FACULTAD DE CIENCIA JURIDICAS

ESCUELA DE DERECHO

"REGULACION NORMATIVA RESPECTO A LA INSERCION DE PERSONAS CON CAPACIDADES ESPECIALES AL TRABAJO Y LOS CONFLICTOS QUE SE VERIFICAN EN SU APLICACIÓN."

Trabajo de graduación previo a la obtención del título: de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

Autor: ANDREA ISABEL CARPIO CEDILLO

Director: Dr. Juan Carlos Salazar Icaza

Cuenca- Ecuador

2015

DEDICATORIA

El presente trabajo de Tesis, va dedicado a todas y cada una de las personas que durante mi vida como estudiante de derecho han influenciado en mí, quienes guiaron mi camino en esta apasionante carrera y cuyo trabajo en pro de la justicia inspiro mi más profundo deseo de convertirme en abogada, hablo de los profesionales de los Juzgados Civil y Penal de la Corte de Justicia de Cuenca, Fiscalía del Azuay y Abogados en libre ejercicio; mis queridos profesores, a quienes admiro profundamente, pero sobre todo al Dr. Hernán Coello García, pues su catedra y conocimiento de la Ley despertó en mí, el más inmenso sentimiento de respeto por la Ley, al inculcarme a través de sus enseñanzas y anécdotas legales que *"la Ley es la razón libre de pasión"* (Aristóteles); mis Padres, Hermanos, Familia y Amigos, quienes día a día me acompañaron en esta carrera, y me ayudaron a entender que no se trata de una carrera de velocidad sino de resistencia; y especialmente a mi Hija Amèlie, el motor de mi vida, sin ti esto no sería posible, **esto es por ti Hija Mia**.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi más sincero agradecimiento a el Dr. Juan Carlos Salazar, por su excelente trabajo como director de tesis, por guiarme y encaminar este Trabajo de Tesis hacia la consecución de mi título de Abogada; al personal Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas por la incondicional ayuda brindada durante todos estos años, a los Señores Decano y Subdecano de la Facultad, miembros de la Junta Académica y Consejo de Facultad por su incansable labor año tras año en pro del bienestar de todos los Estudiantes de la Escuela de Derecho pues sin duda sus acciones hicieron de la Facultad mi segundo hogar.

Índice de Contenidos

1. **Paginas Preliminares……i**
   - **1.1 Dedicatoria…….……i**
   - **1.2 Agradecimientos…….……...ii**
   - **1.3 Indicie de contenidos…….iii-iv**
   - **1.4 Resumen…….……v**
   - **1.5 Abstract…….…….vi**

2. **Introducción…….……...1**

3. **Capitulo 1: De la Inserción Laboral de personas con capacidades especiales…….…4**
   - **1.1 Evolución de la Inserción de personas con capacidades especiales…….…4**
   - **1.2 Consideraciones sobre la problemática de las personas con Capacidades Especiales……...11**
   - **1.3 Sobre las discapacidades y su clasificación……..……14**
   - **1.4 Comentario sobre las aptitudes de las personas con discapacidad para el trabajo……..21**

4. **Capítulo 2: Diagnostico y realidad normativa de las personas con Discapacidades en el Ecuador…….28**
   - **2.1 La Inserción al Trabajo en el Ecuador de personas con Discapacidad.28**
   - **2.2 Grupos Vulnerables, cobertura de la Ley para lograr su Inserción……..40**
   - **2.3 El Estado como garante y su intervención dentro de la Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad……47**
   - **2.4 Estado de la Inserción al Trabajo de personas con Discapacidad: Breve visión comparada……51**

5. **Capítulo 3: Propuesta de la Investigación……..58**

3.1 Programas de Inclusión y su funcionamiento: Categorías de Análisis…59

3.2 Sistema efectivo de inclusión al trabajo de personas con Discapacidad: Marco de Análisis……..75

6. Conclusión……86

7. Referencias……....91

8. Bibliografía……94

RESUMEN

En la actualidad, a pesar de las reformas y leyes dictadas a favor de las personas con capacidades especiales, su inclusión e inserción en el área laboral continua siendo limitada, por lo que sus oportunidades son mínimas, se reducen a un pequeño grupo que obtienen la oportunidad por parte de los empleadores que en razón de una ley, incorporan al entorno laboral un porcentaje, para de esta forma cumplir con lo establecido por la ley pero que lamentablemente no consideran incorporar personal con capacidades especiales como si lo harían con cualquier persona, continuando aquellos en una situación de desventaja lo que se traduce a que, tomando en cuenta todas las leyes que los protegen y otorgan derechos, el tema continua en desigualdad. La falta de seriedad con la que se mira el tema hace casi imposible que la aplicación del principio de igualdad y oportunidad, los mismos que deberían verse efectivizados a través de las leyes con las cuales se ha dotado a las personas con discapacidad.

ABSTRACT

Currently, despite the reforms and laws passed in favor of persons with special needs, inclusion and integration in the workplace continues to be limited for the disabled; consequently, their chances are minimal. Actually, it is only a small group who has access to a job offered by employers who, because there is a law, include in the company's workforce just a percentage enough to comply with the provisions of the regulation, but do not include within their personnel, people with special skills like they would with people without disabilities. Consequently, the disabled remain in a situation of inequality, despite the laws that protect and grant their rights. The lack of significance given to the subject makes it almost impossible the application of the principle of equality and opportunity, which should become effective by the laws granted to persons with disabilities.

UNIVERSIDAD DEL AZUAY
DPTO. IDIOMAS

Translated by,
Lic. Lourdes Crespo

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis, analiza la aplicación real que se le da a la inserción laboral en base a lo establecido por el Código Laboral en concordancia con todo aquello contenido en la misma Ley de Discapacidades.

Es preciso mencionar que nuestro país maneja el tema, de la efectivizarían de la inserción laboral de personas con discapacidad, mediante un sistema de cuotas obligatorias, es decir que en virtud de lo establecido se pretende cumplir con el mandato a fin de evitar sanciones pecuniarias, este cumplimiento se aprecia realizado a medias, pues bien se puede emplear personas con discapacidad pero no logando así cubrir dicho cupo o en el peor de los casos, diciendo que se cumple con el porcentaje, este cumplimiento solamente figura en nóminas, pues las personas en realidad no desempeñan una verdadera labor. En el sector privado (sobre todo), se maneja la errada concepción de que una persona con discapacidad no posee un potencial de mano de obra, según el grado de discapacidad, ya sea física o mental, son vistos como un gasto o desperdicio de recursos, es entendible que no podrán trabajar al mismo ritmo que una persona sin discapacidad, pero tal no puede ser razón suficiente para descartar el potencial de la persona.

Este sistema de cuotas obligatorias para la inserción laboral se inició en Europa a inicios del siglo XX, se dio en razón de permitir a los soldados de Guerra, afectados por esta, integrarse a un trabajo remunerado, por lo mismo la Organización Internacional del Trabajo sugirió la expedición de leyes nacionales que exigieran tanto en el sector público como privado, se contara con este cupo de empleados discapacitados por razón de la guerra.

Este porcentaje impuesto por la ley sin duda ha sido motivo de controversia, puesto que aparentemente se ha tenido que desarrollar todo un sistema, comenzando por realizar una definición adecuada de lo que es una discapacidad, determinar el grado y la clase de discapacidad, aparte de esto

se ha implementado na base de datos de personas con discapacidad, la misma que sirve de referente para el empleador a fin de que de ella pueda escoger el personal más adecuado, de acuerdo a sus necesidad y de su empresa, para llenar la vacante legal necesaria.

Sin embargo, el índice de desempleo de personas con discapacidad sigue siendo muy alto, esto se debe principalmente a la falta de programas de atención y educación de las personas con discapacidad, esto incluye todo lo referente a sistemas de prevención, capacitación, acceso a salud y rehabilitación y centros especializados para la educación de personas con discapacidad; actualmente se cuenta con organizaciones, la mayoría privadas e incluso internacionales que si bien han logrado cierto avance en materia de discapacitados lo han hecho desde un punto de vista privado, pues el Estado como tal no ha brindado la suficiente apertura para emprender proyectos, financiamiento para los mismos e infraestructura. Con la creación del CONADIS, se pretendía que existiera un organismo capaz de organizar, velar y atender todas aquellas falencias existentes para la inserción no solo laboral sino social, dentro del mismo se creo una unidad especializada para el tema laboral, esta unidad trabajaría en coordinación con los Ministerios de Salud y Laboral, el proyecto en sí se veía prometedor, pero los esfuerzos realizados casi todos, han sido en vano, puesto que se puede apreciar que este Consejo funciona no más allá de lo que se puede realizar dentro sus oficinas; cuentan con programas de capacitación que están destinados a preparar a las personas con discapacidad para acceder a un empleo pero dichas capacitaciones no se encuentran desarrolladas como programas, lo que se ha podido conseguir es brindar charlas y de una u otra forma crear cierta guía en la aplicación a un empleo; al no poseer injerencia directa en el control y fiscalización tanto del empleador como del empleado con discapacidades en las diferentes empresas en sectores público y privado, este Consejo se encuentra totalmente limitado en las mismas acciones y propósitos para el que fue creado, convirtiéndose en un ente almacenador de datos, manejan bases de datos, se podría decir que ha pasado a ser el archivo de los ministerios de Salud y Laboral en materia de discapacitados.

Por otra parte, es preciso mencionar, que existe una total mal interpretación de la Ley, recordemos aquello prescrito por El código Civil, sobre la interpretación, Art 18. Numeral 3, "*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal*", el mencionado artículo es tan claro como la ley de inserción laboral de personas con discapacidad, y aun así continua siendo objeto de libre interpretación por parte del empleador, sobre todo al momento de asumir multas por el incumplimiento de porcentaje de empleados con discapacidad, por lo mismo es bastante absurdo que a pesar de esto se crea que el cumplimiento es un concepto en partes, la ley como ley es o no es, no pueden existir medios conceptos, y menos aun cuando existen derechos y obligaciones de por medio.

A continuación realizo una investigación de todo el universo de circunstancias que rodean a la inserción laboral de personas con discapacidad, pretendo comprobar la efectividad de la ley de inserción laboral, la eficacia de la política de sanción, a través de los conflictos que se presentan al intentar aplicar lo establecido por la Constitución y leyes específicas para el tema. La investigación realizada deja mucho que desear del Estado como Garante de derechos y cumplimiento de obligaciones.

Capitulo 1: De la Inserción Laboral de personas con capacidades especiales.

1.1 Evolución de la Inserción de personas con capacidades especiales

A mitad de la década de los cincuentas, a nivel mundial, se planteaban y ejecutaban programas de atención a un grupo todavía no categorizados como "prioritarios", pero que frente a la necesidad de alternativas para su cuidado, promovieron toda una revolución para lograr su inclusión en la sociedad, en el campo de la salud, educación, e inserción laboral. Esta serie de acciones fueron promovidas por las familias de niños con discapacidades, quienes a pesar de los incontables esfuerzos no obtenían mayor progreso, ya que el Estado no brindaba la atención debida para mejorar las condiciones de vida de estas personas, quedando en un abandono total, y condenándolos al olvido como seres humanos, viviendo en una realidad alterna en la que permanecían inertes e aislados, tanto del goce como del ejercicio de sus derechos.

Todo lo emprendido y realizado carecía de un sustento legal, puesto que el Estado no reconocía a los discapacitados como un grupo vulnerable, por lo que el Estado no se consideraba como obligado a brindar atención y mucho menos dar el apoyo pretendido para la creación de instituciones capaces de ocuparse de este porcentaje de la sociedad.

Posteriormente, en la década de los sesentas, aparece la acción del Estado, mediante la tentativa de cubrir dichas necesidades con la creación de Escuelas de Educación Especial, garantizando derechos a los discapacitados

Tomando en cuenta la iniciativa internacional, en nuestro país, se da comienzo, por iniciativa de familias en iguales condiciones, y al constatar en países desarrollados nuevas alternativas para la atención a las personas discapacitadas, emprenden en una serie de acciones que más tarde se evidenciarían que si podían ser aplicadas únicamente en organizaciones privadas, mismas que infaliblemente necesitarían del apoyo del Gobierno Nacional, lo cual no podía ser posible, ya que el gobierno ni siquiera reconocía la garantía de los derechos fundamentales de estos seres humanos. No es sino

hasta la década de los setentas, que el Estado se manifiesta como sujeto garante de derechos, gracias a el boom petrolero que favoreció las condiciones económicas del pais, creándose organismos administrativos y reglamentarios a favor de las personas discapacitadas, ampliando de esta forma el campo de salud, educación y social de personas con discapacidad.

En 1973 tenemos la primera materialización de las acciones del estado con la creación del Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional, organismo cuya función era la de capacitación e inserción laboral de estas personas, esto marca la primera pauta sobre la tentativa del estado de brindar garantía a una serie de derechos que habían permanecido inertes durante años. Posteriormente, en 1977 se expide la "Ley General de Educación", texto en el cual el Estado asume la responsabilidad de la educación para personas con discapacidades, dentro de esta misma línea, encontramos sustento legal suficiente en la Constitución de 1978, que señala que cualquier persona que tenga la calidad de Ecuatoriano tendría el acceso tanto a la educación como a la salud, sin discriminación alguna. Este derecho a la educación se perfecciona en 1979, con la creación de la "Unidad de Educación Especial", por lo que la garantía del mismo es completa, en teoría.[1] En 1980, se crea la División Nacional de Rehabilitación en el Ministerio de Salud, misma que se encargaba de organizar e implementar la rehabilitación funcional. Ya para los años 1981 a 1984, la realidad fue otra, puesto que la cobertura de atención amplía su campo contando con servicios de Medicina Física y Rehabilitación, en la mayoría de provincias del país, incrementando las unidades ya existentes de rehabilitación en la seguridad social.

