la discapacidad y el respaldo jurídico-político internacional: El paradigma de los derechos humanos y la accesibilidad», *Alteridad, Revista de Educación* 6, n.º 102 (2011): 103.

sobre Población y Desarrollo para los siguientes veinte años. Particularmente, reconoce la importancia de lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

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

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

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

Se procura que el enfoque de derechos humanos apunte hacia el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, así como a establecer campos de acción del Estado en cuanto a lo que debe hacer y no hacer a fin de evitar la exclusión. En lo que respecta a la función del Estado frente a la exclusión, se debe distinguir entre las diferentes formas que deben ser objeto de asimilación o, por el contrario, que deben ser objeto de segregación, expulsión o exterminio.²⁹ En lo que respecta a la función del Estado frente a la inclusión, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, «tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza y tenemos derecho a ser diferentes cuando

29 Boaventura de Sousa Santos, «Desigualdad, exclusión y globalización: Hacia la construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia», en *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, eds. Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010), 8-9.

la igualdad nos descaracteriza».³⁰ Es así que el derecho a la identidad de las personas con discapacidad se basa en el respeto y aceptación de las diferencias, teniendo como fin último el reconocimiento de la dignidad humana.

Si el Estado tiene un compromiso serio con la aplicación de los derechos humanos, será especialmente necesario que su accionar se fundamente en un enfoque basado en derechos humanos para asegurar que los derechos de las personas con discapacidad sean respetados por todos y que sus demandas sean atendidas. Esto permitirá que los individuos provenientes de dichos grupos puedan realizarse plenamente como seres humanos.³¹

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

Por otro lado, cabe destacar que la discriminación se complejiza cuando se interrelaciona o cruza con otros ejes de discriminación, como son el sexo, el género, la edad, la etnia, la condición social, entre otros. Esta situación ha sido abordada desde la teoría de la interseccionalidad, que se refiere a «procesos complejos, irreducibles, variados y variables que en cada contexto derivan de la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos».³² Dicha teoría permite explicar procesos de discriminación múltiples que agudizan la violación de derechos.

30 Ibid.

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

32 Isabel Caballero et al., *Género y discapacidad: Una vida sin violencia para todas las mujeres. Lineamientos y recomendaciones* (Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social / Instituto Nacional de las Mujeres / Programa Nacional de Discapacidad), 15, <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34786/1/genero-y-discapacidad.pdf>.

Este marco da cuenta de la necesaria articulación de los enfoques de derechos humanos, diversidades y, en particular, del enfoque de género, el cual permite visualizar los efectos que sobre el ejercicio de derechos tiene la construcción social y cultural de la diferencia sexual. Así, la mujer con discapacidad enfrenta dobles, triples o más discriminaciones, por el hecho de ser mujer «diversa» y por tener una discapacidad. Este tipo de discriminación es denominado «discriminación por motivo de género» y evidencia los diferentes efectos que la estructura patriarcal produce sobre las mujeres con discapacidad.

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

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

Como un mecanismo para visibilizar y enfrentar estas discriminaciones múltiples y sus efectos, la teoría de género y derechos humanos ha planteado la necesidad de adoptar acciones positivas o afirmativas,³⁵ las cuales buscan reconocer los procesos estructurales de exclusión, así como

33 María del Pilar Cruz, «Teoría feminista y discapacidad: Un complicado encuentro en torno al cuerpo», *Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género* 19, n.º 12 (2013): 60.

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

35 ONU CEDAW, «Recomendación General n.º 25 sobre el párr. 1 del art. 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal», [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).

la necesidad de medidas específicas para alcanzar la igualdad material y de esta manera superar la discriminación generada por cualquier tipo de criterio sospechoso de causarla, entre ellos los de género y discapacidad.³⁶

Por lo tanto, es importante considerar que la discriminación por discapacidad es un fenómeno complejo que integra causas individuales, pero, fundamentalmente, limitaciones sociales.³⁷ Esta situación se refleja a diario en la falta de garantía del derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad, pero también en la afectación por conexidad a otros derechos.

Cabe tener en cuenta que, dentro del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia que rige a Ecuador, uno de los principios de interpretación que permite el ejercicio de los derechos constitucionales es el *pro homine*, contemplado en el art. 11, num. 5 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008. En razón de aquello, la Corte Constitucional, en su sentencia n.º 014-16-SIN-CC dentro de la causa n.º 0058-09-IN, determinó que:

el principio *pro homine* se perfila como aquel que por excelencia permite la obligatoriedad de elegir la fuente y la norma que suministre la mejor solución para la vigencia de los derechos de las personas [...] lo cual, a su vez, coadyuva con el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación, siendo este uno de los estándares en que el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho hincapié.³⁸

De lo anterior se concluye que, mediante la aplicación del principio *pro homine*, el ejercicio de los derechos humanos es menos limitado dado que su finalidad es la búsqueda de mejores estándares de protección. En este sentido, la aplicación del referido principio ha sido la gran impulsadora de esta evolución bajo el postulado de que la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos es la regla y su condicionamiento, la excepción.³⁹

36 Los criterios sospechosos según la Constitución ecuatoriana se encuentran en el art. 11, num. 2, e incluyen entre otras condiciones a la discapacidad.

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

38 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia 014-16-SIN-CC», en *Juicio n.º 0058-09-IN*, 2 de marzo de 2016, 25.

39 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia 017-17-SIN-CC», en *Juicio n.º 0071-15-IN*, 7 de junio de 2017, 13.

Las personas con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, lo cual hace que los derechos humanos como la salud, el trabajo, la participación y el acceso a la justicia adquieran una gran relevancia en aras a conseguir su plena satisfacción en igualdad de condiciones con las demás personas.⁴⁰ No obstante, como se demuestra en el presente trabajo investigativo, la falta de acceso al transporte público hace que dicha satisfacción no se cumpla y que se limite su alcance, e incluso que afecte el desarrollo de los referidos derechos conexos.

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

MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El derecho al acceso al transporte público de las personas con discapacidad se encuentra contemplado en el DIDH;⁴¹ por lo tanto, puede considerarse como un derecho *per se*. A continuación se enumeran cronológicamente los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes sobre este derecho.

La DUDH, aprobada el 10 de diciembre de 1948, estableció el derecho al acceso de todas las personas en igualdad de condiciones. En 1993 se aprobaron las Normas Uniformes para la Igualdad de las Personas con Discapacidad.⁴² En ellas se hace hincapié en la importancia de la accesibilidad al entorno físico con igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

40 Colombia Corte Constitucional, «Sentencia T-317/17», en *Expediente T-5.921.558*, 12 de mayo de 2017, 13-7.

41 El DIDH es una rama del derecho internacional desarrollada para promover y proteger los derechos humanos en el ámbito internacional, regional y nacional.

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

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD),⁴³ adoptada el 21 de diciembre de 1965 y puesta en vigencia el 4 de enero de 1969, en su art. 5 garantiza a todas las personas el derecho al acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, entre ellos los medios de transporte. Aquí se reconoce específicamente el derecho al acceso al transporte de todas las personas.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,⁴⁴ adoptado el 16 de diciembre de 1966 y puesto en vigencia el 23 de marzo de 1976, en su art. 25 establece el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Este artículo refuerza el derecho al acceso a nivel de los instrumentos internacionales.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada el 7 de junio de 1999 y puesta en vigor el 14 de septiembre de 2001, en su art. III, num. 1, lits. a), b) y c), establece:

- a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte;
- b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;
- c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad.⁴⁵

43 ONU Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, 21 de diciembre de 1965, Resolución 2106 A (XX). En vigor desde el 4 de enero de 1969 y ratificado por Ecuador en 1969.

44 ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, Resolución A/RES/21/2200, párr. 4. En vigor desde el 23 de marzo de 1976 y ratificado por Ecuador en 1969.

45 OEA Asamblea General, *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, 07 de junio de 1999, Resolución 1904, art. III, párrs. 1-4. En vigor desde el 14 de septiembre de 2001 y ratificado por Ecuador en 2006.

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

La CDPD y su Protocolo Facultativo, adoptados el 13 de diciembre de 2006 y puestos en vigencia el 30 de marzo de 2007, marcaron un cambio paradigmático en la concepción sobre las personas con discapacidad. Su art. 3 establece a la accesibilidad como uno de los principios primordiales de la Convención, en concordancia con el art. 9, en el que se establece que: «a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás al entorno físico, el transporte».⁴⁶

Es importante indicar que la Convención, y específicamente su art. 9, recoge el derecho al acceso al transporte en los dos instrumentos internacionales de derechos humanos antes señalados, pero lo amplía al consagrar a la accesibilidad como la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente, participar plenamente en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que las demás.⁴⁷

Ahora bien, el *Estudio temático para la mejor comprensión de la CDPD* preparado por la OACDH señala:

La Convención considera que la accesibilidad es tanto un principio general de la Convención como una disposición autónoma. El art. 9 considera que un entorno accesible permite ejercer efectivamente los derechos de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los ámbitos de la vida, y obliga a los Estados partes a

46 ONU Asamblea General, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 13 de diciembre de 2008, A/RES/61/106, arts. 3 y 9. Ratificada por Ecuador el 30 de marzo de 2007.

47 ONU Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —CRPD—, *Observación general n.º 2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad*, 22 de mayo de 2014, CRPD/C/GC/2.

adoptar las medidas apropiadas para garantizar el acceso al entorno físico, el transporte [...].

Para que las leyes sobre accesibilidad sean eficaces, es necesario ante todo que se adopten normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de los servicios e instalaciones públicos. Esas normas y directrices deben ser amplias y contemplar los diversos tipos de barreras que pueden encontrar las personas con diferentes discapacidades.⁴⁸

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

Por otra parte, es necesario indicar que, en el año 2011, la OMS y el Banco Mundial publicaron el Informe Mundial sobre las Discapacidades, en el que se establece que los entornos construidos y los sistemas de transporte son inaccesibles para las personas con discapacidad y que, debido a aquello, se ven afectados otros derechos, como el de la salud y el trabajo.⁴⁹

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

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

48 ONU OACDH, *Estudio temático para la mejor comprensión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 26 de abril de 2009, Resolución A/HRC/10/48, 15, párr. 41 y 42.

49 OMS, *World Report on Disability*.

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

MARCO DE PROTECCIÓN NACIONAL DEL DERECHO AL ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A partir de la aprobación de la CRE el 20 de octubre de 2008, Ecuador se convierte en un Estado constitucional de derechos y justicia, hecho por el cual se establece la centralidad que deben tener las personas y sus derechos en la institucionalidad política y económica.⁵⁰

La CRE refleja un avance notable frente a su antecesora, la Constitución Política de 1998, al establecer que es una norma jurídica de aplicación directa para todo el ordenamiento jurídico y al reafirmar el objetivo primordial de alcanzar la dignidad humana por medio de la protección de los derechos. Toda norma infraconstitucional deberá adecuarse y ser compatible con el contenido de la CRE, de acuerdo con lo establecido en su art. 84, que dispone: «En ningún caso, la reforma de la Constitución, leyes, otras normas jurídicas ni los actos de poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución».⁵¹ En la actual carta magna, las personas con discapacidad son reconocidas como grupos de atención prioritaria y recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

50 Ramiro Ávila Santamaría, «Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia», en *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 19–38.

51 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*—CRE—, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 84.

El num. 2 del art. 11 de la CRE establece que: «Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de [...] discapacidad [...] que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación».⁵² El referido artículo se complementa con el num. 10 del art. 47 de esta misma ley, en el que se dispone que:

El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:
[...] 10. *El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.*⁵³

La CRE reconoce el derecho al acceso al transporte y añade que, para ello, se eliminarán las barreras arquitectónicas que impiden el pleno ejercicio a tal derecho. La definición de una barrera arquitectónica puede ser la de un obstáculo o impedimento físico que limite la libertad de movimiento o de autonomía de las personas.⁵⁴

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

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

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.⁵⁵

52 Ibid., art. 11, num. 2.

53 Ibid., art. 47. Énfasis añadido.

54 Accesibilidad Global, «Barreras arquitectónicas», *Accesibilidad global. Consultoría en accesibilidad universal y diseño para todos*, 2 de julio de 2010, <http://www.accesibilidadglobal.com/2010/07/la-definicion-de-una-barrera.html>.

55 Ecuador CRE, art. 314.

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

Con respecto al tema de discapacidad se han aprobado varias leyes y reglamentos cuyo análisis permitió determinar si el derecho al acceso al transporte se encuentra reconocido en ellas y, sobre todo, si guardan concordancia con el texto constitucional, los cuales se examinarán a continuación.

La Ley Orgánica de Discapacidades, en su art. 4 referente a los principios rectores y su aplicación, establece a la accesibilidad como uno de los principios fundamentales en los que se sujeta esta normativa, con lo cual se reconoce el derecho al acceso al entorno físico y al transporte. De igual manera, determina que se eliminarán los «obstáculos que dificulten el goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y se facilitará las condiciones necesarias para procurar el mayor grado de autonomía en sus vidas cotidianas».⁵⁶

El artículo citado guarda relación con el art. 58 de esta misma ley, referente a la accesibilidad, el cual dispone que: «se garantizará a las personas con discapacidad la accesibilidad y utilización de bienes y servicios de la sociedad, eliminando barreras que dificulten o impidan su normal desenvolvimiento e integración social».⁵⁷

Es importante señalar que esta ley dedica toda una sección a la accesibilidad al medio físico, al transporte público y comercial. Por ello, a continuación se transcribe textualmente la norma, para luego ir desmenuzando sus líneas.