Sin embargo, todo esfuerzo, a pesar de que se había planteado un esquema de acción tanto en el área privada como pública, no era suficiente, puesto que la barrera histórica de discriminación no podía ser superada, impidiendo la aplicación concreta de lo ya establecido, si bien las condiciones de vida mejoraron, continuaba una notable discriminación social en el campo laboral,

[1] CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACITADOS (CONADIS), "II Plan Nacional de Discapacidades", Gobierno Nacional del Ecuador, Quito, Noviembre 2005, p. 13

por lo que la ley llegaba a ser insuficiente. Con este antecedente, en 1982, el Congreso Nacional expide la "Ley de Protección al Minusválido", y con ella, la creación de un organismo encargado de la coordinación a nivel nacional, conocido como DINARIM, Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido, ente que se encontraban bajo la administración del Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional, que eventualmente fue reemplazada por la DINARIM y asignada al Ministerio de Bienestar social, y se coordinaban acciones con el sector privado, pero lamentablemente, existía una notoria descoordinación de acciones, llegando incluso a desperdiciar recursos lo que a larga generaba desincronización en todo aquello emprendido, dando como resultado, que propuestas y proyectos sean abandonados a medio camino, y por ende se desperdiciaban muchos recursos económicos.

A finales de la década de los Ochentas, se crea el CIASDE "Comisión Interinstitucional de Análisis de las Discapacidades en el Ecuador", misma que en 1989, promueve la creación del "I Plan Nacional de Discapacidades" que se materializar en 1991. Este proyecto, impulsado por iniciativa del INNFA, y los Misterios de Salud, Educación y Bienestar Social. Como consecuencia, el 10 de agosto de 1992, fue aprobada y expedida la "Ley 180 sobre Discapacidades" (la cual fue reformada el 26 de septiembre del 2000, mediante la Ley No. 2000-25), que en su art. 7 anuncia la creación, organización y funcionamiento del CONADIS, "Consejo Nacional de Discapacidades". Este es quizás el acontecimiento más importante en materia de oportunidades, y garantía de derechos, ya que es se encarga directamente de la puesta en práctica de las leyes anteriormente enunciadas, además, de indicar los procedimientos sancionatorios para las personas que no cumplan con la ley e incurran en cualquier tipo de discriminación en razón de las discapacidades de estas personas.

Siendo el verbo rector en organismos dirigidos a materia de discapacidades, este no solo tiene facultad de hacer cumplir la ley, sino también de dictar políticas, promover y realizar investigaciones, y, al mismo tiempo, velar por los derechos de las personas discapacitadas, conjuntamente con la coordinación de acciones, en las cuales incursionen instituciones del sector público y

privado, con injerencia en la atención e inserción o inclusión de personas con discapacidades.[2]

Llegamos a la década de los noventas, en donde se emprenden una serie de acciones que transforman profundamente la realidad de las personas con discapacidades. El CONADIS, inicia la formulación y ejecución de diferentes programas a nivel nacional, pero el gran acierto se da en la promulgación de políticas y normativas, que vienen a fortalecer las organizaciones ya existentes, lo que provoca la creación de una serie de organizaciones tipo ONGs, en un sistema de red a nivel nacional, todo esto combinado a una serie de investigaciones, percusión de políticas, establecimiento de mecanismos de coordinación con sectores públicos y privados, pero sobre todo, la mayor lucha se desencadenaba en el fenómeno discriminatorio, por lo que se iniciaron una serie de campañas de sensibilización comunitaria, a fin de poder sobrepasar el terrible estigma social que retrasa la evolución de todas aquellas políticas que pelean por una inserción de personas discapacitadas.

En 1998, la Constitución de la República del Ecuador, por primera vez en la historia, reconoce las personas discapacitadas como un grupo vulnerable que requiere la intervención directa del Estado, convirtiéndose en el mayor avance.[3] Dentro de este ámbito normativo, cabe mencionar la suscripción de varios tratados internacionales sobre discapacidades como: Las Normas Uniformes de NNUU en 1993, la convención por la no discriminación de las personas por razones de discapacidad, la Declaración de Salamanca (UNESCO 1994), para la educación de niños y jóvenes con Necesidades Educativas Especiales, la Declaración de Managua en 1994, por las políticas para niños y jóvenes con discapacidad y, finalmente, la Declaración de Cartagena en 1992 sobre políticas integrales para personas con discapacidades y tercera edad.[4]

[2] www2.ohchr.org/ english/issues/…/EcuadorDefensoriadelPueblo.doc

[3] Constitución de la República del Ecuador, 1998.

[4] Breve Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000

Es lamentable anotar que pese a todos estos esfuerzos, todavía existían muchas personas discapacitadas viviendo en el abandono en condiciones deplorables, y sin contar con la protección del Estado a la que tenían derecho. En el año 2005, se realiza una investigación acerca de esta problemática, y se da paso al "II Plan Nacional de Discapacidades", cuya misión principal es hacer efectivas todas aquellas políticas adoptadas en el país, pero desafortunadamente, esto no ocurrió, de acuerdo a lo planeado, de hecho, no llegó a materializarse, siendo un retroceso en materia de discapacitados.

Tras esta serie de esfuerzos, por parte del Gobierno, todos insuficientes, en el año 2007, con el ingreso al poder del Econ. Rafael Correa Delgado, junto con su binomio, el Vicepresidente Lenin Moreno, el 23 de mayo de 2007, se presenta el programa "Ecuador sin Barreras". El Presidente en su discurso expone la investigación realizada por su vicepresidente, refleja las cifras de discapacitados a nivel nacional, siendo este un 13% de la población equivalente a 1.604.334 personas con discapacidad física, mental o sensorial, el 50 por ciento se ubica en los quintiles 1 y 2 de pobreza, es decir, con un ingreso per cápita de 30 dólares mensuales [5]. Dentro del mismo discurso se reconoció la insuficiencia de las políticas en materia de discapacidades, por lo que anuncia, como una de las prioridades del gobierno de la revolución ciudadana, la lucha por la equiparación de oportunidades para todos, haciendo énfasis, en aquellas personas que padecen de alguna discapacidad, con la implementación de la infraestructura necesaria, escuelas especiales y personal especializado.

A través de la Vicepresidencia de la Republica, liderado por el Vicepresidente Lenin Moreno, se emprende una serie de acciones y programas en pro de la inserción laboral, luego de un análisis riguroso sobre la importancia de brindar oportunidades e inclusión de las personas con discapacidades. En el mismo año, comienza la campana de inserción, capacitación y valoración de las personas con capacidades especiales, creándose misiones, dando apoyo al

[5] "Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa, en la presentación del programa "Ecuador sin Barreras", Quito, 23 de mayo del 2007.

CONNADIS para el desarrollo de sistemas de inclusión, capacitación y atención integral, iniciando de esta forma la inserción a la esfera laboral de estas personas. Posteriormente, la Vicepresidencia, en colaboración con el Ministerio de Relaciones laborales, suscribe el Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Inserción de Personas Discapacitadas, en los sectores Público y Privado, dando entrada a la esfera laboral.

Pese a las nueva políticas, el apoyo y programas brindados por el gobierno, traducido en la cobertura, protección y garantía de oportunidades, parece no ser suficiente, lamentablemente, nos encontramos en una sociedad que se rige por estigmas sociales. La política planteada en líneas anteriores se ha mantenido, pero el avance ha sido reducido, puesto que el mayor problema de la ley, para ser aplicada en que nuestra sociedad, se rige bajo la política del cumplimiento de mínimos. El Código del Trabajo, dice:

"Art. 33 numeral 42 " El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinte y cinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos a una persona con discapacidad en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales, observándose los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad, en el primer año de vigencia de la ley, contando desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

En el segundo año, la contratación será del 1% del total de los trabajadores, en el tercer año, el 2%, en el cuarto año, el 3%, hasta llegar al quinto año, en donde la contratación será del 4% del total de sus trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicara en los sucesivos años. Esta ***obligación*** *se hace extensiva a las empresas legalmente autorizadas para la tercerización de servicios o intermediación laboral. El contrato laboral deberá ser escrito e inscrito en la Inspectoría de Trabajo correspondiente, que mantendrá un registro específico para el caso. La persona con discapacidad impedida para suscribir un contrato de trabajo, lo realizará por medio de su representante legal o tutor."*

Tal condición se demostrará con el carné expedido por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONNADIS).

El empleador que **incumpla con los dispuesto en este numeral será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general; y en el caso de las empresas y entidades del Estado, la respectiva autoridad nominada, será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico; multa y sanción que serán impuestas por el Director General del Trabajo, hasta que cumpla la obligación,** la misma que ingresará en un cincuenta por ciento a las cuentas del Ministerio de Trabajo y Empleo y será destinado a fortalecer los sistemas de supervisión y control de dicho portafolio, a través de su Unidad de Discapacitados; y, el otro cincuenta por ciento al Consejo Nacional de Discapacidades (CONNADIS), para dar cumplimiento a los fines específicos previstos en la Ley de Discapacidades."[6]. La ley, tal como se presenta, aparentemente, es suficiente, pero podemos observar que establece la política de sanciones, quizás, esta no es del todo una política suficiente, ya que ocurre en gran medida, que los empleadores por escapar de la multa, realizan la contratación, aparentemente existe inserción, pero solo para aquel porcentaje que viene a hacer el papel de salvar al empleador de la sanción pecuniaria, y no de efectivamente incorporarse a la esfera laboral como un trabajador más, dotado de un cargo o puesto por su capacidad de desempeñarlo; además, se ha visto que en varias ocasiones, que estas personas forman parte de una empresa, se encuentran figurando en un rol, pero de manera ficticia, se podría decir, ya que por petición del mismo empleador son indicados de no asistir al trabajo, entonces, la ley que contempla sanciones es insuficiente, y su espíritu transgredido, al no ser aplicada con la intensión para la que fue creada. El problema no se encontraría en la ley, sino penosamente en la sociedad discriminatoria, que continua viviendo bajo el estigma de que una persona con discapacidad no será una fuente productiva, sino al contrario, una carga. En la

[6] Código de Trabajo Ecuatoriano, Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre del 2005.

actualidad, contamos con normativas recientes como la "ley 1x1", la cual garantiza plazas fijas de trabajo, que en si muestran el esfuerzo del gobierno por insertar una verdadera política de Estado a favor de las personas con capacidades especiales, pero los resultados de la efectividad y aplicación de la ley, no están todavía materializados, como para dar un diagnóstico real de la inserción en sí. Pero continúa existiendo resistencia sobre todo del sector privado, que ve a la contratación de personas con discapacidad como inconveniente laboral, por cuanto su mano de obra no genera ganancia, lo cual es el fin del sector privado.

1.2 Consideraciones sobre la problemática de las personas con Capacidades Especiales

Para entender de mejor manera sobre la importancia de implementar políticas efectivas que materialicen el objetivo de la ley, es preciso examinar de cerca a este grupo vulnerable en cifras. El CONNADIS en el año de 1996, auspició una investigación que permitiría conocer datos reales del número de personas que integran este grupo, obteniendo como resultado: el 49% de la población del Ecuador, adolece de alguna deficiencia, el 13.2% de algún tipo de discapacidad, y el 44% alguna minusvalía, lo que en números se traduce en que 1.600.000 mil personas (aproximadamente), tienen alguna discapacidad. Si organizamos estas cifras por regiones, tenemos que el 15.2% de la población del Oriente, el 15.4% de la Costa, y el 11.42% de la Sierra, poseen una discapacidad, a su vez, si examinamos las áreas sensibles o más susceptibles de encontrar casos de discapacidades, encontramos que las provincias con mñas índice de discapacitados son: Morona Santiago, Pastaza, El Oro, Manabí, Azuay, Imbabura y Pichincha. [7]

Es preciso hacer énfasis en lo anotado, ya que las ciudades nombradas, son consideradas como fuertes afluentes comerciales, por lo tanto, al ser un fuerte

[7] Breve Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000.

en la economía, el nivel de vida se registra en un nivel alto en cuanto a manutención en general, por lo que manteniendo estos porcentajes de discapacitados, podemos colegir que su nivel de vida sin tener acceso al trabajo los coloca en una situación de indigencia, esto si hablamos únicamente de personas que no cuentan con un apoyo como ser depender de alguien más para su manutención.

Si bien encontramos un amplio mercado lleno de oportunidades y apegándonos a la garantía y eficacia de las leyes, sería fácil predecir que una persona con capacidades especiales, podría acceder efectivamente a un empleo, y de esta manera, poder mantener cierto nivel económico que le permita mantenerse económicamente, por lo menos, cubriendo las necesidades básicas propias del ser humano, pero no tenemos tanta suerte, por cuanto, la mayoría subsana sus necesidades a través del bono que brinda el gobierno, que no es suficiente, porque se continua en marginación. En este caso, la oportunidad de acceso dependiendo de si es hombre o mujer es mínima, o si hablamos de sector urbano o rural, prácticamente no existe distinción entre lo anotado, porque el rango de discriminación se traduce en "discapacidad", esta es la premisa que define el criterio de apto o no apto.

Si bien el problema de la discriminación es el gran "pero" en materia de inclusión, el problema no tiene su raíz ahí, el mayor limitante ha sido la falta de educación, muchas de estas personas no han completado su educación básica, lo cual, nos indica que sus habilidades y destrezas en escritura, lenguaje y lectura, están limitadas, por lo que dificulta su ingreso al campo en el que se pueden desempeñar, por lo que la solución, estaría en la capacitación, sin duda, esto permitiría una mayor inclusión, lo difícil está en lograr una conciencia de aprendizaje, visto que tras siglos de abandono, estas personas han crecido con la ideología de que no solo no tienen derecho sino que no deben acceder a la educación, como si con su nacimiento vinieran con la condición implícita de exonerados de la educación, esta una realidad muy triste, pero es la realidad.

Los pocos empleadores que se han aventurado en contratar personas con capacidades lo han hecho sin una cultura adecuada de inserción, puesto que

esto implica una serie de acciones capaces de adaptar al empleado al ambiente en el que se incorpora, se necesita la implementación de espacios físicos apropiados, capacitaciones, cuyo objetivo fundamental, sea el motivar, y en consecuencia, se tendría un campo más amplio, y de esta forma, acceder al campo laboral.

Dentro de la misma investigación, que señalamos en líneas anteriores, podemos encontrar tipos de deficiencias que causan discapacidades y que son las más frecuentes, como problemas hereditarios, del lenguaje, músculo esqueléticas, desfigurativas, viscerales, de la vista y auditivas[8], esto desencadena en que las discapacidades más frecuentes serán las de locomoción, comunicación, conducta, cuidado personal, disposición del cuerpo y destrezas. Pero se habla también de deficiencia que originan discapacidades, las mismas pueden provenir de enfermedades, herencia, problemas de nacimiento, violencia y accidentes. En la esfera educacional de la población con discapacidad el 37.9%, no tiene ni siquiera la educación básica, el 42% tuvo acceso a cierto nivel de educación primaria, 10% educación secundaria (en algún nivel), 1.8% llegó a tener acceso a educación universitaria. La educación a este sector de la población se dio en un 6.1% en Escuelas Especiales y un 0.5% en Escuelas con programas de integración. En el ámbito laboral el panorama es más alarmante, únicamente un 18.2% cuentan con un trabajo, mientras que el otro 29.1 %, se encuentran en el desempleo por su nivel de discapacidad. De esta estadística, el 31% realizan trabajos agrícolas, y el 17% se desempeñan en el comercio, industria, servicios domésticos, por lo que únicamente, un 36.2% realmente genera algún tipo de ingreso económico. Pero lo que es más alarmante aun, es que el 84.4%, no cuentan con seguro social, que es fundamental dada su condición de discapacitado. A pesar de todo aquello, y de todas las políticas garantistas, solamente un 7% han recibido una capacitación laboral.

[8] Breve Analisis de la Situacion de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000

1.3 Sobre las discapacidades y su clasificación.

Para definir al término discapacidad, es necesario referirnos al origen. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, refiere primero sobre el término "deficiencia", que proviene del latín *deficiencia,* que significa defecto (imperfección), y se refiere al funcionamiento intelectual inferior a lo normal que se manifiesta desde la infancia y está asociado a desajustes en el comportamiento. Entonces, discapacidad: dicho de una persona: que tiene impedida o entorpecida alguna de las actividades cotidianas consideradas normales, por alteración de sus funciones intelectuales o físicas[9], impedimentos que se refieren a cuestiones tanto mentales como el retardo mental, en donde debemos distinguir entre aquel genético y el adquirido, aquel que deviene de una enfermedad, no obstante, dentro de este tenemos grados como son el retardo mental fronterizo, moderado y severo, en su orden, se define la clase de aptitud que tiene la persona tanto para el aprendizaje como para el desempeño de una labor en concreto, del tipo de que se trate dependerá su capacidad y se podrá hablar de su discapacidad. Cuando hablamos del tipo de discapacidad física, nos sujetamos a una serie de premisas, pues en este caso, encontramos una serie de impedimentos o entorpecimientos de cualquier función motora o anatómica del ser humano, que a su vez, puede devenir no solamente de un factor genético, sino de un acontecimiento posterior, ya sea una enfermedad o un accidente. Según lo anotado, las discapacidades pueden afectar a cualquier persona; también debemos referirnos a aquella discapacidad sensorial que presenta la misma característica de proveniencia.

- **Discapacidad Cognitiva.-** se refiere a aquellas habilidades que se ven disminuidas en cuanto a las facultades intelectuales de la persona, la más conocida es el Autismo, el Síndrome de Down, Síndrome de Asperger y el Retraso Mental. Estas personas presentaran su dificultad en el desarrollo de su

[9] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

inteligencia verbal y matemática, pero que otras áreas, como la artística, musical, interpersonal, se encuentran intactas.

- **Discapacidad física.-** La discapacidad física se refiere a diversas causas, como ya mencionamos factores congénitos, hereditarios, cromosómicos, por accidentes o enfermedades degenerativas, neuromusculares, infecciosas o metabólicas, entre otras; condiciones que atrofian o dañan una zona determinada del cuerpo, originando la perdida de las funciones del movimiento o sensibilidad, pueden presentarse como un conjunto de desórdenes cerebrales que afectan la coordinación muscular, y que en definitiva, provocan una alteración en motora en el ser humano.

- **Discapacidad sensorial.-** nos referimos exclusivamente a aquellas discapacidades que se presentan a nivel de los órganos de los sentidos como son visión, audición, y en general, la disminución de algunos sentidos como por ejemplo la disminución del sentido del gusto (hiposgusia).

- **Problemas de aprendizaje.-** se concentra directamente en aquella dificultad para aprender, afectando la comprensión lectora, el uso de reglas ortográficas, su intensidad dependerá de la persona, es importante mencionar esta clasificación, ya que muchas veces es confundida con el retraso mental.[10], sería un aprendizaje lento.

Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, en su art. 6, define a la persona con discapacidad como

"…*Se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa, para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en*

[10] www.ladiscapcidad.com/discapacidad/discapcidad.php

una proporción equivalente al cuarenta por ciento de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional."

Y, así mismo, en su art. 7 define lo que para efectos legales se entenderá como persona con deficiencia o condición incapacitante:

"*se entenderá por persona con deficiencia o condición incapacitante, aquella que presente disminución o supresión temporal de alguna de sus capacidades físicas, sensoriales o intelectuales, en los términos que establezca la Ley, y que aún siendo sometidas a tratamientos clínicos o quirúrgicos, su evolución y pronóstico es previsiblemente desfavorable en un plazo mayor de un (1) año de evolución, sin que llegue a ser permanente.*"[11]

La definición que presenta la ley, en este caso, se ve clara tal y como se presenta, y se centra directamente en conceptualizar a la discapacidad como tal, sin tomar en cuenta las variantes, como el origen de la discapacidad y el área en que se vea disminuida la capacidad. Partiendo de este concepto legal, es importante diferenciar entre deficiencia y discapacidad; deficiencia es aplicado a cierto órgano o área anatómica que se encuentra afectada, hablamos de lesiones, en cambio el término discapacidad, es la consecuencia de aquella deficiencia que afectó a la persona, por ejemplo, a causa de un trauma no le es posible "mover sus piernas".

Ahora la clasificación de las discapacidades, según el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, ha realizado dicha clasificación en grupos, basando su criterio en la información que la población estaba en condiciones de describir, por lo que no se tomó en cuenta criterios médicos ni científicos para la realización de la misma, de esta manera, las discapacidades se encuentran divididas en tres grupos o niveles:

[11] Decreto Ejecutivo 171, Registro Oficial Suplemento 145 de 17 de diciembre de 2013, Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades.

- ✓ **Grupo o Nivel uno:** Discapacidades sensoriales y de comunicación: dentro de este grupo tenemos las discapacidades para ver, oír, hablar, comunicación y comprensión del lenguaje.

  Cada clasificación posee un subgrupo, en el cual se presentan de manera clara las diferentes condiciones que puede poseer una persona con discapacidad, se incluyen nombres técnicos y sinónimos, mismos que permiten a la población reconocer la discapacidad, incluso pueden existir casos en los que para una misma discapacidad nos encontramos con varias significaciones, como sucede en el caso de la ceguera total o Ablepsia, que también recibe el nombre de Amaurosis.

- ✓ **Grupo o nivel dos:** Discapacidades Motrices: se trata de aquellas personas que presentan obstáculos o imposibilitad al momento de caminar (miembros inferiores), manipular objetos y coordinar movimientos en actividades que realizan diariamente (miembros superiores); a su vez, en este grupo encontramos integrado un subgrupo que enumera las discapacidades, hablamos de extremidades inferiores, tronco, cuello y cabeza (grupo1), extremidades superiores (grupo 2), y discapacidades motrices (grupo 3).

  Dentro de este grupo se incluye aquellas discapacidades provenientes de la pérdida total o parcial de los dedos, manos o pies. Dentro de cada discapacidad, para su consideración cada una va acompañada de adjetivos, que indican la limitación que presenta el individuo, es decir, GRAVE, IMPORTANTE, SEVERA O IMPEDIDO DE TRABAJAR.

  Cuando hablamos de discapacidades a nivel de extremidades inferiores, tronco, cuello y cabeza, debemos tomar en cuenta que su restricción debe necesariamente cumplir con la premisa de "no poder desplazarse solos", puesto que el cuadro a presentarse será el de no tener movimiento de piernas, por ejemplo, o presentar impedimento para realizar acciones por sí mismos, dando como resultado la intervención de otra persona o de instrumentos

adecuados como una prótesis o silla de ruedas, para realizar sus actividades normales. Se habla también, que dentro de este grupo, están incluidas las personas que presentan cojera al caminar; así mismo se incluye a las personas que presentan dificultad o restricción al realizar movimientos como agacharse, doblarse, a tomar un objeto, por ejemplo, funciones que se encuentran relacionadas con el movimiento de tronco, cabeza y cuello, incluyendo aquellas que afectan la postura y el equilibrio del cuerpo conocidas como discapacidades musculo- esqueléticas.

Cuando se trata de las extremidades superiores, la clasificación está dada en razón de la disponibilidad de manos y brazos, dependiendo de la pérdida total o parcial de estas, incluyendo aquellas que han perdido el movimiento, impidiendo que estas realicen actividades cotidianas de la vida normal, como abrir o cerrar puertas.

Finalmente, dentro de este subgrupo, se describen las discapacidades motrices, en donde la clasificación se ha realizado en base a aquellas discapacidades que no están especificadas como, por ejemplo, problema psicomotor, desviación de cadera, desgaste de la columna, entre otros.

- ✓ **Grupo o nivel 3:** Discapacidades Mentales: esta clasificación se realiza en base al patrón de comportamiento, no solo en las actividades diarias, sino en la forma de relacionarse con otras personas, hablamos de discapacidades para aprender y comportarse, dentro de estas, tenemos a las discapacidades intelectuales (retraso mental), también entendiéndose como deficiencia mental, e incluso la perdida de la memoria. Este grupo abarca a todas las personas que poseen una capacidad intelectual inferior al promedio normal de otra de su misma edad, quienes presentan problemas al realizar varias actividades cotidianas, incluso las básicas, como asearse, presentan otras características como no poder desplazarse por sí solos en sitios públicos, es por esto, que es preciso aclarar que este tipo de discapacidad no se refiere

únicamente a desempeño académico, sino todo tipo de actividades que se realizan todos los días como escribir un número de teléfono o leer una señal de tránsito.

En cuanto al comportamiento, debemos anotar que existen también discapacidades conductuales, como habíamos anotado anteriormente, y se refieren exclusivamente a la forma en que la persona se dirige a otra tanto, en el plano diario, como en su capacidad para relacionarse con otros. Al tratarse de esta discapacidad, la persona presenta comportamientos inadecuados a cualquier acontecimiento, pues esta tendrá una interpretación y reacción o respuesta completamente fuera de contexto, como son agitación, ira, huida, cólera. Así mismo, estas personas presentan una distorsión de la capacidad de identificar objetos o personas, no tienen plena conciencia de la dimensión tiempo- espacio, incluso pueden no reconocer a las personas con quien viven, pueden no distinguir entre realidad y fantasía, e incluso, presentar una completa incapacidad para relacionarse con otras personas como sucede con la persona autista.

- ✓ **Grupo o Nivel 4:** Discapacidades Múltiples: dentro de este grupo, la clasificación se da en razón de aquellas personas que presentan de maneja conjunta más de una discapacidad, dentro de este grupo encontramos también a aquellas personas con carencia de movimientos de extremidades inferiores y superiores, como en el caso de la parálisis cerebral, embolia o accidente cerebrovascular.

  En este grupo encontramos dos particularidades, aquella discapacidad correspondiente a síndromes que se manifiestan por la discapacidad, y presentan una serie de síntomas que afectan a diversos órganos y partes del cuerpo de la persona.
  La segunda particularidad que encontramos, es aquella en la cual se presentan más de dos discapacidades, como por ejemplo, no ver, oir o caminar al mismo tiempo.

Dentro de este grupo, encontramos también aquellas discapacidades provenientes de malformaciones en cualquier parte del cuerpo, la condición implícita para ubicarse en este grupo está en que dichas malformaciones no impliquen falta o limitación severa en los movimientos.

Encontramos que se incluyen aquellas deficiencias que devienen de los órganos internos que requieren de un trasplanté, definiéndose como condiciones en las que la persona requiere necesariamente de equipos para mantenerse con vida, como órganos artificiales, marcapasos, respirador artificial, sondas permanentes, así como deficiencias que imponen limitantes en el desarrollo de actividades cotidianas como deficiencias del corazón, pulmones, riñones, metabólicas, sanguíneas y enfermedades catastróficas, crónicas, degenerativas como el cáncer, SIDA y tumores, en cualquier parte del cuerpo, incluyéndose, además deficiencias físicas como el enanismo y gigantismo.
Es importante anotar que también se hace referencia a aquellas descripciones que no encajan en el concepto de discapacidad, puesto que no implican limitaciones físicas o intelectuales en la persona, condiciones que se encajan dentro del concepto de malestar, como el caso de la migraña, puesto que enfermedades agudas que no superan los seis meses no implican discapacidad, ya que su tratamiento adecuado no provocan secuela alguna.
De igual forma, todas aquellas descritas como tics nerviosos en cualquier parte del cuerpo y el uso de dentadura postiza.