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

Los organismos competentes en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en las diferentes circunscripciones territoriales, previo el otorgamiento de los respectivos permisos de operación y circulación, vigilarán, fiscalizarán y controlarán el cumplimiento obligatorio de las normas de transporte para personas con discapacidad dictadas por el Instituto Nacional

56 Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial 796, Suplemento, 25 de septiembre de 2012, art. 4.

57 *Ibíd.*, art. 58.

Ecuatoriano de Normalización (INEN)⁵⁸ y establecerán medidas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a las unidades de transporte y aseguren su integridad en la utilización de las mismas, sancionando su inobservancia.

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

Artículo 61.- Unidades accesibles.- Los organismos competentes para conceder permisos de operación a organizaciones de taxis exigirán que al menos un porcentaje de sus unidades cuenten con las adecuaciones técnicas necesarias para transportar a personas con discapacidad con movilidad reducida, en función de las necesidades de la respectiva circunscripción territorial, de conformidad con el reglamento de esta Ley.⁵⁹

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

Es necesario señalar que esta ley faculta que se sancione a quien impida el derecho al acceso al transporte de las personas con discapacidad, así como a quien inobserve las normas INEN en las unidades de servicio de transporte. La ley establece que estos actos serán considerados como infracciones graves y se impondrá sanción pecuniaria de cinco a diez remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general y/o suspensión de actividades hasta por quince días, a juicio de la autoridad sancionadora.⁶⁰

La Ley Orgánica de Discapacidades cuenta con un reglamento general que regula la aplicación pertinente de las normas antes citadas con respecto al derecho al acceso al transporte. Su art. 13 dispone:

58 Actual Servicio Ecuatoriano de Normalización.

59 *Ibíd.*, arts. 60 y 61.

60 *Ibíd.*, art. 115.

Unidades accesibles: La autoridad competente en transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y los gobiernos autónomos descentralizados que han asumido la competencia en materia de tránsito establecerán un porcentaje de unidades por cada cooperativa de transporte o compañía de taxis que sean accesibles para personas con movilidad reducida, en función de las necesidades de la respectiva circunscripción territorial, que no podrá ser inferior al 2 % o al menos una unidad por cooperativa de transporte o compañía de taxis, según la densidad poblacional.⁶¹

Este artículo contiene dos variantes importantísimas para la aplicación del derecho al acceso al transporte: 1. Se establece la responsabilidad a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de vigilar el cabal cumplimiento de la normativa vigente con relación al tránsito; y 2. Se evidencia que la creación de unidades accesibles beneficia a toda la población, con o sin discapacidad.

En materia de transporte en estricto sentido, se encuentra vigente la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del transporte terrestre. En su art. 3 dispone: «el Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, accesibilidad, continuidad y calidad».⁶²

Esta ley recoge los principios constitucionales, particularmente el de igualdad y no discriminación, tomando en consideración que todo acto discriminatorio constituye una violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Y es que el principio de igualdad constituye un pilar fundamental en la construcción del actual Estado constitucional de derechos y justicia; por tal razón, impone al Estado el deber de trazar de manera equitativa las oportunidades y desventajas entre los ciudadanos, mientras que a la discriminación se la puede definir como «la expresión de la necesidad concreta de una persona con discapacidad, excluida o limitada por la inaccesibilidad del entorno, o

61 Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial 145, Segundo Suplemento, 17 de diciembre de 2013, art. 13.

62 Ecuador, *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*, Registro Oficial 398, Suplemento, 7 de agosto de 2008, art. 3. Reformada el 31 de diciembre de 2014.

por la imposición de pautas mayoritarias que dificultan su acceso a un bien o a un servicio».⁶³

En cuanto al transporte, en el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE 042 se determinan los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público y privado para definir las condiciones de accesibilidad de todas las personas en Ecuador, uno de cuyos campos de aplicación es, entre otros, el transporte.⁶⁴ Esto concuerda con la Norma INEN 2 243:2010 sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico, en la que se establecen las técnicas que debe cumplir cada vía de circulación peatonal, sea esta pública o privada. Para efectos de esta norma, se definen como vías de circulación peatonal a las aceras, calles, senderos, andenes, caminos y cualquier otro tipo de superficie de dominio público destinado al tránsito de peatones.⁶⁵ Es importante resaltar que el término «cualquier otro tipo de superficie de dominio público» puede abarcar paradas de transporte y hasta el mismo transporte si no reúne las especificaciones técnicas que permitan la libertad de circulación de las personas, particularmente aquellas con discapacidad.

Partiendo de la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar los derechos reconocidos en la CRE y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado ha formulado dos políticas sociales para el caso que nos atañe:

1. El Estado, a través del CONADIS, publicó la *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades (2013-2017)* para un período de duración de cuatro años, con el objetivo de contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y de sus familias en

63 Ignacio Campoy Cervera et al., *Sobre la accesibilidad universal en el derecho* (Madrid: Dykinson, 2007), citado en Agustina Palacios, «El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad», en *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, eds. Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010), 408.

64 Ecuador Servicio Ecuatoriano de Normalización —INEN—, *Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042: 2009, Accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico* (Quito: INEN, 2009).

65 *Ibíd.*

la vida social, política y productiva del país con absoluto respeto a sus derechos humanos.

El CONADIS es el ente rector de la formulación de las políticas en materia de discapacidad y el articulador de todos los sectores de la sociedad para desarrollar acciones en tres ejes: prevención, atención e integración, con el propósito de prevenir las discapacidades y elevar la calidad de vida de las personas con discapacidad.⁶⁶ Con respecto a esta afirmación, surge la preocupación de que la discapacidad siga concebida como un tema de salud y por eso se estaría tratando de diseñar una política de prevención.

La discapacidad, como se ha mencionado, no es una enfermedad que se deba curar; por el contrario, la discapacidad es una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria y que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

En esta agenda, además, se identifican con claridad las barreras urbanísticas y arquitectónicas que afectan a las personas con discapacidad en relación con su derecho al acceso al transporte. Por ejemplo, se puntualiza que es escaso el presupuesto destinado para eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas, que el entorno del sistema de transporte público es inaccesible para personas con discapacidad y que las normativas de accesibilidad existentes son poco difundidas y conocidas por la población en general. De esta manera, se denota la deuda que mantiene el Estado para con sus ciudadanos, particularmente con relación a las personas con discapacidad física, a quienes el Estado no les ha brindado un espacio real en la agenda pública a fin de que se puedan concretar acciones que permitan el efectivo goce del derecho al acceso al transporte.

2. En cuanto a los GAD que tienen la competencia de tránsito, en el MDMQ se ha elaborado el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con una vigencia de diez años (2015-2025) con

66 Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades—CONADIS—, *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017* (Quito: CONADIS, 2013), https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/agenda_nacional_discapacidades.pdf.

el objetivo de mejorar las condiciones de vida para todos los habitantes de Quito, sin importar su origen, condición social, identidad, edad, ideología o localización.

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

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

Existen avances notables en la legislación ecuatoriana con respecto a la accesibilidad para personas con discapacidad que son, en su gran mayoría, compatibles con la norma suprema y, a la vez, con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto se debe especialmente a la lucha permanente de las personas con discapacidad, cuyos esfuerzos se han dirigido a reivindicar sus derechos y a garantizar un espacio en la sociedad en igualdad de condiciones y oportunidades.

De lo anterior se desprende que, por una parte, se tiene que realizar un esfuerzo enorme y sostenido para construir una sociedad democrática en la que no imperen los privilegios y derechos solamente para algunos, sino, al contrario, que se visualicen cambios transformadores en favor de los más invisibilizados y, de esta manera, se propicien los derechos humanos para la consecución de la dignidad humana.⁶⁷ Por otra parte, se debe tener mayor curiosidad en realizar el ejercicio de «ponerse en el lugar del otro» y de esa manera evidenciar que el mayor problema que tenemos somos nosotros mismos. Existe un terror callado frente a la discapacidad, que no calza como pieza en el rompecabezas ideal que hemos denominado «realidad».

67 La DUDH establece que la dignidad de las personas constituye la base sobre la que se asientan los derechos humanos.

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

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

CAPÍTULO SEGUNDO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ)

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

LA DISCAPACIDAD EN CIFRAS

De acuerdo con la información proporcionada por el CONADIS, en Ecuador están registradas 433 169 personas con discapacidad,⁶⁸ de las

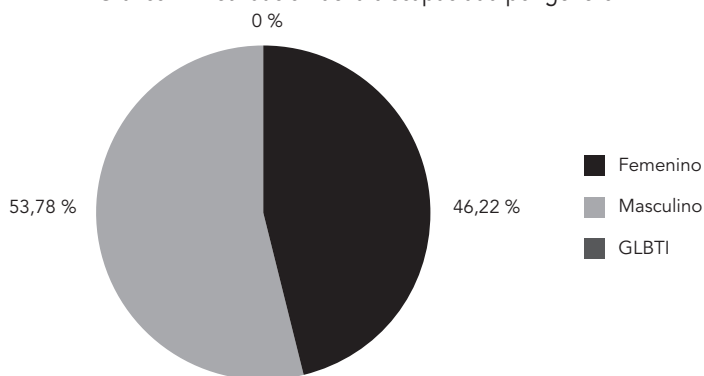
68 Las personas registradas son las que cuentan con el carné de discapacidad correspondiente, ya sea emitido por el CONADIS o por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

cuales 67 291 corresponden a Pichincha. De este total, el 54,62 % corresponde a población masculina y el 45,73 % a población femenina.⁶⁹

Según esta misma fuente, en la ciudad de Quito se encuentran registradas 59 507 personas con discapacidad.⁷⁰ A continuación se muestran varios gráficos de datos de acuerdo con el género, el tipo y grado de discapacidad y los grupos etarios, a fin de aportar a la contextualización e implementación de políticas públicas eficientes que respondan de una vez por todas a los requerimientos de las personas con discapacidad.

Con relación a la distribución de la discapacidad por género, se puede señalar que la incorporación de una perspectiva de género en el tema de la discapacidad es importante para alcanzar la igualdad. A partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres. Sin duda alguna, las mujeres constituyen un grupo humano que ha estado invisibilizado a lo largo de la historia y en los estudios acerca de la discapacidad. No obstante, en el gráfico 1 se evidencia que la diferencia entre la población femenina y la masculina con discapacidad física es muy reducido. De igual manera, el combinar el género con la discapacidad enfatiza el accionar de las mujeres con discapacidad para que demanden más atención a sus derechos.

Gráfico 1. Distribución de la discapacidad por género



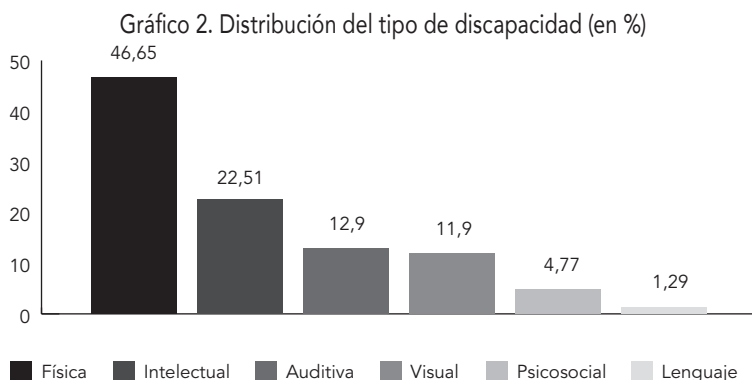
Fuente: CONADIS, 2018.

Elaboración propia.

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

70 Ibíd.

En cuanto a la distribución del tipo de discapacidad en porcentaje, en el gráfico 2 se evidencia que la discapacidad física es la condición más significativa y la que prevalece en comparación con los otros tipos de discapacidades. En síntesis, con los datos reales que se presentan se pone de manifiesto la magnitud de la problemática para la población con discapacidad física y de la afectación a sus derechos, entre los cuales consta principalmente el acceso al transporte público.



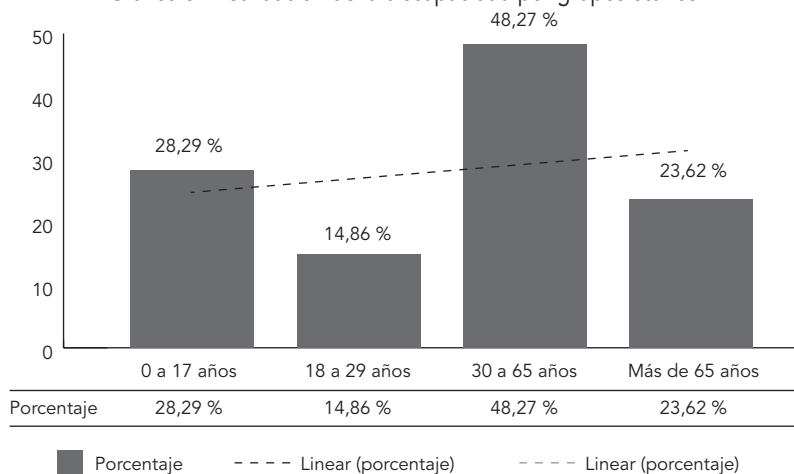
Fuente: CONADIS, 2018.

Elaboración propia.