En nuestro país la Ley Orgánica de Discapacidades no realiza una clasificación extensiva de la discapacidades pero realiza una enumeración general en base a la cual elabora su criterio al momento de clasificar a los Discapacitados por grupos, en razón de su discapacidad, es así que en su artículo 6 nos dice "…se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales, o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y

asociativa, para ejercer una o más actividades de la vida diaria….". Por lo que, al tenor de lo establecido por la ley, se entiende que la clasificación dada se da en razón de capacidades físicas, psicológicas y mentales, tal y como se describe en líneas anteriores.

Los criterios para clasificación pasarán por un filtro o examen médico, del cual se encarga actualmente el Ministerio de Salud, que al examinar la discapacidad la encaja dentro de la descripción correcta y así mismo, realizan el diagnóstico respectivo del grado de discapacidad para determinar si esta es grave, severa o imposibilita a la persona para trabajar, lo cual dará como resultado la ubicación adecuada de la persona en la actividad más conveniente y apta para realizar labores de trabajo.

1.4 Comentario sobre las aptitudes de las personas con discapacidad para el trabajo

Falta de oportunidades y discriminación, son dos factores negativos implícitos en el día a día de una persona con discapacidades, que pretende incursionar en un ambiente laboral, lo que se busca es la existencia de una apertura verdadera a un empleo digno.

El gobierno ha establecido toda una política de inserción laboral, que lamentablemente no se cumple de acuerdo a lo planteado por la misma ley, a pesar de la serie de campañas de sensibilización, al empleador no se ha logrado sensibilizar todavía, para que tome en cuenta la parte importante del problema, que no es el grado de discapacidad o cumplir con lo establecido y evitar sanciones, sino más bien las aptitudes y destrezas que tienen las personas para desempeñar determinada labor, la mayoría de las personas discapacitadas que buscan un empleo, lo hacen por la necesidad no económica, sino por aquella necesidad de sentirse en iguales condiciones que cualquier otro ciudadano. Es así que encontramos a personas con discapacidades, no solo físicas sino también mentales en aulas universitarias, exponiendo su potencial e integrándose a la vida profesional, las mismas personas que saldrán a buscar un trabajo con la intensión y deseo de surgir y

poner en marcha su capacidad laboral, así como ganarse la vida en un empleo libremente elegido. El hecho de poder elegir libremente el trabajo que pueden y desean desempeñar, ya lleva en si la ejecución de su derecho a ser tratados como iguales, ponen de manifiesto su igualdad de condiciones al momento de aplicar un trabajo.

La mayor incidencia en plazas laborales para personas discapacitadas, según fuentes del CONNADIS, está en el área de servicios de limpieza, agricultura, construcción, atención al cliente, y finalmente, el área administrativa, sin embargo, tanto en el sector público como privado, el número de personas con discapacidad que se encuentran trabajando es mínimo, si hablamos del Austro Ecuatoriano. En la Provincia del Azuay, tenemos que en los últimos 5 años, gracias a la intervención del organismo antes mencionado, se han ubicado entre 1900 y 2000 personas en puestos de trabajo, tanto en el sector público, como en el privado, ubicación que ha sido estudiada y calificada de acuerdo a las aptitudes que presenta la persona en razón de su discapacidad, es así que, según el grado de aptitud, se ha llegado a determinar que incluso una persona con discapacidad mental (retraso mental), puede ser ubicada en un puesto de trabajo que consista en labores repetitivas, pero que lamentablemente, por la cultura de discriminación del medio, no se han adaptado a un ambiente seguro de trabajo, por cuanto han sido blanco de constantes burlas, lo que ha afectado su desempeño laboral e incluso provocado reacciones negativas que han acabado por dejar en el desempleo al discapacitado.

Si revisamos una vez la clasificación de las discapacidades centrándonos en aquellas mentales, podemos observar que las personas con esta condición, tienden a reaccionar negativamente ante determinadas situación, pues es propio de la condición tergiversar ciertas acciones exteriores, entonces si la persona es blanco de burlas, todo aquello inferido, es captado por la persona por lo que ante cualquier futuro acontecimiento su reacción será aquella calificada como violenta, pero esto no significa que la persona no sea apta

para ejercer una labor, esto significa que las campañas de sensibilización laboral no han causado efecto alguno a nivel empresarial, entonces, el problema no está en el personal con discapacitados que se contrata, más bien, está en el ambiente laboral hostil que puede llegar a desarrollarse en una oficina ante la discriminación que se provoca.

A más de esto, nos enfrentamos al terrible problema de la verdadera contratación, sobre todo en la empresa privada el empleador considera que emplear a un discapacitado es una perdida y desperdicio de recursos, puesto que se considera ya de por sí, que no podrá desempeñar adecuadamente el trabajo encomendado, pero esa figura es totalmente absurda, se ha visto en muchas empresa e instituciones públicas, que personas que no poseen ninguna discapacidad han sido autores de fatales errores desde mala ortografía y gramática, hasta acciones que podrían considerarse delitos, creando un retroceso no solo en una sino en muchas áreas de una empresa entera, siendo un total desperdicio de recursos, que incluso llegan a perjudicar a terceros. El tema se centra en la atención y empeño que se le ponga al trabajo, una vez más, el eje de la descoordinación en materia de inserción laboral, se centra en la discriminación, el empresario que contrata y los trabajadores concentran su atención en la discapacidad de la persona, lo cual naturalmente impide que las aptitudes de la persona puedan ser apreciadas. Y de hecho, según estadísticas realizadas por instituciones del estado, se ha demostrado que las personas con discapacidad presentan un alto nivel de calidad en el desempeño laboral, así como ajo niveles de ausentismo del trabajo. Se habla de que un correcto ambiente laboral incluye la adaptación de espacios, lo cual incluso, puede llegar a no ser costoso; por otro lado, estudios recientes a nivel del sector privado, por parte de organizaciones no gubernamentales e internacionales, han revelado que emplear personas con discapacidad mejora la moral del personal y provoca una actitud más amable por parte del usuario o cliente, lo cual se traduce en un gran beneficio para una empresa, puesto que dentro de un ambiente de

trabajo y atención armónico, se pueden realizar acciones de mejor manera y brindar un servicio de calidad.

Actualmente, la mayor parte de discapacitados se encuentran trabajando por su cuenta, ejerciendo alguna actividad en el comercio, que en algunos casos ha demostrado una muy buena aptitud en ventas, pero se habla únicamente de un sector muy reducido que ha logrado abrirse camino, de alguna forma, en la esfera laboral, y de esta forma, generar un redito económico.

Existe una barrera histórica que ha marcado la contratación de personas con discapacidad, misma que no se puede derribar fácilmente, pues existen una serie de creencias que se siguen aplicando, creencias que se convierten en típicas excusas, como por ejemplo, un ambiente de trabajo es muy peligroso porque a la larga podría empeorar la condición de la persona, dada su condición podrían no utilizar ciertas herramientas lo que implicaría invertir en dispositivos especiales que incurrían es gastos innecesarios, y, finalmente, el problema de la comunicación con el resto del personal, todo esto relacionado con imposibilidades físicas, sensoriales y mentales, pero no con la verdadera posibilidad de poder ejercer una labor. Las personas con discapacidad han sido evaluadas de acuerdo a su capacidad para ejecutar determinadas tareas, sin considerar las posibilidades de adaptación al medio social o a nuevas tecnologías. Por lo tanto, su productividad se encuentra asociada a percepciones sobre sus habilidades y no a sus verdaderas capacidades para realizar determinados trabajos.

Estas capacidades no están reducidas, sino que son diferentes, y por lo tanto, implican necesidades diferentes. Por eso, al definir la discapacidad, se debe apuntar a las barreras y desventajas que una persona con discapacidad debe enfrentar en el ejercicio de las tareas de su trabajo o vida diaria.[12]

[12] http://www.mapeorse.info/sites/default/files/Integracion_laboral_de_personas_con_discapacidad.pdf

En la entrevista realizada a un funcionario del CONNADIS, quien desempeña sus funciones en el área de inserción laboral, el día 20 de julio del 2014, indicó que el análisis de capacidades realizado a las personas con discapacidad en la Ciudad de Cuenca, se basa directamente en la capacidad de realizar determinada labor, entonces, a más de esto, se mira la instrucción educacional que ha recibido la persona durante toda su vida, se ha registrado, como se anota en páginas anteriores, que el acceso a la educación se encuentra restringido, y que el mayor índice de analfabetismo de personas con discapacidad se da en el área rural. La principal discapacidad es aquella que corresponde al grupo de las mentales, no se explica, de manera precisa, la causa de la mayor incidencia de estos casos de discapacidad en el área rural, realmente no se ha incursionado en un verdadero programa de capacitación que permita desarrollar las capacidades de una persona para desempeñar determinada labor.

El CONNADIS, a través de sus funcionarios han dictado capacitaciones y ha brindado la asistencia posible a los que han solicitado capacitarse en cierta área para trabajar, se han visto buenos resultados, puesto que las capacitaciones han sido efectivas, lo que se ha visto materializado en personas discapacitadas que han accedido a un trabajo y mantenido su empleo durante años; es alarmante que no se ha implementado por parte del gobierno un programa permanente de capacitaciones, desde hace un año, toda acción, por parte del Estado como sujeto garante de este grupo prioritario, se ha paralizado, por lo que todo aquello realizado por el mayor organismo en pro de los discapacitados (CONNADIS) ha sido totalmente limitado, prácticamente se trabaja con lo que se tiene sobre la mesa, que no es mucho, teniendo de respaldo una ley con un texto muy bueno, pero que lamentablemente, ha quedado en eso "un texto" , lo que está sucediendo es que se está realizando un trabajo "con la manos atadas" .

Un caso que llama mucho la atención, es aquel registrado en el CONNADIS, de una joven de 20 años, Ecuatoriana residente en Canadá, con una

discapacidad mental moderada, la particularidad de su caso residía en que a pesar de su condición aprendió tres idiomas, y decidió regresar a vivir en Ecuador, acudió al CONNADIS para que se le brinde la asistencia necesaria para encontrar un trabajo que le permitiera cubrir sus necesidades. Su idioma inglés era fluido, a pesar de su retraso mental, la joven se encontraba orientada en tiempo y espacio, de hecho reunía las condiciones necesarias para desempeñarse como maestra, lamentablemente, el gran contra en su curriculum, fue precisamente anotar su condición de discapacidad, por lo que no fue tomada en cuenta para el trabajo, y sin embargo, no hubo autoridad alguna que defienda su derecho a la igualdad y libre acceso como cualquier otra persona. Es por esto, que la mayor incidencia en materia laboral de contratación de personas discapacitadas, se encuentra en servicios de limpieza, es decir, el empleo más accesible será el de limpieza, lo cual es un concepto peyorativo y totalmente discriminatorio.

Se ha comprobado, por parte del CONNADIS, que las personas con síndrome de down, de hecho, pueden desempeñarse bien en determinada labor, una labor repetitiva, ya que su atención se centra en determinada actividad y de hecho registra un margen muy bajo de error en su desempeño. *

Actualmente, en las instituciones públicas, como el centro de mediación de esta ciudad e Cuenca, encontramos personas con discapacidad laborando en diferentes áreas, personas con todo tipo de discapacidades, comprobándose que su fuerza laboral es mucho más productiva que la de una persona que no posee discapacidad alguna, podemos deducir entonces, que la capacidad de una persona no se define por sus limitaciones físicas o mentales, sino por su determinación para desarrollarse.

Se habla de política de sanciones, leyes garantistas y derechos que son inalienables, pero se está manteniendo únicamente la teoría, no se está aplicando el espíritu mismo de la ley, el fondo de todo lo plasmado en los códigos es aquel de insertar al trabajo a los discapacitados en igualdad de

condiciones, asistir en el desarrollo de capacidades, creo que es una responsabilidad social de todos que la ley se materialice con la intención para la que fue creada, puesto que creo que somos una sociedad de conocimiento incluyente y no excluyente. Es por esto que, no se trata de crear leyes, de reconocer, garantizar derechos, el objetivo está planteado en viabilizar todo aquello, fomentar una inclusión real, entendiendo que la discapacidad no significa que el ser humano se encuentra limitado en su desarrollo esencial, una vez que esto sea contemplado, desde este enfoque, se podrá comprender la importancia de adaptar aquellas herramientas que ayudan a potenciar el desarrollo y capacidad específica de cada persona para laborar, lo que en verdad se pretende, es que estas personas adquieran facultades para tomar decisiones, y ser responsables y autónomas haciéndose responsables de sus actividades como entes capaces de desarrollarlas, y al mismo tiempo de su persona, me refiero a que el poder de realizar todo aquello está en la persona misma.