Con respecto a la distribución de discapacidades por grupos etarios, es necesario señalar que la edad es una variable que complejiza el proyecto de vida de las personas con discapacidad. No en vano otros estudios referidos a este tema señalan que conforme avanza la edad se incrementa el riesgo de afectación de los derechos de las personas con discapacidad. En la actualidad, son cada vez más las personas con discapacidad cuya edad oscila entre los 30 y los 65 años. A la vista de este dato, es necesario preguntarse cuáles son los factores que estarían provocando un incremento en la tasa de discapacidad en unas edades en las que los procesos degenerativos asociados a la vejez todavía no deberían tener unos efectos tan intensos.⁷¹

71 Antonio Jiménez Lara y Agustín Huete García, «Edad, sexo y discapacidad», en *La discapacidad en España: Datos epidemiológicos. Aproximación desde la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999*, ed. Real Patronato sobre Discapacidad (España: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002), http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3027/Edad_sexo_y_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031808054205794, 46.

Gráfico 3. Distribución de la discapacidad por grupos etarios.



Fuente: CONADIS, 2018.

Elaboración propia.

De lo expuesto, se colige que la tasa de personas con discapacidad física es la que prevalece sobre todos los tipos de discapacidad existentes. Asimismo, de acuerdo con la base de datos elaborada por la Dirección de Gestión Técnica del CONADIS,⁷² se logró evidenciar que en la ciudad de Quito se concentra la mayor cantidad de personas con discapacidad, particularmente la física.

Con relación al indicador de género, se puede señalar que en la ciudad de Quito el número de hombres con discapacidad es levemente mayor que el de las mujeres. Al analizar los datos por grupos de edad, se observa que las personas entre los 30 y los 65 años son las que tienen un mayor porcentaje de discapacidad que el resto de la población.

Estas cifras reflejan la pertinencia e importancia del estudio de la discapacidad física en la ciudad de Quito, dado que en ella es donde más personas con discapacidad habitan y porque, de ellas, el 90 % emplea el transporte público como un medio diario de movilización para la realización de otras actividades,⁷³ conforme se apreció en la observación participante realizada para este trabajo y que se presenta más adelante.

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

73 El Telégrafo, «Personas con discapacidad cuentan con más derechos».

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La política pública es una disciplina de la ciencia política que se orienta al estudio de los problemas y las decisiones públicas. Su estudio se puede asumir desde tres niveles: *Polity*, *Politics* y *Policy*.⁷⁴ El primer nivel está relacionado con la noción de Estado y sus diversos tipos: democrático, autoritario, autocrático; el segundo hace referencia a la búsqueda de poder estatal y su capacidad de conservarlo frente a cualquiera que desee quitárselo; finalmente, el tercero guarda relación con el proceso de intervención estatal ante situaciones definidas como problemáticas,⁷⁵ y es sobre este último nivel que se centra el presente estudio.

En el ámbito académico existe una generosa producción de definiciones sobre políticas públicas, algunas de las cuales se presentan a continuación a fin de establecer elementos concordantes para llegar a aquella que orienta este trabajo.

Autores como Yves Meny y Jean Claude Thoenig las asumen como el producto de una actividad de gobierno al sostener que es «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental».⁷⁶

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

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

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

75 Iain McLean y Alistair McMillan, *The Concise Oxford Dictionary of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1996), 388-9.

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

sociales (económicos, civiles), y 5. [Acciones] que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.⁷⁷

Eugenio Lahera complementa esta visión al considerarlos flujos de información tomados por el sector público con la participación social y privada, y determina como criterio técnico para garantizar su calidad la inclusión de «orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados».⁷⁸

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

[...] una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo [...].⁷⁹

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

A partir de este alcance, una definición de carácter descriptivo que aporta a su comprensión y que se tomará como base en este trabajo es la de Velásquez Gavilánez, quien enumera cuatro elementos decisivos para determinar la existencia de una política: «1. Proceso integrador de acciones e inacciones; 2. Adelantado por autoridad pública; 3.

77 Luis Aguilar, «Marco para el análisis de las políticas públicas», en *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, coords. Freddy Mariñez y Vidal Garza (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2009), 4.

78 Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002), 22.

79 Joan Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 2008), 12.

Encaminada a solucionar o prevenir una problemática; y, 4. Que se da en un ambiente o contexto determinado que busca modificar».⁸⁰

Ahora bien, atendiendo al sentido de este trabajo de investigación, es necesario señalar cuál es el alcance del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

POLÍTICA PÚBLICA Y ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS

Según Víctor Abramovich, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la política pública implica asumir al DIDH como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, que establece una serie de estándares que pueden orientar la definición e implementación de las políticas públicas, entendidas estas como respuestas para la garantía de derechos. Para este autor, dicho enfoque conlleva el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; su reconocimiento como sujetos de derechos y no como objetos de intervención; la aplicación efectiva del principio de no discriminación y la adopción de medidas que promuevan la igualdad material; el garantizar la participación social, y medidas efectivas de rendición de cuentas.⁸¹

Bajo estas consideraciones, se puede establecer que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas permite reconocer expresamente el carácter que estas tienen como una de las garantías para el desarrollo y efectiva vigencia de los derechos humanos. Este sentido está contemplado en los principales instrumentos de derechos humanos, que señalan que los Estados, al ratificar un tratado, asumen la obligación positiva de adoptar todo tipo de medidas para la efectiva realización de los derechos, entre las cuales se encuentran las políticas públicas.⁸²

80 Raúl Velásquez Gavilanes, «Hacia una nueva definición del concepto “política pública”», *Desafíos* 20 (enero-junio 2009): 156.

81 Abramovich, «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo».

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

En Ecuador, esta visión está plasmada en la CRE cuando determina que el contenido de los derechos se desarrollará progresivamente a través de, entre otros mecanismos, las políticas públicas (art. 11, num. 8); al caracterizarlas como uno de los mecanismos para la garantía de los derechos (Título III: Garantías constitucionales); al fijar su contenido y alcance estableciendo que estas, junto con la prestación de bienes y servicios públicos, deberán hacer efectivos el buen vivir y los derechos constitucionales; y al establecer que en todas las fases del ciclo de la política se deberá garantizar la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (art. 85).⁸³

Con base en todas estas reflexiones, en esta obra se asume a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como procesos de articulación de acciones, inacciones, acuerdos, decisiones e instrumentos, los cuales generalmente se concretan en planes, programas o proyectos aprobados por autoridades del Estado, con la participación directa de las personas involucradas, y que se orientan a prevenir o intervenir frente a un problema público que compromete la vigencia de los derechos humanos. Dicho proceso, operativamente, se concreta en una definición programática que toma como marco de orientación los principios, derechos y obligaciones previstos tanto en el DIDH como en la CRE, así como en las exigencias sociales que surgen de los procesos de consulta y construcción conjunta con los actores de la sociedad civil directamente afectados por el problema, cuyo fin es la garantía efectiva de los derechos.

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

83 Ecuador CRE, arts. 11 y 85.

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

1. Determinar si el Estado ha adoptado un mecanismo de viabilización formal para la definición e implementación de la política pública de acceso al transporte público de las personas con discapacidad física. Dicha formalización incluye, entre otros elementos, la adopción de planes o programas específicos, su debida aprobación, y la asignación debida y permanente de presupuesto.
2. Observar si el diseño de dichas políticas toma como marco de referencia y orientación los estándares contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el marco constitucional nacional, que fueron descritos de manera general en el primer capítulo de este libro y que se precisan en el siguiente acápite.
3. Determinar si la concepción sobre las personas con discapacidad física que asumen estas políticas públicas es la de sujetos o de objetos de intervención, y precisar si el acceso al transporte de este grupo humano se entiende como un derecho o únicamente como un servicio público.
4. Precisar si en el diseño de la política se ha reconocido la diversidad de las personas con discapacidad física y si se han contemplado acciones positivas concretas para asegurar la igualdad material y prevenir la discriminación.
5. Identificar el grado de participación que han tenido las personas con discapacidad física en la definición de la política pública y en los mecanismos de seguimiento de esta.
6. Determinar qué mecanismos de rendición de cuentas sobre la política se han previsto, lo cual incluye observar si contempla la existencia de informes periódicos, mecanismos de denuncia y queja administrativa o judicial, así como los indicadores concretos para la medición de avances.

LA ACCESIBILIDAD COMO UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO

La OACDH alienta a los Estados a que adopten las medidas oportunas para identificar y eliminar los obstáculos e impedimentos a la

accesibilidad de las personas con discapacidad, en particular para velar para que tengan acceso en igualdad de condiciones con las demás.⁸⁴ En ese sentido, la accesibilidad al transporte público se encuentra estrechamente vinculada con el reconocimiento de la dignidad de las personas con discapacidad como un fin en sí mismo, en tanto para la realización de su proyecto de vida estas personas requieren, entre otros, el derecho a la movilidad en igualdad de condiciones. Para ello, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) ha precisado el alcance específico del estándar de accesibilidad, en los siguientes términos:

[...] es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones. Sin acceso al entorno físico, *al transporte* [...] y a otros servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, las personas con discapacidad no tendrían iguales oportunidades de participar en sus sociedades respectivas.⁸⁵

Complementariamente, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al referirse al derecho a la educación, establece tres dimensiones que se deben observar sobre la accesibilidad: 1. No discriminación; 2. Accesibilidad material, y 3. Accesibilidad económica.⁸⁶

La primera dimensión está relacionada con la prohibición de discriminación a una persona por su condición de discapacidad física y, a la vez, con el reconocimiento de medidas positivas en su favor, teniendo en consideración su particular condición y necesidad. La segunda dimensión hace referencia a las condiciones materiales que se deben garantizar para que las personas con discapacidad puedan acceder al transporte público. Ello se concreta en medidas como la adquisición y funcionamiento de unidades de transporte inclusivas y la eliminación

84 ONU Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 7/9: Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, 27 de marzo de 2008, A/HRC/7/L.11.

85 ONU CRPD, *Observación general sobre el artículo 9: Accesibilidad*, 25 de noviembre de 2013. CRPD/C/11/3, párr. 2. Énfasis añadido.

86 ONU Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general n.º 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párr. 2.

de obstáculos arquitectónicos en las paradas de transporte. Finalmente, la tercera dimensión es muy importante para mitigar los efectos que genera la diferencia económica y social. Esto se basa en el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza.⁸⁷ En ese sentido, medidas como la gratuidad o disminución del costo de pasaje se convierten en una estrategia necesaria para la reducción de las desigualdades económicas.

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

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESIBILIDAD AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

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

POLÍTICAS NACIONALES

El análisis de las políticas nacionales tomará como referentes las regulaciones establecidas en los principales instrumentos de política pública de Ecuador —Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y Agenda Nacional de Igualdad para las Personas con Discapacidad— y las competencias de la institucionalidad encargadas de su ejecución.

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

El PND 2007-2010,⁸⁸ adoptado en el primer período de gobierno de Rafael Correa,⁸⁹ estableció doce objetivos nacionales, tres de los cuales contienen menciones expresas a las personas con discapacidad. Estos son:

Objetivo 1: *Auspiciar la igualdad, cohesión, integridad social y territorial.* Contempla el acceso universal y la política 1.6 establece que estará orientada a auspiciar la igualdad y la integridad social, garantizando el acceso universal a los servicios públicos, programas sociales, culturales y recreativos de calidad, así como la generación de mecanismos y procesos de contraloría social para garantizar dicho acceso.

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

Objetivo 3: *Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.* En su política 3.4 establece que para aumentar la esperanza y calidad de vida de la población se deberían eliminar las barreras geográficas, económicas, culturales, de género y físicas, al igual que ejecutar programas de extensión de la protección social con énfasis en la atención primaria de «discapacitados».

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

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

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

Pese a las limitaciones de este plan, durante su vigencia se registraron avances significativos en materia de implementación de programas e institucionalidad sobre discapacidad. En primer lugar, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 338 del 23 de mayo de 2007 se declaró y estableció como política de Estado la prevención de discapacidades y la rehabilitación integral de las personas con discapacidad y se otorgó a la vicepresidencia de la República (VPR)⁹⁰ la responsabilidad de la ejecución de dicha política a través de la implementación del programa Ecuador sin Barreras. Este consistió en una política pública sustentada en un trabajo de coordinación interinstitucional entre el Consejo Sectorial de Política Social (CSPS),⁹¹ el CONADIS, los ministerios de Educación, Salud, Trabajo e Inclusión Social, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría de Pueblos.

Entre los objetivos de este programa estaban:

3. Ciudad sin barreras: Eliminación de las barreras físicas, urbanísticas, arquitectónicas y de transporte, 4. Derechos sin barreras: Asesoramiento y patrocinio legal, 5. Salud sin barreras: Garantizar el derecho a la atención sanitaria pública, gratuita, preferente y prioritaria, 6. Educación sin barreras: Educación, formación, capacitación empresarial, y 7. Registro de las personas con discapacidad.⁹²

En el marco de este programa, el CONADIS, junto con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, desarrolló las Guías Técnicas sobre Accesibilidad e Implementación de Unidades Básicas de Rehabilitación. Estas guías, en conjunto con las normas técnicas de accesibilidad del INEN,⁹³ establecen los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público y privado para definir las condiciones de accesibilidad de

90 En ese momento Lenín Moreno Garcés estaba a cargo de la VPR.

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

92 Banco Mundial, *Políticas de discapacidad en Ecuador* (Quito: Banco Mundial, 2013). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/180941468233708076/pdf/900330WP0p144600banco0mundial0final.pdf>.

93 Estas normas son: 1. Norma INEN de accesibilidad de las personas al medio físico; 2. Norma INEN 2850: Requisitos de accesibilidad para la rotulación; 3. Norma INEN 21-1: Directrices para el desarrollo de normas sobre sistemas de transporte. Necesidades de las personas con discapacidad y adultos mayores, y 4.

todas las personas a fin de proveer seguridad y prevenir los riesgos para la salud y la vida.⁹⁴

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

La política Ecuador sin Barreras desarrolló el primer programa social oficial: Misión Solidaria Manuela Espejo, orientado a dotar de ayudas técnicas y soluciones habitacionales a personas con discapacidad a escala nacional, quienes requerían, entre otras cosas, sillas de ruedas, andadores, muletas, etc.⁹⁵ Al mismo tiempo se creó el programa Sonríe Ecuador, con la finalidad de rescatar en la ciudadanía los valores de respeto hacia las personas con discapacidad.

En el año 2008 se vuelve a declarar como política de Estado al sistema de prevención de discapacidades, en conformidad con el art. 47 de la CRE,⁹⁶ y nuevamente se designa a la VPR como la instancia de implementación de esta política. Mediante el Decreto Ejecutivo n.º 1188 del 7 de julio de 2008 se encargó al CONADIS y al CSPS la formulación e implementación de la política del Sistema Nacional de Prevención de Discapacidades.

Otro gran ejemplo de las políticas institucionales surgidas a raíz de la promulgación de la CRE se encuentra en su art. 156, que dispone la creación y establece las atribuciones de los consejos nacionales de igualdad relacionados con las temáticas de género, étnica, generacional, intercultural, de discapacidades y de movilidad humana. Bajo este nuevo

Norma INEN 2853: Rampas para ingreso y egreso para personas con movilidad reducida a vehículos para el transporte terrestre de pasajeros.

94 Cristina Valencia y María Elisa Bernal, *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador* (Santiago de Chile: CEPAL, 2016), repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39995/1/S1600203_es.pdf.

95 El 23 de mayo de 2007 se constituyó como política de Estado el programa Ecuador sin Barreras, el cual era manejado por la VPR.

96 Ecuador, CRE, art. 47, que decreta: «el Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procura la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social».

marco, el Consejo Nacional de Discapacidades pasó a denominarse Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, CONADIS, de conformidad con el artículo referido de la CRE.⁹⁷ Además, se estableció un proceso de articulación con la Secretaría Nacional de Erradicación de la Pobreza y con el CSPS a fin de apuntalar la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, en el marco del objetivo 2 del PND 2007-2010, que promovía el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.⁹⁸

Por otra parte, el PNBV del período 2009-2013⁹⁹ asumió expresamente el paradigma del buen vivir, entendido como: «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muertes dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las condiciones humanas».¹⁰⁰

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

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

98 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*.

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

100 *Ibíd.*, 10.

establece como estrategia la necesidad de velar por el buen servicio y gestionar las mejoras en los sistemas de transporte público local.¹⁰¹

Con base en los objetivos y principios de este plan, en el mismo año la VPR complementó la Misión Solidaria Manuela Espejo con la creación de seis proyectos:

1. Proyecto Misión Solidaria Joaquín Gallegos Lara, cuyo objetivo consistía en apoyar con un incentivo económico a personas cuidadoras de personas con discapacidad severa y profunda; 2. Proyecto Órtesis y Prótesis, con la finalidad de dotar de prótesis a personas con discapacidad física con amputación o mutilación de miembros superiores o inferiores; 3. Proyecto Inserción Laboral, a fin de contribuir a la inclusión y capacitación laboral de las personas con discapacidad en cumplimiento del 4 % de la ley; 4. Proyecto Prevención de la Discapacidad Auditiva, cuyo objetivo era contribuir a prevenir la discapacidad auditiva en niños, niñas y adolescentes del sistema educativo a través del diagnóstico oportuno y entrega de ayudas técnicas; 5. Proyecto de la Discapacidad Visual, con el objetivo de contribuir a prevenir la discapacidad visual en niños, niñas y adolescentes del sistema educativo a través del diagnóstico oportuno y entrega de ayudas técnicas; y, 6. Tamizaje neonatal, cuyo fin era la prevención de errores metabólicos en recién nacidos a nivel nacional.¹⁰²

Los proyectos mencionados fueron ejecutados a lo largo del período 2010-2013. Los ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES), de Salud y de Trabajo fueron las instituciones encargadas de ejecutar las políticas en materia de inclusión social para personas con discapacidad.

De esta manera, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 6 del 30 de mayo de 2013 se creó la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS), institución adscrita a la VPR y encargada de desarrollar el proyecto de prevención de las discapacidades auditiva y visual. Una de las atribuciones de dicha entidad fue coordinar la transferencia de los programas y proyectos del programa Misión Solidaria Manuela Espejo a los ministerios rectores encargados de promover una buena calidad de vida para las personas con discapacidad.¹⁰³

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

102 Valencia y Bernal, *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*, 23.

103 *Ibíd.*, 16.

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

Finalmente, el actual PNBV 2013-2017¹⁰⁴ cuenta con doce estrategias nacionales y doce objetivos nacionales, de los cuales los que se aproximan al tema de esta investigación son el objetivo 2: auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión, la equidad social y territorial en la diversidad, y el objetivo 3: mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, en ninguno de los dos existe un desarrollo específico sobre los derechos de las personas con discapacidad ni sobre la accesibilidad al servicio de transporte público, lo cual evidencia una regresión de los derechos de aquel grupo de personas, tomando en cuenta que esto sí fue considerado en el plan anterior.

Dentro del período referido, en cuanto a políticas específicas, en el año 2013 se adoptaron las Agendas Nacionales de Igualdad como instrumentos de acompañamiento a los procesos de planificación nacional, cuyo cumplimiento se encuentra a cargo de los cinco consejos nacionales para la igualdad previstos por la CRE.

La Agenda Nacional de Igualdad para las Personas con Discapacidad¹⁰⁵ señala en su introducción que se sustenta en estándares internacionales de derechos humanos, en especial aquellos contenidos en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999 y la CDPD de 2006. Dicha agenda presenta propuestas de políticas públicas a corto y mediano plazo relacionadas con la protección de los derechos de las personas con discapacidad que van desde la contribución de las instituciones públicas y privadas hasta la participación activa de la sociedad civil. Se menciona como política de accesibilidad: «Asegurar el acceso de las personas con discapacidad al medio físico, al transporte,

104 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017* (Quito: SENPLADES, 2013), 8, <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%932017.pdf>.

105 Ecuador CONADIS, *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*.

a la comunicación, a la información, a los bienes y servicios básicos». ¹⁰⁶ Para ello, se establecen los siguientes lineamientos:

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

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

Adicionalmente, un hecho que preocupa es que en la agenda la discapacidad es tomada como una política de prevención relacionada con los derechos de aquellas personas, ya que esto genera una imagen negativa sobre quienes viven con discapacidad. ¹⁰⁷ Al respecto, cabe tener en cuenta que el CRPD, en 2014, recomendó a Ecuador «ajustar la política pública del Estado parte con el propósito de que la prevención de la discapacidad no sea considerada como una política de promoción de los derechos de las personas con discapacidad». ¹⁰⁸ Esta recomendación fue realizada en virtud de que se contrapone con el art. 8 de la CDPD, específicamente cuando se refiere a promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad. ¹⁰⁹ Es decir que la discapacidad no es una condición que se pueda

¹⁰⁶ *Ibíd.*, 41.

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

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ ONU Asamblea General, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art. 8.

prever, dado que enfatiza una restricción de capacidades y elude la dimensión social y relacional de la discapacidad.

Por lo tanto, sorprende aún más que, habiendo una agenda específica que trata el tema de la discapacidad y que guarda armonía con estándares internacionales, esta no prevea un concepto de accesibilidad conforme lo establece el art. 9 de la CDPD¹¹⁰ y que el sistema de transporte público no sea accesible, de acuerdo con lo que dispone la Observación General n.º 2¹¹¹ del CRPD sobre la accesibilidad. Es tan evidente este vacío que en la misma agenda, en el eje relacionado con el transporte, indica que: «las autoridades competentes no son conscientes sobre la importancia que para las personas con discapacidad tiene el acceso al transporte público».¹¹²

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

El referido programa desarrolló los proyectos:

1. Inclusión Participativa, cuyo objeto era promover el empoderamiento comunitario y desarrollo local de las personas con discapacidad y sus familias, a través de la Rehabilitación Basada en la Comunidad;
2. Inclusión Productiva, con la finalidad de asesorar las ideas de negocios de

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

111 ONU CRPD, *Observación General n.º 2*, párr. 13.

112 Ecuador CONADIS, *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*, 85.

las personas con discapacidad; 3. Gestión Inclusiva de Riesgos, a fin de brindar asesoría que permita la incorporación de las necesidades de las personas con discapacidad en el proceso de la gestión de riesgos frente a emergencias y desastres; 4. Accesibilidad Universal, cuyo objeto era evaluar el espacio, producto o servicio a fin de hacerlo accesible para el usuario, y 5. Cooperación Internacional con la finalidad de internacionalizar el modelo de atención integral para personas con discapacidad.¹¹³

El eje relacionado con la accesibilidad universal pretendía, de conformidad con el art. 9 de la CDPD, elaborar guías metodológicas que proporcionen indicadores sobre la situación en que se encuentran las personas en condición de discapacidad en todas las zonas, así como las alternativas para mejorar las condiciones de accesibilidad.

En el año 2013, Rafael Correa fue electo por tercera vez presidente de la república, con Jorge Glas Espinel como vicepresidente. Por esta razón, los proyectos y programas en materia de discapacidad creados por el anterior vicepresidente, Lenín Moreno, se reorientaron hacia un interés dirigido al cambio de la matriz productiva. Como consecuencia, se evidenció una reducción en el trabajo realizado por el CONADIS y la SETEDIS, dado que desde la posesión del nuevo vicepresidente no se ha encontrado ningún proyecto, plan o programa implementado en favor de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 1047 del 25 de mayo de 2016, se suprimió la SETEDIS y se dispuso lo siguiente: «transfíranse los planes, programas y proyectos a cargo de la SETEDIS a las diferentes instituciones de la Función Ejecutiva, según las atribuciones asignadas [...]».¹¹⁴ Por lo tanto, se puede concluir que, desde el último período de gestión del gobierno nacional, se registra un cambio en la política de Estado de prevención y promoción de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Con lo anteriormente expuesto se ha podido evidenciar que las políticas públicas nacionales sobre discapacidad en el Ecuador han acogido

113 Ecuador Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades — SETEDIS—, «Servicios que ofrece SETEDIS y las formas de acceder a ellos: Reporte Abril 2015», *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*, <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/d-Servicios-que-ofrece-y-las-formas-de-acceder-a-ellos-ABRIL-2015-Pichincha.pdf>.

114 Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1047*, Registro Oficial 788, 1 de julio de 2016, arts.1 y 2.

la mayoría de los preceptos de la CDPD en sus planes, resaltando el esfuerzo por parte del Estado de incluir aspectos de protección, promoción y respeto de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, en lo que se refiere a los planes nacionales, no se ha logrado posicionar de manera expresa, sostenida y programática medidas específicas para la adecuación y accesibilidad del transporte público con base en el principio de igualdad y no discriminación.

En el período 2007-2010 se eligió por primera vez a un vicepresidente con discapacidad y se desplegó una gran preocupación sobre el tema de discapacidades. Se estableció como política de Estado «la prevención de las discapacidades, atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad».¹¹⁵ Luego, en el año 2008 se declaró en emergencia el Sistema de Prevención de Discapacidades y se adoptó como política de Estado la prevención y rehabilitación de la discapacidad.

Con agrado se acogió la política nacional de discapacidades desarrollada en distintos planes, programas y proyectos como la Misión Solidaria Manuela Espejo, la Misión Joaquín Gallegos Lara, los proyectos de órtesis y prótesis, inserción laboral, discapacidad visual y el programa Sonríe Ecuador. Estas líneas de acción fueron desarrolladas con un enfoque hacia lo social, rescatando la individualidad, capacidades y necesidades de las personas con discapacidad y eliminando todo tipo de barreras y obstáculos que menoscaban su plena participación y desarrollo en la sociedad.

En el período 2009-2013 se ejecutan iniciativas para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, como la institucionalización de la Misión Solidaria Manuela Espejo y la creación de la SETEDIS, ejes fundamentales para impulsar políticas sociales incluyentes en favor de las personas con discapacidad en los ámbitos de salud, trabajo y de gestión; empero, no se observa una definición de ajustes razonables ni avances en el tema de accesibilidad para personas en esa condición, específicamente en lo que se refiere al transporte público.

En el período 2013-2017 se adopta la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades con el objetivo de impulsar políticas contando

115 Ecuador, *Decreto Ejecutivo 338*, Registro Oficial 90, 23 de mayo de 2007. Se declaró y estableció como política de Estado la prevención de discapacidades, la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad.

con la intervención directa de personas en esa condición y en favor de ese sector social. Sin embargo, los avances durante este período fueron leves en general y nulos en lo que respecta al tema de accesibilidad al transporte público, además de que se suprimió la SETEDIS, que era el órgano rector de las políticas en materia de discapacidad.

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

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

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

En cuanto a las políticas de acceso, es fundamental mencionar que la inclusión de la condición de accesibilidad no es una variable constante en los tres planes de desarrollo y que tampoco se determinan políticas específicas, metas e indicadores incluyentes en los planes antes mencionados.

POLÍTICAS LOCALES

En 1993, el Municipio de Quito obtuvo el régimen legal y administrativo del DMQ, a través del cual adquirió nuevas competencias, entre ellas la gestión del transporte público.¹¹⁶ Teniendo como base esta

116 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito —MDMQ—, *La planificación del desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020* (Quito: MDMQ, 2001).

competencia, se revisaron los planes metropolitanos de desarrollo y ordenamiento territorial de las tres administraciones del período bajo análisis: Paco Moncayo, Augusto Barrera y Mauricio Rodas.