Capítulo 2: Diagnostico y realidad normativa de las personas con Discapacidades en el Ecuador

El Estado Ecuatoriano como sujeto garante de derechos a creado a través de sus diferentes cuerpos normativos una serie de leyes en pro de las personas discapacitadas¸ en teoría es toda una normativa completa, capaz de poder subsanar cualquier conflicto, proteger cualquier derecho que se vea vulnerado o que pueda ser vulnerado. Tal es así que el 24 de marzo del año en curso el CONADIS compilo todos aquellos textos legales en uno solo nombrándolo "Normas Jurídicas en Discapacidad Ecuador", el texto incluye la agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, en el cual se presenta un plan estratégico de trabajo basado en "Ejes de Políticas en el ámbito de las discapacidades acordes al plan nacional del Buen Vivir 2013-2017", estos ejes se plantean como una política de acción y aplicación:

Eje de SENSIBILIZACION.- la primera política pública es la de promover el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidades, el respeto a su dignidad y su debida valoración [13], política que se guía por tres lineamientos fundamentales basados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

PRIMER LINEAMIENTO: Fomentar el uso de un lenguaje adecuado, correcto y respetuoso[14], refiriéndose a todo aquello que guarda relación con la capacitación de servidores y servidoras públicas para que se dé el cumplimiento debido, en cuanto a la gestión pública, mediante el establecimiento de programas de capacitación. así como brindar acceso libre a todo tipo de información, cumpliendo siempre con la normativa que regula este derecho reconocido como fundamental y consagrado en nuestra constitución y en diferentes cuerpos legales, es decir, ésta información debe ser, oportuna, directamente utilizable, coordinada, completa, jerarquizada, clara, etc, la que lógicamente debe adaptarse a las necesidades del.

[13] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017
[14] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

Este lineamiento se hace extensivo a todo cuanto es difundido por los medios de comunicación, es decir, respecto de su contenido se valorará cualquier estereotipo violento o inoportuno, inclusive hasta ofensivo que incite al público en general a transgredir con un lenguaje inapropiado, el derecho establecido en este lineamiento; por lo que se fomentara, su responsabilidad acerca de lo que pueda promover una cultura libre de esta violencia llamada también estereotipo.

SEGUNDO LINEAMIENTO: Difundir ampliamente instrumentos que promuevan los derechos de las personas con discapacidad.[15] El énfasis en este punto es el de crear una conciencia sobre los Derechos Humanos en sí, el objetivo a conseguir es el de fomentar el respeto mediante la difusión de los mismos; este objetivo se obtendrá mediante la creación de sistemas integrales, tales como información de vulneración de derechos, protección especial, implementación de acuerdos migratorios, sistemas que contaran con un registro único para de esta forma generar conocimientos y poder formular políticas publicas capaces de subsanar cualquier derecho que se encuentre vulnerado y de la misma forma se puedan proteger, atender, inclusive hasta prevenir intentando así cumplir con la función garantista del estado, pero sobre todo, fomentar la denuncia de casos que tengan incidencia en género o discapacidad, ya que el principal objetivo es el de atizar, promover, alentar, impulsar, políticas públicas basadas en el principio de igualdad y el de no discriminación al igual que cualquier delito de odio.

TERCER LINEAMIENTO: Diseñar un modelo de gestión institucional con un Enfoque Basado en Derechos Humanos[16] centrándose directamente en el servicio público en el cual se promoverá una cultura de cumplimiento en cuanto al principio de igualdad y no discriminación. Se pretende implementar mecanismos y políticas en todos los niveles de gobierno, a fin de incorporar

[15] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[16] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

agendas de igualdad. A su vez, se procura consolidar un verdadero seguimiento de dichas agendas, en fin, su cumplimiento.

definir metodologías que permitan crear estrategias suficientes, para identificar aquellos grupos vulnerables y de esta manera provocar la eficiencia del estado en cuanto a la promoción de paridad.

A más de esto el Estado creará a favor de las personas con discapacidad ciertas medidas que aseguren programas especializados para su atención integral, mismos que están proyectados al desarrollo de su personalidad, autonomía y disminución de la dependencia.

CUARTO LINEAMIENTO: Construir y fortalecer una percepción positiva, digna y respetuosa de las personas con discapacidad.[17] Hablamos de aquellas capacidades que se pueden desarrollar en el sector público en cuanto a la prestación de servicios los mismos que deberán ser brindados con estándares de calidad, enfatizar el tema de solidaridad social que permita una convivencia armónica y finalmente implementar un correcto **ejercicio** del respeto a la dignidad dirigido a crear una ética solidaria en los ciudadanos para combatir de esta forma cualquier forma de discriminación.

QUINTO LINEAMIENTO: Establecer procesos graduales y dinámicos para garantizar la sostenibilidad de la inclusión[18], se trata de la implementación de un sistema tal que permita establecer estándares de calidad que admitan robustecer la normativa y los mecanismos de control, que garanticen condiciones dignas de trabajo. Estos mecanismo deben nivelarse para la verificación de manera estricta del cumplimiento de aquellos derechos laborales, tomando en cuenta la llamada "discriminación positiva" que incentiva a las minorías o a grupos vulnerables para equiparar sus oportunidades laborales, en este caso .

[17] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[18] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

Dentro de esta línea, el Estado garantiza la inclusión social incentivando la participación política, social, cultural, educativa y económica; enunciado que se encuentra respaldado en la Constitución Ecuatoriana 2008 en su Art. 8, extendiendo su cobertura a aquellas personas que cuidan de discapacitados, ampliando su Seguridad Social mediante capacitaciones sobre calidad de atención.

Eje de TRABAJO.- la política pública de este eje se basa en Salvaguardar y promover el Derecho al trabajo de las personas con discapacidad, sin discriminación, en igualdad de derechos laborales y considerando las condiciones específicas de cada persona con discapacidad.[19]

Para la realización de esta política pública se han tomado en cuenta los siguientes criterios:

PRIMER CRITERIO.- Ampliar la probabilidad de inserción o reinserción laboral de personas con discapacidad con bajos niveles de educación formal.[20], por tratarse de un grupo excluido de manera casi tradicional.

La primera misión para llegar a impulsar una política pública de esta magnitud es la de abolir directamente la discriminación a la que se han visto sometidas estas personas en cuanto a su acceso a sectores tanto públicos como privados; se debe ampliar todos los procedimientos emprendidos para constatar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en la esfera laboral; se plantean incentivos en actividades económicas tanto en sectores populares, agricultura, trabajo autónomo orientando a la persona a la generación de trabajos dignos y al mismo tiempo su conservación para establecer igual oportunidad de empleos. Estas acciones darán como resultado el fortalecimiento de la normativa vigente para controlar el cumplimiento de los derechos laborales sin discriminación alguna garantizando la estabilidad laboral y condiciones dignas de trabajo.

[19] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[20] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

Desde luego esto no serie posible sin el emprendimiento de capacitaciones al trabajador, capacitaciones que ayuden a desarrollar su desempeño lo cual garantizará su realización personal.

La implementación de mecanismos específicos que fortalezcan la inserción de estos grupos vulnerables que se han visto históricamente excluidos, será fortalecida garantizando condiciones de trabajo digno, por lo que el Estado a través de sus políticas de inserción y leyes en la materia, ordena la inserción e incorporación de personas con discapacidades a entidades públicas y privadas.

SEGUNDO CRITERIO.- Incrementar oportunidades de empleo y mejorar los ingresos de las personas con discapacidades.[21]

La incrementación de oportunidades solo se podrá lograr a través de la implementación de procesos de capacitación que estén orientados al aprendizaje de determinada vocación, formación profesional lo que garantizará la contratación. En pro de la normativa existente el estado garantiza el pago de remuneraciones unificadas, descartando absolutamente la discriminación en razón de cualquier tipo de discapacidad, lo cual está orientado a cerrar aquella brecha salarial existente.

En cuanto a las personas cuya discapacidad no les permite emprender una labor o trabajo, el estado adopta medidas para aquellas personas que se encuentran a cargo de este tipo de discapacitados, brindando incentivos y apoyo en la incursión de proyectos productivos.

TERCER CRITERIO.- Asegurar condiciones que garanticen el desempeño laboral de las personas con discapacidad mediante la equiparación de oportunidades.[22] Este criterio se refiere a todo lo referente a ambiente laboral y todos los ajustes que deben implementarse para obtener igualdad de

[21] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[22] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

condiciones, logrando un equilibrio perfecto que permia un desarrollo laboral positivo.

CUARTO CRITERIO.- Incrementar posibilidades de autoempleo, microemprendimiento y trabajo protegido para las personas con discapacidades y sus familias.[23] Este lineamiento se basa en la premisa de establecer facilidades económicas y financiamientos para el emprendimiento de actividades productivas, simplificación de trámites de emprendimiento, obtención de exoneraciones tributarias que permita iniciar una determinada actividad productiva y al mismo tiempo posibilite la mantención de la misma.

QUINTO CRITERIO.- Fortalecer la institucionalidad de los organismos públicos y privados, comprometidos con el trabajo y empleo para personas con discapacidad.[24] Basado en el principio de igualdad, se busca la cooperación interinstitucional, el objetivo buscado es el de integrar efectivamente Consejos Nacionales que faciliten el control y la evaluación de las políticas públicas establecidas, esto dará como resultado el fortalecimiento de las mismas incentivando la inclusión laboral de personas con discapacidad, se garantiza, además, el cumplimiento de derechos y obligaciones laborales tanto del empleado como del empleador, generando así el estándar de calidad en materia de incursión laboral de personas con discapacidad. Se busca la equiparación de oportunidades, mediante la creación e incorporación de programas de inclusión en el sector público y privado.

Dadas las políticas públicas y garantías a la inserción laboral de personas con discapacidades, el Plan Nacional del Buen Vivir presenta una serie de premisas, reglas, normas, procedimientos, a ser cumplidas en apoyo de los derechos humanos.

Aparentemente el objetivo de todas las políticas planteadas es el mismo, la sensibilización, igualdad de oportunidades, igualdad para todos los

[23] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[24] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

ecuatorianos sin importancia de su condición, podríamos colegir que se intenta sobrepasar la política de sanciones ante el incumplimiento de la ley y más bien el objetivo es simple, está basado en el principio de igualdad, respeto a los derechos humanos.

La política planteada podría resumirse a una simple y concreta, todos los ecuatorianos tienen el mismo derecho y oportunidad de acceder a un empleo y ejercer su derecho al trabajo, que mejore su condición de vida, con un salario digno en igualdad de condiciones.

Lo que se busca con esta serie de políticas y lineamientos, es garantizar el acceso, la permanencia de estas personas en el trabajo, es muy importante que se apoye y ayude al desarrollo de competencia y capacidades de estos individuos. Debemos tomar en cuenta que el 85% de la población con discapacidades no cuenta con acceso a la educación, únicamente un 15% ha logrado culminar su educación secundaria o universitaria; actualmente la mayor injerencia laboral para personas con discapacidades esta en servicios generales de limpieza, construcción, agricultura, comercio informal, luego de estos viene el pequeño grupo que se encuentra ocupando cargos de atención al cliente y áreas administrativas. es necesario mencionar que este grupo responde a un porcentaje muy bajo, la mayoría se encuentran empleados por la política de sanciones, son beneficiarios de ésta se podría decir, sin embargo no cuentan con un salario digno, y más alarmante aun la mayoría no poseen seguro social. aquellos que se desempeñan en entornos laborales peligros, ni siquiera cuentan con las seguridades necesarias o exigidas, lo que podría perjudicar o empeorar su discapacidad.

Si bien las políticas establecidas en teoría son efectivas, en la práctica no llegan ni a ponerse en marcha, lamentablemente la inserción laboral continua rigiéndose por la política de sanciones, siendo así que la Ley Orgánica del Servicio Publico en su art 64 dice "Se garantiza la inserción laboral sin discriminación de manera progresiva y hasta un 4% del total de servidores o servidoras" el texto que si bien está orientado a la inserción laboral en realidad

contiene una premisa negativa y lo que se busca es una premisa inclusiva, pero únicamente podemos deducir, *partiendo de que la ley manda, prohíbe o permite y ante su incumplimiento es susceptible de sanción*, es lógico apegarnos al texto literalmente, entonces el empresario buscara llenar el vacío, evitar la sanción y olvidarse del problema. En su accionar nunca estuvo implícita la intensión de dar una oportunidad laboral, un trabajo digno a una persona discapacitada, más bien la intención fue aquella de evitar la sanción que si observamos detenidamente no se trata de una sanción leve, es considerada un infracción gravísima.

"Art 116. Se Impondrá sanción pecuniaria de diez a quince remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general y/o suspensión de las actividades hasta por 30 días, a juicio de la autoridad sancionadora, las siguientes infracciones: ….2.- Impedir el derecho de acceso al trabajo y/o incumplir con el porcentaje de inclusión laboral establecido en esta ley.[25] "

Tanto la política de sanciones como la de inclusión sigue siendo insuficiente e incluso obsoleta, ya que al llegar al 4% de trabajadores con discapacidades, empleados a quienes seguramente se les habrá colocado en un empleo posiblemente infructuoso, visto así, para evitar generen un gasto o hasta desperdicien recursos.

El empresario se maneja por la política del "lo que menos me cueste", o en el peor de los casos aparentemente se les dio la oportunidad de trabajar pero por petición del mismo empleador no son requeridos a trabajar en las instalaciones, estas cosas suceden a menudo. entonces es aquí donde nos encontramos con la falta de control por parte las autoridades competentes, todas aquellas inspecciones realizadas a empresas del sector privado ya sean estas grandes o pequeñas, han ocurrido una sola vez en la vida de esta empresas, y en realidad que es lo que se está haciendo, o deberíamos preguntarnos qué es lo que se está dejando de hacer?, se ha pasado un

[25] Ley Orgánica de Discapacidades, pag. 220.

reporte sobre cualquier irregularidad, se ha cumplido con todas las formalidades del caso, pero exclusivamente se lo hace con fin, aquel de "cumplir" únicamente con el cronograma de actividades, dejando como resultado una política y acciones más que insuficientes. no existe un verdadero control ni menos aún una conciencia o un obrar moral.