En el año 2000, Paco Moncayo Gallegos asumió la alcaldía de la ciudad de Quito y en su administración se aprobó el plan denominado *La planificación del desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020*.¹¹⁷ En este plan se estableció que la accesibilidad y la falta de gerencia del tráfico y del transporte urbano eran una de las problemáticas que debía enfrentar la municipalidad. También se reconoce que la inaccesibilidad y falta de transporte en la ciudad de Quito se debe a: «La morfología de la ciudad y del área metropolitana, y la forma de ocupación y del uso del suelo [...] han condicionado la estructura del sistema vial y de los desplazamientos de la población y de los bienes [...] con efectos visibles de congestión, déficit de transporte colectivo y contaminación ambiental».¹¹⁸ Para enfrentar esta situación, los objetivos de este plan en materia de movilidad fueron: 1. Realizar la Ciclo Q, que consistía en la construcción de ciclovías en la ciudad de Quito como alternativa de transporte; 2. Construir el Metrobús Q, que consistía en un sistema de transporte sustentable para el sector del sur; y, 3. Implementar el sistema del trolebús, con la finalidad de transportar hasta 250 000 pasajeros al día, con una prolongación desde el sector de Morán Valverde hasta Quitumbe.

Pese a que sucedieron varios acontecimientos en el ámbito nacional que debían generar un interés superior por parte de la autoridad local en materia de discapacidad y accesibilidad —como la designación en el año 2007, por primera vez, de un vicepresidente con discapacidad y la adopción en el año 2008 de una nueva Constitución que consagraba de manera expresa los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la discapacidad—, en el plan local de Moncayo no se evidencia ninguna política o programa específico en materia de accesibilidad al transporte público para personas con discapacidad.

Por otra parte, en el año 2009, aún bajo la influencia del PND 2007-2010 y con el nuevo PNBV del período 2009-2013, asumió la alcaldía

117 *Ibíd.*, 23.

118 *Ibíd.*, 24.

Augusto Barrera. En su administración se aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022,¹¹⁹ el cual se sustentó en la CRE, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),¹²⁰ y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.¹²¹

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

Asimismo, para configurar un territorio distrital accesible mediante sistemas de movilidad y transportes seguros y eficientes se priorizaron como objetivos: la puesta en funcionamiento del metro como eje central del transporte público masivo urbano, la optimización de la red vial de la ciudad en función de la demanda de conectividad y accesibilidad de Quito, y el mejoramiento de las condiciones físicas para la movilidad no motorizada.¹²² Sin embargo, desde el punto de vista funcional, en el plan no se consideró plantear la idea de un transporte público accesible que cuente con un diseño amigable.

Al respecto, la autoridad local planteó la idea del metro como una transformación histórica del transporte público, que mejoraría el sistema de transporte convencional en la ciudad volviéndolo más accesible y garantizando una mejor calidad de vida a las personas con discapacidad, en los siguientes términos:

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

119 MDMQ, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*, Registro Oficial 270, Suplemento, 30 de marzo de 2012.

120 El art. 296 del COOTAD faculta a los GAD el normar instrumentos complementarios de planificación del ordenamiento territorial.

121 Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 306, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2010.

122 MDMQ, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*, 85-6.

Sistema Integrado de Transporte de Pasajeros (SITP) del Distrito Metropolitano de Quito.

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

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

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

En el referido plan se describe una visión de la movilidad para Quito conforme a lo siguiente:

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

De esta forma, se toma a la movilidad como un factor clave de la articulación de los actores y las dinámicas de desarrollo. El concepto

123 MDMQ, *Metro de Quito*, <http://www.metrodequito.gob.ec>.

124 MDMQ, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*, Registro Oficial 467, 26 de marzo de 2015, 54.

125 *Ibíd.*, 80-1.

de movilidad es considerado un eje transversal de la actual administración municipal, procurando el mejoramiento del acceso en los sectores periféricos y para los grupos de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad física.

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

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

¹²⁶ *Ibíd.*, 83.

¹²⁷ Entrevista a Daniela Chacón, citada en Ernesto Pazmiño Granizo, *Congreso Regional sobre Políticas de Violencia de Género* (Quito: Defensoría Pública del Ecuador, 2015).

En la misma línea, se señala que otra de las políticas consideradas en el desarrollo del plan se refiere a garantizar una política social e intercultural que promueva la cohesión, la igualdad y los derechos humanos, con énfasis en grupos de población con vulnerabilidad, de atención prioritaria y que presentan diversas situaciones de brecha. Sobre este punto, el Municipio ha establecido como línea de acción estratégica el diseño e implementación de los nuevos enfoques de política social para atender la equidad de género, generacional, étnica y territorial de las personas con discapacidad.¹²⁸

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

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

Con respecto a la política de Augusto Barrera, se pudo identificar que los objetivos estratégicos establecidos en cuanto a la inclusión social, tales como el acceso universal al servicio de transporte público de las personas y sus familias en condición de exclusión, se quedaron en el planteamiento formal como orientaciones, dado que no se diseñaron mecanismos para hacer efectiva su aplicación. Los asuntos referentes a movilidad fueron desarrollados en términos generales, sin que haya existido un aporte real para el tema de este estudio, pese a la cercanía en ideologías y política con el Gobierno central de turno.

128 MDMQ, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*, 19.

De la administración de Mauricio Rodas es importante destacar el avance de la política en materia de accesibilidad peatonal a equipamientos y servicios, así como la dotación de espacios para el recreo y disfrute al aire libre para la ciudadanía. No obstante, es necesario señalar que la adecuación de las políticas públicas en materia de discapacidad al marco de protección internacional es limitada. Es así que, durante su administración, el CRPD recomendó al Estado ecuatoriano que la accesibilidad debe considerarse no solo en el contexto de la igualdad y no discriminación, sino también como un modo de invertir en la sociedad y como parte integrante de la agenda para el desarrollo sostenible.¹²⁹

Finalmente, se puede concluir que, pese al contexto interno del país y al marco de protección internacional y nacional orientados a la promoción, protección y aseguramiento del pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, los planes locales no han sido fuente de inspiración en materia de discapacidad ni de accesibilidad, dado que no ha existido un aporte real que genere un entorno en el que aquellas puedan participar plenamente en la toma de decisiones de asuntos públicos que les conciernen y en igualdad de condiciones y oportunidades que las demás.

LAS POLÍTICAS DE ACCESO AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN EL DMQ DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES ESTATALES

Para sustentar de mejor manera el análisis sobre el alcance, los avances y límites que presentan los lineamientos nacionales y locales referidos, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a representantes de las instituciones rectoras de esta política a nivel nacional y local. Así, por un lado, se entrevistó al magíster en accesibilidad Carlos Caicedo, delegado del CONADIS,¹³⁰ y, por otro lado, a un funcionario municipal, quien pidió mantener su identidad en reserva.¹³¹

Para Caicedo, la accesibilidad significa que cualquier persona, independientemente de sus capacidades, pueda acceder a todo servicio, espacio y entorno en igualdad de condiciones que las demás. En

129 ONU CRPD, *Observación General n.º 2*, 2.

130 Carlos Caicedo, delegado del CONADIS, entrevistado por la autora, Quito, 16 de noviembre de 2016.

131 La entrevista refleja las acciones adoptadas por el MDMQ.

cuanto al acceso al transporte público de las personas con discapacidad, el funcionario reconoce que el CONADIS no ha garantizado este derecho, dado que ello implica que sea totalmente accesible, lo cual no depende de esta institución, sino de la ejecución práctica de cada gobierno local.

Por su parte, el funcionario del MDMQ manifestó que el problema de la inaccesibilidad en Quito es la misma ciudad, por cuanto no está diseñada para las personas con discapacidad, problema que está ligado a la falta de normativa interna del GAD para hacer cumplir la CRE y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Según Caicedo, el CONADIS formula la política pública desde la normativa del INEN, herramienta que permite a todos los GAD municipales y provinciales realizar, proyectar y diseñar todo tipo de programas de manera que sean más amigables para todas las personas, no solamente para las que se encuentran en condición de discapacidad.

Caicedo señaló además que, como delegado institucional del CONADIS, preside los dos comités del INEN que se encargan de elaborar normativa en materia de discapacidades. Por un lado, su tarea consiste en actualizar la normativa vigente y ajustarla a estándares internacionales de derechos humanos y, por otro, crear la normativa necesaria. Por ejemplo, indica que en la normativa relacionada con la rotulación se incorporó por primera vez el braille en el Ecuador, avance que fue realizado mediante la participación directa de las personas afectadas y de quienes se encargan de construirla. También expresó que las personas con discapacidad tienen un lema que dice: «Nada de nosotros sin nosotros», la cual se ha constituido en el eslogan de unidad y de participación de ellas hacia cualquier proyecto, programa u acción en el que se vean inmersos sus derechos. Frente a este hecho, el CONADIS ha creado un Código de Práctica Ecuatoriana para la Elaboración de Normas al Transporte Público,¹³² en el cual se contó con la participación de federaciones de personas con diversos tipos de discapacidad, académicos y autoridades.

Por su parte, el funcionario municipal señaló que dentro del POT el MDMQ planteó como objetivo la construcción de una ciudad con accesibilidad universal. Por esta razón, para la construcción del Metro

132 Ecuador INEN, *Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042:2009*.

se ha puesto como uno de los objetivos principales la construcción de paradas peatonales adecuadas, así como que se contará con una infraestructura óptima para que sea usada por personas con cualquier tipo de discapacidad.

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

Caicedo, por su parte, afirmó que la accesibilidad es un proceso que va incorporándose progresivamente y que se logra por medio de herramientas como las normas técnicas, que han demostrado lograr un cambio, aunque sea de a poco. Las normas sobre accesibilidad son 22, las cuales se encuentran en vigencia y fueron ratificadas mediante un Reglamento Técnico que las designó como obligatorias desde el año 2009. Su actualización empezó en el año 2014 y aún no se ha culminado, pues aún faltan tres por actualizar; sin embargo, se han creado ocho nuevas normas relativas al acceso al medio físico. El problema, según el entrevistado, es el poco presupuesto para poder difundirlas, razón por la cual se está trabajando en la suscripción de convenios con la Universidad de las Américas, la Universidad San Francisco de Quito, la Escuela Politécnica Nacional, entre otras, a fin de que se ponga en conocimiento, en un primer momento, a los estudiantes de Ingeniería y Arquitectura sobre estas normas técnicas de accesibilidad, para luego transversalizar en los años subsiguientes con los estudiantes de las carreras de Medicina y de Derecho.

Resaltó la importancia de que las normas dejen de ser tan densas y pasen a formar parte de un lenguaje más amigable, para lo cual el CONADIS está impulsando cursos de sensibilización avalados por el Ministerio de Educación y el INEN. Estos cursos tienen una duración

de 40 horas, deben ser aprobados con una nota mínima de 80/100 y son muy prácticos porque obligan a las personas a que se familiaricen con la normativa y sus actualizaciones.

El funcionario municipal, por su parte, con respecto al tema de coordinación con el CONADIS y con los ministerios rectores de la política de accesibilidad, manifestó que dicha institución ha sido el ente rector de políticas de discapacidad y, a la vez, el órgano encargado de dar seguimiento a esos lineamientos. Asimismo, indicó que existe un compromiso por parte del MDMQ de trabajar de manera articulada con las autoridades competentes a fin de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en el transporte público. No obstante, eso es un trabajo del día a día y que requiere tiempo para ver resultados.

Finalmente, este mismo funcionario, en cuanto a la accesibilidad y su incorporación dentro de la planificación y ordenamiento territorial del DMQ, sostuvo que el ejercicio de la planificación siempre va dirigido a mejorar el bienestar colectivo e individual de las personas y eso se ejecuta mediante la prestación de servicios de calidad y con eficiencia. El sistema de movilidad está planificado en función de las necesidades de las personas y es por eso que considera que la accesibilidad sí está contemplada como una meta importante que va a realizar esta administración. El representante del CONADIS concluyó su entrevista señalando una frase de su autoría que siempre usa en sus capacitaciones sobre accesibilidad, que dice: «la inexistencia de accesibilidad del entorno construido constituye la manera más sutil de discriminar a una persona»,¹³³ razón por la cual considera que la participación de las personas con discapacidad es indispensable en la formulación de toda política pública relacionada con la materia y que es fundamental que el MDMQ, independientemente del tipo de proyecto o documento normativo que elabore, cuente siempre con la opinión de las personas que se encuentran en esa condición.

Como resultado de las dos entrevistas, se puede determinar que el derecho a una vida libre e independiente por la que se aboga para una persona en condición de discapacidad se encuentra limitada y esto se debe a las barreras físicas y sociales que deben enfrentar diariamente.

133 Carlos Caicedo, delegado del CONADIS.

Ambos entrevistados concluyen que se podrían desarrollar programas más amigables para todos, en los que se cuente con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil. Dichos programas deberían atender los reclamos de los titulares de derechos, así como apoyar la responsabilidad de los actores y de los participantes.

Según los entrevistados, no existen indicadores adecuados que midan el grado de afectación a las personas con discapacidad, particularmente la física, para acceder al sistema de transporte público en la ciudad de Quito, situación que dificulta aún más el seguimiento y evaluación. Sin embargo, existe el compromiso por parte de ambas instituciones de coordinar y gestionar políticas integrales junto con las autoridades competentes para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

LAS POLÍTICAS DE ACCESO AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN EL DMQ DESDE LA VISIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

Para recoger las percepciones directas de las personas con discapacidad, a continuación se presentan los resultados de tres tipos de instrumentos que fueron aplicados durante el proceso de investigación: una entrevista semiestructurada realizada a una persona con discapacidad física,¹³⁴ el trabajo con un grupo focal de personas con discapacidad,¹³⁵ y la observación participante, derivada de un acompañamiento realizado a una persona con discapacidad. A partir de los resultados de estos instrumentos se presentan aproximaciones de carácter exploratorio que buscan aportar a la comprensión del grado de ejecución actual de las políticas públicas de acceso al sistema de transporte público en la ciudad de Quito.

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

135 El grupo focal se realizó en la ciudad de Quito el 17 de noviembre de 2016 a un grupo de diez personas con discapacidad física pertenecientes a la Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física.

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Se eligió realizar una entrevista semiestructurada,¹³⁶ puesto que constituye una herramienta que permite a quien investiga partir de preguntas previamente elaboradas e ir las adecuando o complementando de acuerdo con el desarrollo del diálogo que mantiene con la persona entrevistada. Se trata de una herramienta mucho más flexible que otras y de gran utilidad en investigaciones que abordan aspectos que pueden mover la sensibilidad de las personas, además de que permite generar un espacio de confianza.

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

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

Para el entrevistado, la situación de una persona con discapacidad, especialmente si es física, se convierte en una limitante para integrarse socialmente. Señaló, además, que las autoridades competentes no

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

prestan atención a sus demandas ni mucho menos invierten tiempo ni dinero para tratar de remediar la situación de accesibilidad. En su criterio, la discapacidad es algo que a la sociedad le toma tiempo aceptar, y en muchas ocasiones no se acepta nunca.

GRUPO FOCAL

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

Por otra parte, el objetivo del grupo focal fue la recolección de percepciones por parte de las personas con discapacidad física relacionadas con la temática presentada, identificando avances, límites y retos de las políticas; para ello, se propició una permanente interacción con los participantes.¹³⁷ El grupo estuvo conformado por diez personas, con un adecuado equilibrio entre hombres y mujeres con diversos tipos de discapacidad, prevaleciendo la física, que viven en Quito y son de distintas edades y condición económica, a quienes se les plantearon ocho preguntas generadoras.

Sobre la utilización del transporte público, todas las personas del grupo sostuvieron que lo usan como medio diario para movilizarse de un sitio a otro. No obstante, todas expresaron que enfrentan dificultades diarias para hacer uso de este servicio causadas por su propia condición, así como por la percepción de la sociedad. «La situación de una persona en nuestra condición se convierte en una limitante para integrarse socialmente». «Las personas sin discapacidad no logran aún comprender qué es la discapacidad». «Nadie se preocupa por nosotros».¹³⁸

137 El grupo focal es ante todo una técnica de investigación cualitativa, donde la discusión grupal se utiliza como un medio para generar entendimiento profundo de las experiencias y creencias de los participantes.

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

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

En cuanto al acceso al transporte, la mayoría de las respuestas se encaminaron a definirlo como el derecho a movilizarse con seguridad y libertad, contar con rampas adecuadas, que todas las áreas del sistema de transporte público sean accesibles y que el transporte debe ser para todos, para lo cual exigen la implementación de medios físicos y técnicos adecuados para su cumplimiento. Muchos consideran que las estaciones del sistema de transporte público de la ciudad no son accesibles, ya que muchas no poseen rampas y si las tienen, no cuentan con la inclinación adecuada y no poseen la señalización necesaria.

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

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

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Para el caso que nos ocupa se seleccionó la realización de una observación participante, puesto que esta técnica refleja la realidad de las personas con discapacidad física al momento de acceder al transporte público. También permite que quien investiga pueda recoger datos

relevantes a partir de una relación directa con la situación mediante el acompañamiento y la vivencia de las personas afectadas.

Para la observación participante¹³⁹ se acompañó a una persona con discapacidad física a la estación de la Ecovía denominada «De las Universidades», ubicada en la avenida 12 de Octubre de la ciudad de Quito, con el fin de constatar las situaciones y condiciones que debe enfrentar diariamente para hacer efectivo su derecho al acceso al transporte público. Se realizó un recorrido de 12:30 a 14:30, aproximadamente, con un trayecto de sur a norte, hasta llegar a la estación principal de la Ecovía ubicada en la avenida Río Coca. Luego se procedió a constatar las condiciones físicas de dicha estación, así como su entorno.

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

En cuanto a la eliminación de barreras físicas, se logró comprobar que existe la habilitación y ubicación de espacios para colocar sillas de ruedas dentro del bus. Sin embargo, no existen los sistemas de seguridad ni espacios para la colocación de objetos pertenecientes a los usuarios con discapacidad. Asimismo, el número, localización y señalización de espacios para usuarios con sillas de ruedas son insuficientes e inadecuados, ya que no permiten ejercer libre y plenamente el derecho a la movilidad.

En el aspecto actitudinal, se logró evidenciar distintas formas de rechazo de los pasajeros. Desde la actitud pasiva, que implica que los pasajeros adopten una actitud de indiferencia o que ignoren a la persona,

139 La observación participante consiste en una técnica empleada por el investigador que implica un proceso de aproximación de conocimiento. Se la emplea para evidenciar una situación en concreto, define sus objetivos e interpreta los datos observados. Requiere detallar cuándo se realizó (fecha, lugar, parada, etc.) y describir a la persona con discapacidad, sin dar su nombre, pero sí los datos de identificación.

hasta la actitud activa por medio de miradas de antipatía de la gente que se encontraba alrededor. Estas actitudes reflejan que se mantiene la concepción de percibir a las personas con discapacidad como limitadas o anormales; es decir, se conservan las barreras sociales impuestas por las personas sin discapacidad, demostrando su discriminación, exclusión y marginación.

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

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

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

A pesar de ello, como se demuestra en el estudio presentado, aún hay mucho camino por recorrer. Es necesario consolidar una política pública expresa y sostenida en materia de acceso al transporte público a nivel nacional y local; fortalecer la institucionalidad de tal forma que se pueda realizar un seguimiento y evaluación permanentes de

la normativa nacional a través de indicadores específicos; promover la participación de las personas con discapacidad física en la definición de la política pública, y establecer un sistema periódico de rendición de cuentas.

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

De esta manera, en este capítulo se ha buscado sistematizar la información acerca de la condición de accesibilidad en los planes nacionales y locales y se ha buscado contrastar con el enfoque vivencial de las propias personas con discapacidad física. El gran reto que proyecta esta investigación, a continuación, es plantear lineamientos sobre cómo implementar políticas de respeto y de derechos humanos y de diversidades.

CAPÍTULO TERCERO

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

En este capítulo, junto con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos analizados en el primer capítulo y el diagnóstico del estado de situación desarrollado en el segundo, se formula una propuesta de lineamientos básicos que contribuyan al fortalecimiento de la política de accesibilidad al transporte público.

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ACCESIBILIDAD

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

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

que suelen ser aspectos centrales de la inequidad hacia las personas que tienen discapacidad.

Seis fueron los elementos identificados en el capítulo segundo de esta obra y que guardan relación con las líneas de acción que deben guiar una política exitosa de accesibilidad. En esta sección se retoman estos componentes a fin de determinar el grado de incorporación de los enfoques de derechos humanos y de diversidades.

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

El segundo componente está relacionado con verificar si el diseño de los planes y programas analizados en esta investigación toma como marco de referencia y orientación a los estándares contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el marco constitucional nacional. En el presente trabajo investigativo se realizó un análisis de los instrumentos de planeación de nivel nacional y local vigentes. En el caso de los PNBV, se evidenció que han acogido la mayoría de los preceptos y principios orientadores de la CDPD y se resaltó el esfuerzo por parte del Gobierno nacional de incluir aspectos de protección, promoción y respeto de los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, también se evidenció que en los referidos planes no se ha logrado posicionar de manera expresa, sostenida y programática medidas específicas para la adecuación y accesibilidad del transporte público con base en el principio de igualdad y no

discriminación. Mientras que en los POT se evidenció que el entorno político y social se prestaba para que las administraciones del período estudiado contribuyan a la aplicación de los principios rectores de la CDPD; sin embargo, de lo analizado se pudo reconocer una estructura formal en el diseño, más no una contribución al fortalecimiento de las capacidades de las entidades del MDMQ.

El tercer componente está relacionado con determinar si las personas con discapacidad fueron asumidas en los planes y programas analizados como sujetos o como objetos de intervención. En este caso, se observó con beneplácito que las personas con discapacidad, luego de tanta lucha, según lo analizado en los modelos de la discapacidad recogidos en el capítulo primero de esta obra, ya sean reconocidas formalmente como sujetos de derechos capaces de demandar prestaciones y conductas, como también lo manda la CRE en su art. 10. Es decir, ya no son consideradas personas con necesidades que deben ser asistidas.

El cuarto componente consiste en determinar si se han contemplado acciones positivas concretas para asegurar la igualdad material en favor de las personas con discapacidad. Para este punto cabe indicar que, pese a que las políticas públicas sirven como herramientas que proponen soluciones a problemas prioritarios en búsqueda de igualdad de oportunidades y de condiciones para las personas, en el caso específico del acceso al transporte público no se han encontrado dichas medidas o acciones aplicadas para las personas con discapacidad física.

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

Finalmente, el sexto componente hace referencia a determinar qué mecanismos de rendición de cuentas se han previsto en la política pública y si esta cuenta o no con dispositivos para expresar quejas y denuncias. Sobre este punto es necesario señalar que contar con medidas efectivas de rendición de cuentas constituye la razón de ser del enfoque de derechos humanos. A pesar de ello, de los planes y programas analizados se evidenció que no existe un modelo conceptual para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas ni se cuenta con un proceso de rendición de cuentas que permita que el Estado cumpla con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir, conforme lo manda la CRE.

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

El primer lineamiento está relacionado con el desarrollo normativo, a través del cual se expone la necesidad de revisar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios de transporte con perspectiva de derechos humanos, en el marco del cumplimiento de las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas. El segundo corresponde a la institucionalidad de los organismos públicos y privados comprometidos con impulsar la participación de la sociedad civil con y sin discapacidad física, teniendo en cuenta que el alcance de la política pública debe atender el interés del sector directamente afectado. Finalmente, el tercer componente se refiere a: contar con un sistema de gestión que mantenga un enfoque basado en derechos humanos y diversidades que abarque la información y capacitación, en el cual se forme a todas las personas involucradas en los problemas por falta de

accesibilidad; la eliminación de obstáculos y barreras en el entorno que dificultan o impiden el acceso de las personas con discapacidad física al transporte público, y la canalización de quejas y reclamos, entendiéndose como la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales para personas con discapacidad física.

LINEAMIENTO 1: POLÍTICA DE ESTADO Y TRANSVERSALIDAD CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y DIVERSIDADES

El primer pilar de la política pública está basado en la definición del Estado como garante de derechos y de los ciudadanos como titulares de aquellos derechos. La prioridad del Estado es la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Esta perspectiva debe permear en todas las estructuras gubernamentales, para lo cual se requiere integrar y alinear las políticas y programas con el fin de evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas.

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

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

Bajo este marco, el objetivo de este lineamiento sería incorporar el derecho al acceso de las personas con discapacidad física en la normativa

nacional, programas y acciones de la administración pública. Como estrategia se plantea instrumentar una política de Estado en materia de derechos humanos y diversidades de las personas con discapacidad física, para lo cual se proponen las siguientes líneas de acción:

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

LINEAMIENTO 2: GARANTIZAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EN LA DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para asegurar la garantía del derecho humano de las personas con discapacidad física de acceso al transporte público se deben fortalecer,

en primer lugar, sus capacidades como titulares de derechos para que exijan efectivamente su derecho, y, segundo, posicionar al derecho a la participación como elemento clave para el empoderamiento desde una perspectiva emancipadora.

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

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

Para lograr una efectiva participación es necesario que las herramientas jurídicas institucionales y las políticas públicas contemplen mecanismos que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad física en condiciones de igualdad y con las mismas oportunidades. Así, el objetivo de este lineamiento está encaminado a implementar mecanismos de participación activa de las personas con discapacidad física como agentes directos de su derecho al acceso al transporte público.

Por consiguiente, se plantea como estrategia que el MDMQ, a través de la Secretaría de Movilidad, promueva la participación ciudadana, para lo cual promoverá espacios de consulta periódica para recoger las opiniones, experiencias e intereses de las organizaciones sociales de personas con y sin discapacidad física y de organismos no gubernamentales. De esta forma, se buscará que los servidores públicos y autoridades encargadas del manejo del transporte público tengan una mejor apreciación del problema de accesibilidad que enfrenta la población con discapacidad física para el ejercicio de su derecho al acceso al transporte público.

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

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

LINEAMIENTO 3: INCREMENTAR LA ACCESIBILIDAD EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

Para el desarrollo de este lineamiento se proponen tres ejes importantes: 1. Accesibilidad a las tecnologías de la información, sensibilización y capacitación; 2. La eliminación de obstáculos y barreras; y, 3. La canalización de quejas y reclamos. A continuación se detalla el alcance específico de cada uno.

ACCESIBILIDAD A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN

El derecho a la accesibilidad se materializa con todos los medios necesarios para hacerlo efectivo, como en este caso, el derecho al acceso al transporte público. De esta forma, es imperativo que el Gobierno central y el municipal, a través de los medios de comunicación como la televisión, la radio y los periódicos, garanticen el derecho al acceso a una información adecuada y accesible.