2.1 La inserción al Trabajo en el Ecuador de personas con Discapacidad

Actualmente en el Ecuador si bien ha existido un avance en materia de inserción laboral de discapacitados, por medio del ministerio de relaciones laborales que es el organismo encargado de controlar las obligaciones laborales en coordinación con la unidad de discapacitados, ha obrado únicamente bajo la premisa de hacerlo de acuerdo al porcentaje que determina la ley.

Visto desde esta óptica este mecanismo es insuficiente para lograr una verdadera inserción laboral, por lo que se firmó un convenio de cooperación interinstitucional entre el sector Público y Privado y la Vicepresidencia de la Republica, convenio en el cual se busca coordinar acciones de control para verificar el cumplimiento de obligaciones, es así, como el ministerio de relaciones laborales plantea sus objetivos estratégicos y tácticas para lograr una mayor inserción laboral de personas con discapacidad.

a): incrementar la calidad del servicio que brindan los servidores en el sector público, mediante la reestructuración del sector público, implementación de normativa integral de administración de talento Humano, mejorar los mecanismos de evaluación y control del servicio de las instituciones, implementar el sistema de carrera del servicio público y fortalecer los actuales y desarrollar los nuevos sistemas de capacitación.[26]

Incrementar la calidad del servicio que brindan los servidores en el sector público mediante la reestructuración del sector público,

[26] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

- Implementación de normativa integral de administración de talento Humano,
- Mejorar los mecanismos de evaluación y control del servicio de las instituciones,
- Implementar el sistema de carrera del servicio público y
- Fortalecer los actuales y desarrollar los nuevos sistemas de capacitación**.**

b): Incrementar la equidad en el sistema Remunerativo y de ingresos complementarios en el sector público, emitiendo la normativa integral de ingresos complementarios, continuar la reestructuración remunerativa del sector público implementando mecanismos de control de la aplicación de la normativa en el ámbito remunerativo y de ingresos complementarios.[27]

c) Incrementar la sinergia entre empleadores y trabajadores, a través de la capacitación de los trabajadores y las organizaciones laborales, fomentando espacios de dialogo, desarrollando e implementando los mecanismos de mediación laboral. Formatear y fortalecer el desarrollo de las organizaciones laborales e implementar un programa de prevención, capacitación y difusión entre los trabajadores y empleadores sobre la normativa existente.[28]

d): Incrementar el control y cumplimiento de derechos deberes y obligaciones de los empleados y trabajadores, mediante el fortalecimiento de mecanismos de evaluación seguimiento y control de la aplicación de leyes, normativa ministerial y con respecto a los derechos fundamentales de trabajadores. Aplicación directa de leyes laborales, sustituir el código de trabajo y toda normativa que de él se deriva.[29]

Como podemos ver, se plantea un completo renacimiento en materia laboral de inserción al trabajo, obviamente existe una aceptación de que la normativa planteada es insuficiente.

[27] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[28] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[29] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

e): Incrementar la calidad de los mecanismos de fomento al empleo y reconversión, cuyas estrategias se basan en perfeccionar el sistema de acceso a la bolsa electrónica. Fortalecer la oferta estatal de capacitación, mejorar la cobertura, difusión y seguimiento de los servicios prestados por el MRL para el fomento del empleo y mejorar la coordinación interinstitucional con el sector público, para priorizar la contratación de personas a través de los programas del MRL.[30]

Así mismo se plantean las políticas laborales tanto para el sector público como privado, sin dejar de un lado la política salarial.

Políticas Laborales, Sector Privado

- Fortalecimiento de las relaciones laborales tripartitas, a través del impulso al dialogo social, apoyo a la representatividad de los trabajadores y la formación de nuevos líderes sindicales.
- Cumplimiento de los deberes y derechos laborales para una mejora en la calidad del empleo
- Apoyo para la efectiva inserción laboral de trabajadores, particularmente de grupos de atención prioritaria y trabajadores en situación de riesgo.
- Capacitación y formación del trabajador ecuatoriano para potencializar sus capacidades, destrezas y empleabilidad a fin de incrementar su productividad.[31]

Políticas Salariales, Sector Privado

Recuperar los ingresos de los hogares a través de un salario justo/ digno para los trabajadores, que permita la generación de crecimiento económico, sin fomentar el desempleo, cerrando la brecha con la canasta básica familiar, y asegurando que la rentabilidad de las empresas no esté basada en salarios bajos.[32]

[30] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/
[31] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/
[32] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

Políticas laborales, Sector Publico

- Fomento a la eficiencia en el sector Público a través de la generación de capacidades y remuneraciones unificada.
- Fortalecimiento de la Institucionalidad del sector Público con procedimientos claros y sencillos para el eficiente servicio a los usuarios.
- Establecimiento de un régimen meritocratico para el ingreso, reclutamiento y promoción del mejor talento humano en el sector público.

Políticas Salariales, Sector Público.

Implementación de un régimen salarial competitivo y justo para los servidores públicos en todas las funciones del estado, basado en el principio constitucional de "a trabajo de igual valor, igual remuneración" para fomentar la eficiencia en el servicio.[33]

En el Ecuador ha existido un cambio muy positivo en cuanto a conceptos y concepción de lo que son las discapacidades, del termino discapacidades en si; se ha materializado en textos un sin número de posibles soluciones para lograr una verdadera inclusión laboral, **Y** sin embargo, no se ha visto realmente. Se habla de que se debería implementar por parte del estado y empleadores, servicios sociales, para facilitar la injerencia en una actividad, se habla de prohibiciones en la disminución de salarios a personas discapacitadas, referente a esto la misma Constitución de la República del Ecuador en su art. 330 reza en su texto, "Se garantizara la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El estado y los empleadores implementaran servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador

[33] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición"[34], una vez más la garantía se encuentra plasmada en letras.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley Sobre Discapacidades determina de manera general la obligación del Estado de proteger al discapacitado en diversos ámbitos y especialmente en el laboral. Entre las disposiciones especiales en esta materia se señala que:

- Las personas con discapacidad tienen derecho a no se discriminadas, por su condición, en todas las practicas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación, despido e indemnización de personal y en cuanto a todos los demás términos, condiciones y privilegios de los trabajadores.

- El CONADIS formula políticas nacionales relacionadas con las discapacidades, impulsa y realiza investigaciones, defiende los derechos de las personas con discapacidad y coordina las acciones de las instituciones, del sector público y privado, responsables de la prevención de las discapacidades y de la atención e integración de las personas con discapacidad.[35]

2.2 Grupos vulnerables, cobertura de la ley para lograr su inserción.

La Constitución de la República del Ecuador en su Título III, Capitulo Cuatro, Sección Quinta, identifica a los grupos vulnerables en su artículo 47 en este orden: niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados, quienes adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y finalmente las personas con discapacidad; apuntando que estas personas recibirán atención prioritaria, preferente y especializada tanto en los sectores público como

[34] Constitución de la República del Ecuador 2008

[35] http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derecholaboral/2011/01/06/insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad

privado; esta identificación se ha realizado en base a criterios de capacidad, movilidad, salud y situación económica.

Las personas discapacitadas son tal vez el grupo vulnerable que más reúne todos estos criterios ya que se encuentran restringidos de la vida cotidiana por su condición, que tiene estrecha relación con todo lo señalado. su capacidad muchas veces se encuentra viciada o en peores casos es nula, hablamos de su capacidad de obligarse y ser sujeto de derechos por si mismos, puesto que al depender de alguien que actué en su nombre en razón de su discapacidad muchas veces se ven impedidos de actuar de manera individual, lo que incide en factores como su educación, el acceso a la misma y de por ende a desarrollarse laboralmente, cuestión que se traduce a una imposibilidad de presentarse como un ente productivo, capaz de incursionar en cualquier esfera laboral. Puede que esto no se vea reflejado de manera directa, por su aptitud para realizar determinada labor, pero sí por la escasa oportunidad que encuentran al intentar obtener un trabajo en un medio que por costumbre histórica, ha estandarizado la desigualdad de oportunidades.

El estado a través de la Vicepresidencia de la Republica atiende y salvaguarda las necesidades de estos grupos vulnerables, apoyado en la garantías establecidas en la Constitución en sus artículos 47, 48 y 49, siendo así el responsable directo de:

1. Garantizar políticas de prevención de discapacidades, procurando la equiparación de oportunidades y la integración social enumerando los derechos de las personas con discapacidad, derechos como: atención especializada en servicios de salud en sectores público y privado; rehabilitación y asistencia integral permanente; rebajas y exoneraciones en tarifas de transporte y régimen tributario; igualdad de oportunidades en materia laboral; vivienda digna que se ajuste a su discapacidad con el objetivo de obtener la mayor autonomía; poner a disposición de quienes no cuentan con alguien que brinde cuidado; albergues de acogida; acceso a la educación en

planteles regulares los mismos que tendrán que incorporar un trato preferencial brindando un modelo de educación especializada; creación de centros especializados para la educación de personas con discapacidad intelectual; atención y asistencia psicológica a personas con discapacidad y sus familias; eliminación de barreras arquitectónicas mediante la creación de accesos adecuados a todos los bienes y servicios y libre acceso a métodos de comunicación alternativos como el sistema braille por ejemplo.

2. La adopción de medidas a favor de las personas con discapacidad que aseguren mediante planes y programas estatales la inclusión social; facilidades para la obtención de créditos y exoneraciones tributarias que permitan la creación de fuentes de actividad productiva; políticas de esparcimiento y descanso; su participación política asegurando su representación, mecanismos y programas especializados de atención integral a las personas que posean discapacidades severas y profundas, dirigidos estos a lograr una disminución de la dependencia y un crecimiento de su autonomía; ayuda y asistencia a favor de familiares que pretendan incursionar en proyectos productivos y finalmente la garantía del ejercicio de sus derechos; sancionando el abandono de las personas con discapacidad y cualquier acto de abuso, trato inhumano, degradante o discriminación con motivo de su discapacidad.

3. La Seguridad Social también se extiende como garantía a las personas y familias que cuiden de personas con discapacidad cuya condición requiera de atención permanente, El Estado brindara capacitaciones periódicas con el fin de que se mejore la calidad de su atención.

   Tal como en la Constitución la Ley Orgánica de Discapacidades en su Capitulo Segundo, Sección Primera, art. 16, también determina al Estado como ente garante de los derechos de los discapacitados, a través de sus organismos, quienes se encargan de vigilar el pleno ejercicio de dichas garantías y además agrega que también estará al mando de reconocer aquellos derechos

establecidos en Instrumentos Internacionales, y que estos a su vez sean aplicados de forma directa por parte de funcionarios y funcionarias públicas, personas naturales y jurídicas, es decir, se incluye a todos los ciudadanos.
Entonces el estado como garante impone la política de responsabilidad social, siendo todo ciudadano responsable por el cumplimiento de la disposición legal.

La creación de medidas de acción afirmativa, viene también a formar parte de esta responsabilidad frente a las personas con discapacidades, mediante la creación y ejecución de políticas públicas necesarias, para conseguir una total garantía en el ejercicio de aquellos derechos que por alguna circunstancia se encontraran en desigualdad. Para la puesta en práctica de estas políticas públicas se analizara *la situación real y condición humana de vulnerabilidad,* que posea la persona para de esta forma brindar la asistencia y garantía de sus derechos propios de su situación.

En el campo laboral el Estado a través de la Ley Orgánica de Discapacidades, garantiza "*el derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y no ser discriminadas en las practicas relativas al empleo, incluyendo procedimientos de aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal…*"[36], por consiguiente se establece una política laboral, misma que figura en el mismo cuerpo legal (art. 46), esta responde a la colaboración respectiva entre las autoridades laborales y el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, para la creación y formulación de políticas que ayuden y hagan posibles la inserción y reinserción laboral, readaptación profesional y reorientación ocupacional dirigido a las personas con discapacidad, así como la orientación necesaria en materia laboral, soporte para el desempeño de labores, su correspondiente colocación, en base a la aplicación del principio de equidad de género e igualdad.

[36] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segunda, Sección Quinta, Art. 45.

Nuevamente nos encontramos con la vieja y conocida política de sanciones, que si bien ya hemos comprobado no es efectiva en el sentido de verdadera inserción al trabajo, tal es así que el art 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades reza en su primer inciso el mismo texto que otras cuerpos legales sobre la materia, una ley convertida en política, entonces:

"La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación a sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades. El porcentaje de inclusión laboral deberá ser distribuido equitativamente en las provincias del país, cuando se trate de empleadores nacionales; y a los cantones cuando se trate de empleadores provinciales."[37]

En concordancia con el numeral 33 del art. 42 del código de trabajo, el que adicionalmente anota como se deberá llevar a cabo la contratación misma, pues indica que en el primer año, a partir de la entrada en vigencia de la ley (2006), se deberá contratar por lo menos una persona, en el segundo año la contratación deberá responder al 1% , el tercer año el 2%, el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de trabajadores de una empresa, manteniéndose este porcentaje como fijo para los años sucesivos.