Adicionalmente, la obligación de hacer accesibles los servicios de uso público o abiertos al público para las personas con discapacidad física le corresponde a cualquiera que los oferte. El hecho de que solo se les exija la garantía de accesibilidad a las autoridades estatales o a entidades de carácter público no erradica la discriminación que puede provenir de particulares, en tanto la negación del acceso se entiende como un acto discriminatorio, no importa de quién provenga.¹⁴⁰ Por lo tanto, el objetivo de este lineamiento será plantear la necesidad de que los sistemas de servicios y datos informatizados ofrecidos al público sean desde el inicio accesibles para las personas con discapacidad física.

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

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

1. El Gobierno central, conjuntamente con el MDMQ, deberán velar porque los profesionales y expertos en materia de accesibilidad puedan obtener información adecuada y pertinente relacionada con la política de discapacidad y con las medidas que permitan el acceso.
2. El Gobierno central deberá encargarse de la elaboración de estrategias para que la información y comunicación sean accesibles para las personas con discapacidad física en el servicio de transporte público.
3. El Gobierno central, a través del Ministerio de Educación y en coordinación con la administración municipal, deberá estimular y dirigir a las personas con discapacidad física para que se incorporen en todos los dispositivos de capacitación y difusión de derechos y obtengan igualdad de condiciones y oportunidades en todos los ámbitos de su vida.
4. El gobierno local deberá reforzar las áreas especializadas en temas de movilidad y transporte público —tales como en la Secretaría de Movilidad, la Agencia Metropolitana de Tránsito y la EPMT— mediante capacitaciones permanentes a sus funcionarios sustentado

140 ONU CRPD, *Observación General n.º 2*, 2.

- en el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos, la valoración de las diversidades y el reconocimiento de las particulares formas de atención específica que requieren, de acuerdo con el tipo de discapacidad y la diversidad de los sujetos.
5. El MDMQ, a través de sus entidades adscritas (Secretaría de Movilidad y EPMTTP), será el encargado de enseñar al personal del servicio de transporte público el manejo correcto del lenguaje oral, del lenguaje de señas y otras formas de comunicación no verbal, a fin de facilitar la comunicación de las personas con discapacidad física en igualdad de condiciones que las demás.
 6. La administración municipal deberá establecer los sistemas de información pertinentes, incluyendo los indicadores para el debido seguimiento de los objetivos, compromisos y metas establecidas en la ejecución de la política de accesibilidad, así como proveer los insumos requeridos para su evaluación.
 7. El MDMQ deberá ejecutar y difundir campañas de sensibilización sobre discapacidades y el cumplimiento de los principios de diseño universal elaborados por profesionales que conozcan del tema, involucrando a las personas con y sin discapacidad.

ELIMINAR LOS OBSTÁCULOS Y BARRERAS EN EL ENTORNO

Debe entenderse por barreras «todo obstáculo que dificulte o impida, en condiciones de igualdad y de plena participación, el acceso de las personas a algunos de los ámbitos de la vida social».¹⁴¹

La falta de acceso al transporte es un común denominador que margina y limita a las personas con discapacidad física para realizar actividades de la vida diaria en todos los sentidos. La accesibilidad al transporte público no está garantizada de manera efectiva, según las aseveraciones de las propias personas con discapacidad.

Las barreras para la transportación se deben a la falta de unidades de transporte accesibles. Estas consisten en vehículos adaptados para personas con discapacidad física o con movilidad reducida, que cuenten con facilidad de acceso y egreso de un entorno y para desplazarse y

141 Campoy Cervera et. al, *Sobre la accesibilidad universal del derecho* (Madrid: Dykinson, 2007), 65.

circular por los distintos espacios que lo conforman. Si el acceso se encuentra en el mismo piso, pero a distinto nivel, se deberán contemplar rampas de pendiente suave o algún tipo de elevador o sistema mecánico de desplazamiento que pueda ser empleado por las personas con discapacidad física.

Bajo este marco, el objetivo de este lineamiento es exigir que las condiciones técnicas del sistema de transporte público de Quito cuenten con las adaptaciones necesarias y requeridas por las personas con discapacidad física, obligando a que se cumplan, desde su fase de diseño, las normas de accesibilidad para este grupo poblacional. Para concretar dicho objetivo se plantea la siguiente estrategia: formulación e implementación de respuestas técnicas de accesibilidad que recojan los principios de acceso universal y que garanticen el efectivo derecho de participación.

Para poner en efecto esta estrategia se proponen las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central, a través del Ministerio de Educación, deberá coordinar con el MDMQ la incorporación de las variables de accesibilidad y diseño universal en los planes de movilidad urbana.
2. El MDMQ, a través de sus entidades adscritas (Secretaría de Movilidad, Empresa Pública de Movilidad y EPMTTP), deberá establecer criterios técnicos para el diseño de las paradas de autobuses y de la infraestructura física del autobús. Se deberá respetar el ingreso y salida de los usuarios con base en la siguiente jerarquía: primero, los grupos de atención prioritaria (personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes); luego, los demás usuarios.
3. El MDMQ deberá diseñar e implementar un mecanismo de supervisión que permita controlar la calidad y accesibilidad del sistema de transporte público.
4. El MDMQ coordinará con el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación Superior la inclusión de formaciones específicas sobre diversidades y derechos humanos que incluyan estudios y formación profesional en carreras pertinentes, con la finalidad de avanzar hacia la eliminación de barreras actitudinales frente a las personas con discapacidad.

ACCESO EFECTIVO A MECANISMOS DE RECLAMO Y PROTECCIÓN

Otra de las grandes barreras para el acceso a la remediación efectiva es la baja capacidad de la sociedad civil para exigir sus derechos¹⁴² y la falta de acceso a la justicia. De hecho, la problemática del acceso a la justicia de las personas con discapacidad física se ahonda aún más cuando existen límites para que esto suceda; es decir, cuando hay una falta de mecanismos que combatan la discriminación en el acceso al servicio público y una falta de acciones afirmativas para la inclusión de los diversos grupos históricamente excluidos, tales como las personas con discapacidad.

En esta misma línea, es indispensable que, para combatir la problemática del acceso a la justicia de las personas con discapacidad, se incremente el profesionalismo de los servidores públicos y de los operadores de justicia a través de la adopción de actitudes positivas e incorporando el enfoque de discapacidades en la normativa, planificación y gestión en todas las instituciones cuya misión sea la administración de justicia.

Las cifras de denuncias y quejas de este sector de la población han aumentado. Por esta razón, en el año 2013 se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura, el MIES y el CONADIS cuyo objetivo fue, por un lado, constatar que las judicaturas a escala nacional cuenten con los parámetros de acceso de servicios requeridos para personas con discapacidad, en especial la física, y, por otro, que personal del CONADIS sensibilice a los servidores judiciales en temas de inclusión y derechos de personas con discapacidad. A raíz de este convenio, se determinó la creación del *Manual de atención en derechos de las personas con discapacidad en la Función Judicial*¹⁴³ como una guía práctica y un referente para la práctica diaria de los operadores de justicia en su relación con las personas en condición de discapacidad.

142 Colombia Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresa del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, *Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas* (Bogotá: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2014), <http://www.ardura.co/pdf/Lineamientos%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20DDHH%20y%20Empresa.pdf>.

143 Ecuador Consejo de la Judicatura y CONADIS, *Manual de atención en derechos de personas con discapacidad en la Función Judicial* (Quito: Consejo de la Judicatura / CONADIS, 2015), https://issuu.com/consejodelajudicatura/docs/manual_de_atencion_en_derechos_de_p.

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

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

Para ello, se plantea la siguiente estrategia: generar un sistema de trámite de quejas y de denuncias por discriminación a personas con discapacidad que incluya medidas legales, físicas y comunicacionales. Las primeras tienen relación con el derecho a participar en todos los procesos judiciales por sus propios medios; las segundas se refieren a la accesibilidad de todas las instalaciones e infraestructuras judiciales, y las terceras, a la accesibilidad de la información y los medios de comunicación alternativos, tales como el lenguaje de señas y el sistema de escritura en braille.¹⁴⁴

Dicha estrategia comprenderá las siguientes líneas de acción:

1. El Gobierno central deberá, a través del Consejo de la Judicatura, coordinar acciones de exigibilidad jurídica y litigio estratégico dirigidas a garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad física.
2. El Gobierno central, a través del Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo, apoyará la representación legal en todas las fases del proceso de las personas con discapacidad física, de ser necesario.
3. El Gobierno central, a través del Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Justicia, la Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo, apoyará las acciones de incidencia dirigidas a implementar la normativa internacional y nacional en favor de las personas con

144 *Ibíd.*, 21.

discapacidad física, con base en los principios de respeto a la dignidad, autonomía individual, no discriminación y accesibilidad.

4. El Gobierno central institucionalizará un sistema de evaluación del trabajo de los funcionarios y las funcionarias públicos, sobre todo de quienes trabajan en las áreas de justicia, a fin de que se tome en cuenta su sensibilidad hacia los temas de accesibilidad y que sea un factor decisivo en su promoción.
5. El Gobierno central, a través de los ministerios del Interior y de Justicia y en coordinación con el MDMQ, registrarán los actos de discriminación cometidos por funcionarios y funcionarias en todos los niveles, en particular de aquellos involucrados en el sistema de transporte público, a fin de implementar mecanismos de denuncia, prevención, sanción y reparación por este tipo de discriminación, ya sea directa o indirecta

De lo expuesto, es necesario precisar y aplicar acciones desde las diferentes instituciones presentes en la formulación de la política de accesibilidad al transporte público. Primero, es fundamental resaltar el papel del Gobierno central en la construcción de la política de accesibilidad al transporte público agregándole el enfoque de derechos humanos, dado que es el primer responsable de las obligaciones internacionales a través de sus deberes de proteger, respetar y remediar las violaciones de estos estándares para su población dentro del territorio nacional. En segundo lugar, la tarea por parte del gobierno local es importante, puesto que tiene la enorme labor de hacer que la ciudadanía conciba a su ciudad como un ente vivo y complejo, que evoluciona y tiene una cultura propia que va construyéndose de generación en generación. Tercero, es indispensable la concienciación de los servidores públicos respecto del significado y alcance de lo que constituye la accesibilidad y su importancia como derecho esencial de las personas con discapacidad, especialmente la física.

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

CONCLUSIONES

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

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

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

Posteriormente, el estudio de los principios inspiradores —como dignidad humana, igualdad y progresividad—, así como de los derechos abordados —específicamente el de la accesibilidad que contempla la CDPD— logró plasmar un avance en materia de discapacidad y, de

igual manera, logró situar a las personas con discapacidad a nivel mundial en el plano de los derechos humanos. Esto se dio como consecuencia, en gran medida, de la lucha que por años han mantenido para ser reconocidas como sujetos de derechos.

Se estableció que los derechos humanos sirven como una perspectiva de progresividad y de base para los proyectos de vida de las personas con discapacidad, caracterizándolas como sujetos de derechos capaces de demandar determinadas prestaciones y conductas. Asimismo, como se señaló en el capítulo primero de esta obra, los derechos humanos se centran en las reivindicaciones de las personas con respecto a conductas actitudinales y físicas de otras que intentan inferiorizarlas y, por ende, discriminarlas.

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

Como una segunda aproximación, desde la óptica del modelo de la diversidad y desde el enfoque de los derechos humanos, se analizaron las políticas nacionales y locales desarrolladas por el Gobierno nacional durante el período 2007-2017 y por el MDMQ durante el período 2000-2017, así como las respuestas dadas a los problemas que enfrentan las personas con discapacidad, principalmente al derecho al acceso al transporte público.

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

Se logró determinar que en la ciudad de Quito existen 59 507 personas con discapacidad física registradas; de ellas, 40 000 emplean el transporte público como medio de acceso a espacios necesarios en su

vida. Por esta razón, la accesibilidad debe ser considerada como un elemento estratégico dentro de las acciones y decisiones públicas y privadas y porque desencadena elementos que permiten supervisar el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

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

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

Como una tercera aproximación, se tomó al transporte público urbano como un medio para hacer efectiva la garantía real de los derechos de las personas con discapacidad y, en particular, el derecho humano al acceso. Definitivamente, las principales oportunidades de mejora del sistema de transporte público se encuentran destinadas a atenuar las limitaciones encontradas, así como que el acceso al transporte sea asumido como un derecho fundamental de las personas con discapacidad física y no solamente como un servicio público. De esa manera se potenciará a la accesibilidad como una característica indispensable de la discapacidad y como una condición previa para la realización de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

En el presente trabajo, y en virtud del desarrollo normativo analizado, se construyeron tres lineamientos macro destinados a potenciar la creación de una política de accesibilidad. Para ello, se estableció la necesidad de a) revisar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito con perspectiva de derechos humanos y

de diversidades; b) fortalecer la institucionalidad de los organismos públicos y privados comprometidos con impulsar la participación proactiva de la sociedad civil con y sin discapacidad física, teniendo en cuenta que el alcance de la política pública debe atender el interés del sector directamente afectado; y c) contar con un sistema de gestión que abarque la información y capacitación, en el cual se forme a todas las personas involucradas en los problemas por la falta de accesibilidad, que contemple la eliminación de los obstáculos y barreras en el entorno que dificultan o impiden el acceso de las personas con discapacidad física al transporte público, y que facilite la canalización de quejas y reclamos, entendiéndose como la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales para personas con discapacidad física.

Finalmente, del proceso de investigación realizado en el presente libro se deriva que existe una serie de líneas de acción que pueden ser abordadas para un trabajo a futuro y que pueden ampliar el grado de conocimiento sobre la accesibilidad al transporte público para las personas con discapacidad. Para ello, es importante que exista un trabajo mancomunado entre las autoridades competentes de los niveles nacional y local y las personas con discapacidad, a fin de que se articulen los componentes necesarios para lograr la accesibilidad, como son la armonización legislativa, el esfuerzo técnico y el empoderamiento social, elementos con los que se podrá brindar a la población con discapacidad física y a todos quienes conformen el grupo de movilidad reducida un paso más hacia la libre movilidad.

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

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

En las páginas donde se los analiza, se han desarrollado, desde la óptica del modelo de diversidad y de la mano de los derechos humanos, algunos conceptos y elementos para la construcción de los derechos de las personas con discapacidad física y, muy en particular, de su derecho al acceso al transporte público como medio diario y necesario para la realización de sus proyectos de vida. Para abordar a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos fue necesario recurrir, como se mencionó anteriormente, a los elementos de dignidad humana, igualdad, no discriminación y progresividad, e incorporarlos en el discurso de los derechos.

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

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

Este estudio invita a impulsar que los estudios sobre la discapacidad dejen de ser en una sola vía. Desde esta panorámica, una vez más, se recomienda a las autoridades competentes que fortalezcan lazos de

confianza y de cooperación económica, social y cultural que contribuyan a crear significaciones compartidas ante los cambios que se desea implementar en la ciudadanía. Llegó la hora del cambio y de que todos se pongan en el lugar de las personas con discapacidad y asuman la lucha como una sola.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». *Revista de la CEPAL*, n.º 88 (2006): 35-50.
- Accesibilidad Global. «Barreras arquitectónicas». *Accesibilidad global. Consultoría en accesibilidad universal y diseño para todos*, 2 de julio de 2010. <http://www.accesibilidadglobal.com/2010/07/la-definicion-de-una-barrera.html>.
- Aguilar, Luis. «Marco para el análisis de las políticas públicas». En *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, coordinado por Freddy Mariñez y Vidal Garza, 11-32. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Alza Barco, Carlos. «El enfoque basado en derechos humanos». En *Derechos humanos y políticas públicas: Manual*, coordinado por Laurence Burgorgue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, 51-78. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia». En *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Caballero, Isabel, Griselda Olsen, Nadia Eiris, Antonia Irazabal y Fernanda Apud. *Género y discapacidad: Una vida sin violencia para todas las mujeres. Lineamientos y recomendaciones*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social / Instituto Nacional de las Mujeres / Programa Nacional de Discapacidad. <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34786/1/genero-y-discapacidad.pdf>.
- Campoy Cervera, Ignacio, Rafael de Asís Roig, Agustina Palacios Rizzo, Francisco J. Bariffi y Ana Laura Aiello. *Sobre la accesibilidad universal en el derecho*. Madrid: Dykinson, 2007.
- Cruz Pérez, María del Pilar. «Mujeres con discapacidad y su derecho a la sexualidad». *Política y Cultura*, n.º 22 (2004): 147-60.
- . «Teoría feminista y discapacidad: Un complicado encuentro en torno al cuerpo». *Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género* 19, n.º 12 (2013): 51-71.
- Egea García, Carlos, y Alicia Sarabia Sánchez. «Visión y modelos conceptuales de la discapacidad». *Políbea*, n.º 73 (2004): 29-42. http://www.um.es/discatif/METODOLOGIA/Egea-Sarabia_modelos.pdf.

- El Telégrafo. «Personas con discapacidad cuentan con más derechos». *El Telégrafo*. 3 de diciembre de 2017. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/plan-estatal-atende-a-grupo-con-discapacidad>.
- Jiménez Lara, Antonio, y Agustín Huete García. «Edad, sexo y discapacidad». En *La discapacidad en España: Datos epidemiológicos. Aproximación desde la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999*, editado por Real Patronato sobre Discapacidad, 35-50. España: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002. http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3027/Edad_sexo_y_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031808054205794.
- Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- López Masís, Rocío. «Evolución histórica y conceptual de la discapacidad y el respaldo jurídico-político internacional: El paradigma de los derechos humanos y la accesibilidad». *Alteridad, Revista de Educación* 6, n.º 102 (2011): 102-8.
- Madrid Pérez, Antonio. «*Nothing about us without us!* El Movimiento de Vida Independiente: Comprensión, acción y transformación democrática». *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, n.º 2 (2013): 22-38. <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/6292>.
- McLean, Iain, y Alistair McMillan. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Orrego, Carola, Itziar Pérez, e Idoia Alcorta. «Identificación de barreras y facilitadores». <https://docplayer.es/22718137-3-identificacion-de-barreras-y-facilitadores-carola-orrego-itziar-perez-idoia-alcorta.html>.
- Palacios, Agustina. «El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Persona con discapacidad». En *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, editado por Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco, 389-412. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), 2010.
- Palacios, Agustina, y Javier Romañach. *El modelo de la diversidad: La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena diversidad funcional*. Madrid: Diversitas, 2007. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9899/diversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pazmiño Granizo, Ernesto. *Congreso Regional sobre Políticas de Violencia de Género*. Quito: Defensoría Pública del Ecuador, 2015.

- Puig de la Bellacasa, Ramón. «Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad». En *Discapacidad e información*, editado por Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 63-96. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.
- Santos, Boaventura de Sousa. «Desigualdad, exclusión y globalización: Hacia la construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia». En *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*, editado por Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco, 3-52. Quito: MJDHC, 2010.
- Silva Nigrinis, Alicia Eugenia. *Bogotá: De la construcción al deterioro, 1995-2007*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- Toboso Martín, Mario, y María Soledad Arnau Ripollés. «La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen». *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 10, n.º 20 (2008): 64-94.
- Valencia, Cristina, y María Elisa Bernal. *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL, 2016. https://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39995/1/S1600203_es.pdf.
- Valencia, Luciano Andrés. «Breve historia de las personas con discapacidad: De la opresión a la lucha por sus derechos». *Rebelión*. 2014. <http://www.rebelion.org/docs/192745.pdf>.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. «Hacia una nueva definición del concepto “política pública”». *Desafíos* 20 (enero-junio 2009): 149-187.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- OEA Asamblea General. *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. 7 de junio de 1999. Resolución 1904.
- . *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. 21 de diciembre de 1965. Resolución 2106 A (XX).
- . *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. 13 de diciembre de 2008. A/RES/61/106.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. Resolución 217 A III.
- . *Normas Uniformes para la Igualdad de las Personas con Discapacidad*. 20 de diciembre de 1993. Resolución 48/96.
- . *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. A/RES/21/2200.

- ONU CEDAW. «Recomendación general n.º 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal». *UN Women*. [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).
- ONU Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general n.º 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. 8 de diciembre de 1999. E/C.12/1999/10.
- ONU Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). *Observación general n.º 2: (2014). Artículo 9: Accesibilidad*. 22 de mayo de 2014. CRPD/C/GC/2.
- . *Observación general sobre el artículo 9: Accesibilidad*. 25 de noviembre de 2013. CRPD/C/11/3. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/DGCArticle9_sp.doc.
- . *Observaciones finales sobre el informe inicial del Ecuador*. 27 de octubre de 2014. CRPD/c/ECU/CO/1.
- ONU Consejo de Derechos Humanos. *Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación*. 18 de diciembre de 2009. A/HRC/25/29.
- . *Resolución 7/9: Los derechos humanos de las personas con discapacidad*. 27 de marzo de 2008. A/HRC/7/L.11.
- ONU Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). *Estudio temático para la mejor comprensión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. 26 de abril de 2009. A/HRC/10/48.
- . *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: ONU, 2006.
- . «¿Qué son los derechos humanos?». <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). «Discapacidad y salud». *Organización Mundial de la Salud*. 24 de noviembre de 2021. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.
- . *World Report on Disability*. Ginebra: OMS, 2011. <https://www.refworld.org/pdfid/50854a322.pdf>.

NORMATIVA NACIONAL

- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 366, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2010.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

- . *Decreto Ejecutivo 338*. Registro Oficial 90, 23 de mayo de 2007.
- . *Decreto Ejecutivo 1047*. Registro Oficial 788, 1 de julio de 2016.
- . *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial 796, Suplemento, 25 de septiembre de 2012.
- . *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Registro Oficial 398, Suplemento, 7 de agosto de 2008.
- . *Reglamento General a la Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial 145, Segundo Suplemento, 17 de diciembre de 2013.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Banco Mundial. *Políticas de discapacidad en Ecuador*. Quito: Banco Mundial, 2013. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/180941468233708076/pdf/900330WP0p144600banco0mundial0final.pdf>.
- Colombia Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresa del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. *Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas*. Bogotá: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2014. <http://www.ardura.co/pdf/Lineamientos%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20DDHH%20y%20Empresa.pdf>.
- Ecuador CONADIS. *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*. Quito: CONADIS, 2013. https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/agenda_nacional_discapacidades.pdf.
- Ecuador Consejo de la Judicatura y Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS). *Manual de atención en derechos de las personas con discapacidad en la Función Judicial*. Quito: Consejo de la Judicatura / CONADIS, 2015. https://issuu.com/consejodelajudicatura/docs/manual_de_atencion_en_derechos_de_p.
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2007. <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010>.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES, 2009. <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%93-2017.pdf>.

Ecuador Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades.

«Servicios que ofrece SETEDIS y las formas de acceder a ellos: Reporte abril 2015». *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. <http://https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/d-Servicios-que-ofrece-y-las-formas-de-acceder-a-ellos-ABRIL-2015-Pichincha.pdf>.

Ecuador Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN). *Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042:2009. Accesibilidad de las Personas con Discapacidad y Movilidad Reducida al Medio Físico*. Quito: INEN, 13 de octubre de 2009. <https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/reglamentos/RTE-042.pdf>.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). *La planificación del desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 2001-2020*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2001.

—. *Metro de Quito*. <http://www.metrodequito.gob.ec>.

—. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Registro Oficial 270, Suplemento, 30 de marzo de 2012.

—. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*. Registro Oficial 467, 26 de marzo de 2015.

SENTENCIAS NACIONALES

Ecuador Corte Constitucional. «Sentencia 014-16-SIN-CC». En *Juicio n.º 0058-09-IN*. 2 de marzo de 2016.

—. «Sentencia 017-17-SIN-CC». En *Juicio n.º 0071-15-IN*. 7 de junio de 2017.

SENTENCIAS INTERNACIONALES

Colombia Corte Constitucional. «Sentencia T-317/17». En *Expediente T-5.921.558*. 12 de mayo de 2017.



La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

318	Carla Sandoval, <i>PILAR: Una metodología para las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador</i>
319	Blanca Inés Alta, <i>La comunidad y el sumak kawsay: Construyendo conceptos</i>
320	Sofía Tinajero Romero, <i>De la oralidad a la historia: El testimonio como género periodístico</i>
321	Carolina Cárdenas Calderón, <i>El techo de cristal: Cultura organizacional y género (ESPE, 2009-2019)</i>
322	Ivonne Guzmán, <i>La pintura social: Tres mujeres en el mundo del arte de los años 30</i>
323	Silvia Álvarez, <i>La paradoja del proceso de descentralización en Ecuador (2010-2016)</i>
324	Luis Sempértegui Fernández, <i>Valoración aduanera en Ecuador bajo las normas GATT/OMC</i>
325	Daniela A. Leytón Michovich, <i>La consulta como dispositivo de seguridad: Caso TIPNIS</i>
326	Cristina Jara Cazares, <i>La mujer kichwa saraguro en el ejercicio de la justicia indígena</i>
227	Carmen Mariscal, <i>Corredores de conservación: Una oportunidad para la biodiversidad</i>
328	Luis Fernando Carrera, <i>Mariana de Jesús en el arte de Pinto y Mideros (1876-1926)</i>
329	David Castillo Aguirre, <i>El derecho humano a la identidad de las personas adoptadas</i>
330	Cecilia Borja Pazos, <i>Minería en Bolívar: Resistencia al proyecto Curipamba Sur</i>
331	Teresa Veloz, <i>Cambio climático: Percepciones y efectos en comunidades achuar de Ecuador</i>
332	Enma Chilig Caiza, <i>La puericultura en Ecuador de 1920 a 1938</i>
333	Mónica Bolaños Moreno, <i>La accesibilidad al transporte público: Los derechos de las personas con discapacidad física</i>

Este libro da cuenta de la noción de discapacidad como una cuestión de derechos humanos y de la accesibilidad como una de sus características esenciales. Analiza el estado de las políticas públicas locales y los resultados de la sistematización y análisis de bibliografía especializada sobre discapacidad, políticas públicas y servicios de transporte contenida en libros, tesis y consultorías sobre la materia. Desarrolla contenidos expresados en entrevistas, grupos focales y observaciones que explican por qué la discapacidad es una identidad relevante en la sociedad. Impulsa líneas de trabajo para enfrentar prácticas discriminatorias. Establece a la dignidad humana como la piedra angular de los derechos de las personas con discapacidad y, sobre todo, prioriza el acceso al transporte público como su derecho humano primordial.

Mónica Bolaños Moreno (Guayaquil, 1984) es abogada (2009) por la Universidad de las Américas; diploma en Derecho con mención en Derecho Constitucional (2011), especialista en Derechos Humanos (2013), y magíster en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica con mención en Políticas Públicas (2018) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Es candidata a doctora en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y asesora del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador.