Sobre esto el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades en su artículo 8 en su inciso tercero anota los términos bajo los cuales se hará dicho calculo:

"…El porcentaje de inclusión laboral para el sector privado se calculara y aplicara en base al total de los trabajadores, exceptuándose aquellos cuyos contratos no sean de naturaleza estable o permanente conforme a la

[37] Ley Orgánica de Discapacitados, Capitulo Segundo, Sección Quinta, art. 47, pag, 169.

legislación vigente en materia laboral; y, en el sector público, en base al número de los servidores y obreros que tengan nombramiento contrato de carácter permanente y estable, de acuerdo con la norma que para el efecto emitirá la autoridad nacionales encargada de las relaciones laborales. En ambos casos, y ara estos efectos, no se considerara como contratos o nombramientos de carácter estable o permanente, a aquellos cuya vigencia esté condicionada a requisitos legales de cumplimiento periódico como las licencia de habitación y/o certificados de aptitud, que otorguen los organismos o entidades nacionales competentes…

…Sin perjuicio de lo antes señalado, la autoridad nacional encargada de las relaciones laborales podrá excluir determinadas labores permanentes, que no serán consideradas para efectos del cálculo del porcentaje de inclusión laboral, por la especialidad de la actividad productiva"

El cálculo del porcentaje de trabajadores discapacitados a trabajar en determinada empresa siempre se realizara con supervisión de la autoridad de Relaciones Laborales, al mismo tiempo se crea un registro de personas con discapacidades que buscan un trabajo, conjuntamente con el CONADIS, quienes al poseer una base de datos completa de las personas con discapacidad, esta institución haría las veces de intermediario puesto que envía el personal al Ministerio de Relaciones Laborales, luego claro de analizar perfiles y de ser el caso haber capacitado de alguna forma al candidato.

Se dice que el principal inconveniente para la contratación de personas con discapacidad es su falta de preparación o el insuficiente desarrollo de sus capacidades, puesto que no cumplen con el perfil buscado por el empleador. este inconveniente o excusa usado por el empleador se puede fácilmente superar mediante la garantía del estado en brindar capacitaciones que permitan el desarrollo de aptitudes y capacidades.

no se podría hablar de un programa concreto de capacitaciones pues según fuentes del CONADIS, la máxima acción que se ha emprendido en este sentido

han consistido en charlas y conferencias motivacionales a personas con discapacidades, es decir, el estado no ha orientado su política de programas y mecanismos de capacitación, destinados al desarrollo de capacidades y aptitudes, que permitan un acceso al trabajo y la mantención del mismo, por lo que, las herramientas disponibles para una persona con discapacidad son limitadas. CONADIS como organismo encargado de velar por los derechos de las personas con discapacidades, coordina conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Laborales la inserción y colocación de personas con discapacidades, sobre todo en el sector privado, pues, estas personas pasan a formar parte de una base de datos, la cual sirve como instrumento al momento de proveer al empleador personal con discapacidades.

Gracias a estos esfuerzos podemos anotar que dentro de los últimos 5 años se han ubicado de 1900 a 2000 personas en puestos de trabajo, un número que de acuerdo a procesos de seguimiento y control, se conoce que se mantienen en sus puestos de trabajo laborando normalmente, frente a esto se presenta un inconveniente por llamarlo así, dentro del proceso de ampliación de la inserción y es que un 1% o 2% de las personas empleadas, renuncian a sus trabajos al verse respaldas por el Bono brindado por el gobierno, entonces, esta ayuda económica viene a entorpecer la tarea interminable de la ley, nos encontramos frente a políticas en contradicción.

El Bono es necesario, no hace falta decirlo, pero, para quien realmente lo necesita, existen personas que pueden trabajar pero no lo hacen, es más conveniente permanecer aislados de la esfera laboral, a pesar de que son conscientes de que pueden generar por si mismos un redito económico para su subsistencia.

2.3 El Estado como garante y su intervención dentro de la inserción Laboral de las Personas con Discapacidades.

El Estado como garante de la creación, ejecución e incursión en la inserción laboral de las personas con discapacidad, manifiesta dicha garantía a través de la injerencia y fomento en cuanto al control por parte de las instituciones y organismos creados para tal evento.

Como ya he anotado en líneas anteriores, el Estado a través de la aplicación de diferentes políticas basadas en ejes estratégicos ha pretendido hacer realidad una verdadera incursión laboral, si bien en teoría se tiene los instrumentos necesarios en la práctica no se materializa como tal, por lo que la tarea sigue siendo ardua,"

"Art 53.- La autoridad nacional en cargada de las relaciones laborales realizara seguimientos periódicos de verificación de la plena incursión laboral de las personas con discapacidad, supervisando el porcentaje de Ley y las condiciones laborales que se desempeñan.

….La autoridades nacionales encargadas de las relaciones laborales y de la inclusión económica y social remitirán periódicamente el resultado del seguimiento y control de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, al consejo nacional de discapacidades, a fin de que el mismo evalué el cumplimiento de las políticas públicas en materia laboral.,"[38]

Se dice que no existe incidencia en cuanto a control a las empresas, no existe el control que debería haber, después de todo lo que se pretende es establecer una política de conciencia sobre la inserción laboral, en todos sus ámbitos, pero lamentablemente no existe un seguimiento adecuado. Hace un año atrás, el Ministerio de Relaciones Laborales realizaba Inspecciones conjuntamente con la unidad de Inserción Laboral de Discapacitados del CONADIS, estas inspecciones se realizaban mediante ciertos estándares de

[38] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segundo, Sección Quinta

calidad, propuestos a la fecha, se pretendía realizar controles rigurosos, una vez más bajo la política de sanciones, para así obtener un cumplimiento seguro, al constatarse irregularidades se imponían multas, lo que causo un malestar general en el sector privado, pues se afirma que más del 60% de las empresas no cumplían con lo establecido; el caso más connotado fue el de El Banco del Pichincha, el problema aquí se presentó en cuanto a los estándares de control de calidad y más aun sobre los espacios de trabajo, se realizaron más de tres inspecciones luego de lo cual se impuso una multa bastante alta se especulan que el valor fue de miles; otro caso que resalta es el de una Empresa Quiteña, cuyo nombre fue omitido dentro de la investigación y recolección de información, la misma que al incumplir con una serie de leyes fue multada con cerca de un millón de dólares, lo cual provoco una inconformidad aun mayor entre los empresarios provocando que quejas y comentarios sobre la ineficacia de leyes y funcionarios llegara incluso a la Presidencia de la Republica.

Estos casos se registraron hace más de un años, y hoy en día para sorpresa de todos ya no existe el control debido por parte de los organismos del estado. Fuentes del mismo CONADIS, afirmaron que en todo cuanto control e inspecciones se refieren, el organismo ya no tiene injerencia ni autorización para intervenir, a pesar de todo el respaldo legal lleno de garantías y políticas de control, se rumora como secreto a voces, la existencia de una Disposición para no realizar controles por parte del sector público, suena bastante impactante, pero después de analizar los hechos este rumor no sería difícil de no creer, una sola disposición estaría desvirtuando y dejando en el limbo a una serie de leyes dictadas para ser cumplidas, aplicadas, entonces nos quedaría únicamente un texto muy bien redactado.

En fin regresando al marco legal planteado, el Estado como sujeto garante proporciona mecanismos de selección de empleo, el art. 50 de la Ley Orgánica de Discapacitados, describe la obligatoriedad de empresas públicas y privadas de adecuar sus procesos de selección de personal con el objetivo de hacer posible la participación y selección de personas con discapacidad,

selección que se realizara bajo las premisas de equidad de género y diversidad de discapacidad; en el segundo inciso del artículo mencionado se advierte sobre la incorporación de personas con discapacidad a capacitaciones, en su texto: "*Los servicios de capacitación, profesional y más entidades de capacitación deberán incorporar personas con discapacidad a sus programas regulares de formación y capacitación*"[39] si bien el texto es muy claro en cuanto a la disposición de creación de entidades y servicios de capacitación, actualmente no se cuentan con verdaderos programas de capacitación, el CONADIS en contables ocasiones ha intentado hacer este particular, una realidad pero no han contado con el apoyo debido del Gobierno siendo todo esfuerzo realizado en vano. El artículo 54 de la Ley Orgánica de Discapacitados, sobre la capacitación precisamente indica que las instituciones públicas ejecutaran programas de capacitación gratuitos estableciéndose como mecanismos permanentes, que estarán dirigidos a todos los servidores públicos, estas estarán destinadas a la orientación de una correcta atención y trato entre compañeros y usuarios con discapacidades, el contenido de estos programas se ajustara de acuerdo al servicio que brinde cada institución.

Respecto de las personas que ya cuentan con un trabajo el estado garantiza la estabilidad laboral, siendo así que en el caso de un despido injustificado de una persona con discapacidad, la indemnización será de 18 meses de la mejor remuneración más la indemnización legal correspondiente por el despido intempestivo (art. 51 LOD), esta disposición se hace extensiva a las personas que tienen a su cargo una persona discapacitada, por lo que la cobertura de la ley y de por ende la responsabilidad del Estado se encuentra en buen camino, pues todo conflicto laboral se guía bajo el principio de "*Indubio Pro operario*", en este sentido la ley parece ser suficiente, pues no se han registrado casos en los que el trabajador con discapacidad haya quedado en desamparo.

[39] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segundo, Sección Quinta, Art. 50, inciso segundo, Pag. 172.

La intervención del Estado se da a través de leyes, organismos de control, en este caso la intervención del estado se entiende a aquellos trabajadores que han adquirido la calidad de discapacitado por razón de su empleo por lo que el cuidado ya atención del Estado se encuentra también en brindar la oportunidad para que estas personas puedan someterse a tratamientos y rehabilitación, de acuerdo a la discapacidad calificada por el medico competente, adicionalmente tanto en el sector público como privado aquellas persona que tuvieran personas con discapacidad severa a su cargo y habrían sido contratas para cumplir las 8 horas de trabajo diario, tendrán derecho a dos horas diarias para el cuidado de su dependiente, desde luego este particular sobre la dependencia deberá ser informado a la respectiva administración de talento humano quienes emitirán un informe respectivo a fin de conceder este derecho.

Cabe señalar un dato curioso, puesto que el en convenio con el SECAP puso a disposición de personas con discapacidad cursos de capacitaciones, para esto contaba con 30% de apoyo económico por parte del gobierno, política implementada por el gobierno, sin un verdadero sustento legal este porcentaje de ayuda bajara al 1.5%, esta rebaja de presupuesto se encuentra en proyecto de estudio, pero según fuentes del CONADIS, de acuerdo a como se encuentra la situación de atención y ejecución de políticas a discapacitados es muy posible que se apruebe, el avance en cuanto a normativa es grande pero en cuanto a acciones están no solo estancan el avance, sino se convierte en un conjunto de impedimentos que a su paso, mediante su ejecución, le quitan valides a la ley, la posición de garante del Estado estaría entonces disminuyendo, se estaría limitando la cobertura ofrecida por parte del Gobierno.

2.4 Estado de la Inserción al Trabajo de personas con Discapacidad: Breve visión comparada.

Es importante para el manejo del tema de inserción laboral, observar y remitirnos a modelos internacionales de política de inserción laboral; cada Estado es soberano, capaz de manejarse por sí mismo, tienen sus propias leyes, las cuales están adaptadas a su Nación, forma de vida y costumbres; el marco legal bajo el cual se rija un país es un tema que se encuentra regulado y legitimado socialmente, pero si nos centramos en las discapacidades e inserción laboral concretamente, encontramos que la diferencia en las leyes tal vez no es abismal, pero en cuestión práctica de inserción, apreciamos que no estamos tan alejados de países tres veces más desarrollados como Brasil, potencias económicas que en el tema de inserción laboral se mantienen en la misma línea que el Ecuador.

Las Normas Uniformes de las Naciones Unidas en su Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del cual Ecuador, Colombia, Chile y Brasil son parte, en cada uno de sus artículos se basa en los siguientes principios rectores:

a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar propias decisiones, y la independencia de las personas.
b. La no discriminación.
c. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.
d. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.
e. La igualdad de oportunidades.
f. La accesibilidad.
g. La igualdad entre el hombre y la mujer.
h. El respeto a la evolución de la facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho preservar su identidad.[40]

[40] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 3.

Estos principios se han convertido en políticas dentro de cada estado, puesto que se encuentran plasmados dentro de cada constitución y cuentan con organismos encargados del control, atención y cuidado en pro de estos principios, a fin de que no sean transgredidos.

La convención constituye un marco amplio de protección de los derechos de las personas con discapacidad, que menciona la importancia de integrar todas la cuestiones relativas a este tema en la estrategias de desarrollo sostenible, de incorporar una perspectiva de género en las actividades destinadas a garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades, y que reconoce la diversidad de las personas con discapacidad. Su mandato respecto de la producción y el uso de datos es específico, pues estipula que la información que los Estados partes recopilen, debe ser adecuada, e incluir datos estadísticos y de investigación que les permitan formular y aplicar políticas para dar efecto al instrumento.[41]

Colombia y Ecuador, según estadísticas del Informe regional de las Américas del Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004, están dentro de los países modernamente inclusivos de las personas con discapacidad, mientras que países como y chile sus políticas publicas tienden más a enfocarse en la lucha contra la discriminación, ocupándose por las discapacidades desde una asistencia médica, mientras que Ecuador y Colombia ms bien brindan asistencia económica, con la implementación de programas financieros y colocación laboral.

La legislación Colombiana sobre la inserción laboral de personas con discapacidad se basa en tres ejes estratégicos que consisten en promover alianzas entre instituciones públicas, organismos y fundaciones privadas, con el fin de promover la accesibilidad al interior de las mismas, buscando la realización de circuitos de emprendimientos de desarrollar proyectos

[41] CEPAL - Serie Población y desarrollo N° 103 Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico.

productivos; conformación de redes de protección laboral a través de instituciones públicas y privadas, cuyo objetivo será el de crear una base de datos de personas con discapacidad en la cual se describirá el nivel de educación, tipo de discapacidad, oficio, profesión, experiencia laboral, dentro de este mismo eje se contempla la acción a nivel de medios de comunicación mediante convenios con radiodifusoras regionales y de esta forma lanzar campañas de sensibilización abarcando la mayor población posible; convenios de cooperación entre entidades públicas y organismos internacionales para lograr un financiamiento de proyectos productivos del país, así como el fortalecimiento de todas las instituciones y organismos del Estado con el fin de que exista mayor autogestión en procesos productivos lo que generara mayor accesibilidad y equidad de oportunidades para todas aquellas limitantes existentes; la implementación directa de socialización de procesos integrales de discapacidad, el cual consiste el apoyo a procesos de rehabilitación a discapacitados y procesos de programas de rehabilitación integral para inserción laboral.

La Ley Colombiana cuenta con una amplia normativa a favor de las personas con discapacidades como la Ley Estatutaria N° 1618 del 27 de febrero del 2013, en esta se establecen una serie de disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, la cual en su artículo 13 garantiza y plantea un ejercicio efectivo del trabajo, brindando garantías a través del Ministerio de Trabajo, con acciones basadas en capacitación y formación al trabajo, programas de ubicación laboral, planes de inclusión laboral mediante la fijación de estrategias asistidas de generación de empleos, creación y fortalecimiento de unidades productivas a través de capacitaciones técnicas y empresariales, fortalecimiento de desarrollo y emprendimiento de negocios inclusivos y crecimiento empresarias, inclusión en el sector público del porcentaje de personal con discapacidades que debe existir en cada institución.

En el caso de la Legislación Colombiana se indica que:

"*El Gobierno Nacional deberá implementar mediante Decreto reglamentario un sistema de preferencias a favor de los empleadores particulares que vinculen laboralmente personas con discapacidad certificadas, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores. Tal sistema de preferencias será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales.*[42]

El Gobierno Colombia como podemos ver ha optado por una política de recompensa al empresario para lograr una mayor receptividad de la contratación de personas con discapacidad.

La Legislación Chilena cuenta con la Ley de Discapacitados y más específicamente la Ley Nº 20.442, misma que versa sobre el establecimiento de normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, es una ley reciente pues entro en vigencia el 10 de febrero del 2010, esta ley tiene como base los principios de vida independiente, accesibilidad universal, diseño universal, intersectorialidad y dialogo social, estableciendo además la creación de nuevos organismos designados a la inclusión social de personas con discapacidad, constituyendo un gran instrumento legal, ya que de la mano con la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas proporcionan un sustento legal sólido.

Es así que la que el artículo 44 bis, de la Ley Nº 20.442, manda;

"*toda unidad laboral, ya sea del sector público o privado deberá reservar al menos un 2% de sus puestos de trabajo para trabajadores que, siendo idóneos para la función, posean alguna discapacidad de acuerdo a art. 5 de la presente ley. La infracción a esta norma acarreara las sanciones y*

[42]Congreso de Colombia, Ley Estatutaria 1918,Titulo IV, Art. 13,N.7

multas señaladas en el artículo 506 del decreto con fuerza de ley N° 1, Código de Trabajo"

La Legislación Chilena al Igual que la Ecuatoriana se maneja con la política de sanciones evidentemente, en este caso la sanción de la que habla el art anterior consiste en, dependiendo de su gravedad, para la microempresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales; tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales; tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales.[43] Tomando en cuenta que estas sanciones o multas se podrían duplicar y hasta triplicar, lo cual ratifica la política de sanciones y de manera muy severa a quien incumple y transgrede derechos protegidos por el Estado.

A diferencia de las legislaciones antes analizadas, la Legislación Argentina como las anteriores garantiza en su constitución en el Art. 75 inciso 23,

"…legislar y promover medias de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta constitución y por los tratados internaciones vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, ancianos y las personas con discapacidad"[44]

La legislación Argentina concede a las personas con discapacidad la facultad de adquirir derechos específicamente destinados para ellos para de esta forma generar igualdad de oportunidades, considerando que estos grupos vulnerables ameritan se los dote de tales particulares, en razón de su

[43] Código de Trabajo Chileno, art. 506

[44] Constitución de la Nación de Argentina, boletín oficial de la República Argentina, Nº27.959, 23 de agosto de 1994.

desventaja en la sociedad; la Ley Argentina en busca de las accionar mediadas de acción positiva.

A más de esto ARGENTINA cuenta con La Ley Nº 22.431, la cual contiene el Sistema de Protección Integral de las personas discapacitadas, la cual a diferencia de las otras Legislaciones señaladas la que más pronta atención dio al tema de los discapacitados, es así que el año 1981 se estableció, la obligatoriedad por parte del Estado Nacional, -y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- de ocupar personas con discapacidad en una porción no inferior al 4% de la totalidad de su personal.[45] Textualmente:

"*El Estado Nacional, sus Organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, están obligados a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una porción no inferior al cuatro por ciento de la totalidad de su personal.*"[46]

Sin duda se podría considerar que el Gobierno, ya en aquel tiempo, asumió su rol de garante muy seriamente respecto de la asistencia que se debía brindar a los Discapacitados, por lo que deduzco que los conceptos de igualdad, discriminación e inclusión social se encontraban completamente definidos y muy adelantados a la época, tal como la cobertura de la ley, siendo este un modelo exitoso ya que hasta la fecha se mantiene, siendo el marco de referencia de ley vigente sobre la materia.

Esta política de inclusión continuo evolucionando en los años posteriores, mediante decretos y resoluciones de las cuales podemos destacar el Decreto Nº 498/83 (1983), mediante el cual se determina que del 4% designado para ser ocupados por personas con discapacidad, un 1% debía ser ocupado por

[45] Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Observatorio de Políticas Públicas, Inclusión Laboral de Personas con discapacidad en el Estado Nacional, Pag. 12, Agosto 2007.
[46] Ley, Nº 22.431, Art. 8.

personas con discapacidad visual (no videntes), lo cual nos demuestra que la organización de políticas y planes de acción se encontraban muy bien determinados y organizados; en fin la normativa vigente en Argentina, que posee una amplia transcendencia y recorrido en materia de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad promulga continua con la política de mediadas de acción positiva, inclusión real, verdadera inclusión laboral, amplia cobertura de ley, política de sanción, inclusión en sectores públicos y privados; sin embargo el índice estadístico de inclusión laboral de personas con Discapacidad sigue bajo, si bien la normativa es amplia y suficiente según investigaciones realizadas el 4% garantizado por la ley no se ha llegado a cubrir.

4. Capítulo 3: Propuesta de la investigación

El Estado como sujeto Garante de derechos y obligaciones, siendo el responsable de poner en ejecución las políticas antes mencionadas, no ha brindado las herramientas necesarias por lo que de la investigación realizada se desprende que la Ley como tal no se ha puesto en ejecución como debería, el Estado no ha puesto en acción los cimientos para lograr una verdadera inclusión laboral de personas con discapacidad me, refiero a programas de capacitación, instrucción, verificación, viabilizacion del proceso de inclusión, existe un gran porcentaje de la población con discapacidad que no cuenta con las herramientas tanto de acceso como de capacitación para poder aplicar a un empleo, esta situación responde a numerosos factores tales como, falta de implementación de programas permanentes de capacitación, por lo que la creación de centros destinados a la educación, potencialización de capacidades y desarrollo de las mismas es de suma importancia, así como la implementación de una "política de acción" se trataría de una política, verbo rector, de las demás políticas establecidas por el estado, cuyo objetivo sería la supervisión y constatación de que las demás políticas planteadas se ejecuten y desarrollen en los términos establecidos, mediante la fiscalización de todos aquellos organismos encargados de llevarlas a cabo; otro factor limitante en la aplicación de políticas seria el económico, por lo que dentro del presupuesto anual del Estado debería existir un porcentaje destinado a centros de capacitación,
cuyo realización debería estar establecida mediante decreto, si bien contamos con centros de Enseñanza para personas con discapacidad, estos centros dirigen su atención a niños, niñas y adolescentes, lo que se necesita es la creación de centros dirigidos a personas discapacitadas que se encuentran en una edad productiva, es decir aquellos que pueden ya trabajar y desempeñarse en el área laboral pero que debido a su bajo nivel de educación no pueden lograrlo.

Las campañas de sensibilización a nivel público y privado en instituciones y en la sociedad en general no son suficientes, se debe poner en marcha acciones de más peso, acciones realmente representativas en el sentido de que la sociedad en general vean al tema no como a un grupo vulnerable sino como a un grupo atendido, un grupo que cuenta con una cobertura de la ley infalible, entonces desde esa perspectiva se podría comenzar a eliminar el paradigma de aislamiento y marginación, sería la forma del Estado de mostrar igualdad al colocar a las personas con discapacidad en tal situación, si bien se está dotando de derechos exclusivos a las personas con discapacidad, no se trata de concesiones especiales en razón de la discapacidad, se trata de brindar un extra para poder igualar la balanza de condiciones, el papel del estado pasa de ser un emisor de leyes y políticas a un ejecutor directo de las mismas.

La política de sanciones no es la indicada, ni la más eficiente, al parecer debido a este, se a ampliado más la concepción de discriminación, la persona con discapacidad y su contratación es vista como un sinónimo de sanción o problemas.

El funcionamiento de organizaciones en pro de los Discapacitados debe contar con una unidad especializada de control cuyo principal objetivo será el de revisar la ejecución de cada plan y proyecto, así como un estricto control de las actividades de sus funcionarios con el fin de obtener el estándar de calidad deseado en cuanto a la política de ejecución que es necesaria poner en práctica, política que necesariamente deberá regir en todas y cada una de las acciones emprendidas.

3.1 Programas de inclusión y su funcionamiento: Categorías de Análisis.

los diferentes programas de inclusión, que actualmente funcionan en nuestro País, se encuentran regulados por instituciones y organizaciones creadas en favor de los Discapacitados, cada una orientando sus acciones a los diferentes

tipos de discapacidad, actualmente el Ecuador, según el Registro Nacional de Discapacidades, cuenta con quinientas cincuenta y siete instituciones, entre fundaciones, institutos, asociaciones, centros y organizaciones a nivel nacional, cada una especializada en las diferentes áreas de discapacidad, las mismas que buscan no solo una rehabilitación y educación de personas con discapacidad sino también brindar un soporte moral y emocional capaz de fortalecer la actuación de la personas con discapacidad dentro de la sociedad.

Todas aquellas instituciones para Discapacitados, emprenden sus acciones de la mano con otras organizaciones Públicas que se encargan de poner en marcha los diferentes planes de acción dados por el Gobierno hablamos de:

CONADIS: El Consejo Nacional De Discapacidades, es un organismo autónomo, cuya misión se centra en los sectores público y privado, en virtud de su mencionada autonomía, es el encargado de la generación de políticas, y al mismo tiempo coordina y planifica todas aquellas acciones necesarias, además de esto es el encargado del manejo y administración de recursos tanto nacionales como internacionales, invertidos en el ámbito de las discapacidades.

Este organismo fue creado a través de la Ley 180 sobre Discapacidades, en mil novecientos noventa y dos, tiene competencia a nivel nacional, misma que se encarga de la coordinación y ejecución de acciones, incluyendo el emprendimiento de investigaciones sobre Discapacidades.

Todos aquellos planes y proyectos emprendidos están orientados a la prevención, atención e integración de discapacitados y de igual manera a la prevención de las mismas, el objetivo a seguir es el de crear calidad en el nivel de vida de los Discapacitados.

El CONADIS en conjunto con aquellos Ministerios que se vinculan con las Discapacidades, desarrollan y realizan acciones en las áreas de Salud, Educación, Laboral, Tributario, Económico y Social.

Si bien cada Misterio se desarrolla en su propia área, el objetivo, en ámbito de discapacidades es el mismo, el cual podría resumirse en "elevar el nivel de vida de los Discapacitados", dicho objetivo incluye tanto la atención integral propiamente dicha como todos aquellos ajustes necesarios para colocar a los Discapacitados en igualdad de condiciones, a través del cumplimiento de leyes y la ejecución de todo aquellos programas que permitan una evolución positiva a un entorno igualitario. En el ámbito de salud, hablamos de rehabilitación, tratamiento y prevención de discapacidades, un correcto programa de rehabilitación que permita de alguna forma mejorar la condición de la Discapacidad e impedir que aquella se degenere y por consiguiente reduzca la interacción y nivel de capacidad de la persona; en Educación, con la implementación de escuelas especializadas no únicamente para niños sino también para aquellas personas que por razones de domicilio, accesibilidad o marginación no pudieron realizar estudios básicos, su nivelación y aprendizaje en cada caso, es fundamental para el desarrollo de capacidades personales, sociales y laborales; en cuanto a lo Laboral, se ha comenzado por proyectos de capacitación a fin de desarrollar, según el grado de discapacidad, todas las aptitudes posibles y lograr un desempeño adecuado que permita no solamente conseguir un trabajo sino mantenerlo; en este sentido tenemos que como política de acción se han firmado convenios de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Laborales y los sectores público y privado a fin de lograr una inserción laboral efectiva, se cuenta con un registro de Discapacitados postulantes a plazas de empleo para en virtud de la Ley sean colocados en empresas públicas y privadas de acuerdo al porcentaje establecido por la ley de trabajadores discapacitados según el número de empleados de cada empresa. En el ámbito tributario, los Discapacitados, debidamente calificados y certificados, según su discapacidad, cuentan con una serie de exoneraciones y beneficios, tales

como tarifas preferenciales en transporte, terrestre y aéreo, espectáculos públicos, rebaja en los impuestos de propiedad de vehículos, importación de bienes para uso exclusivo, exención en el pago del impuesto predial, exención en el pago de tarifas notariales, consulares y personalísimos legales, reembolso de impuesto al valor agregado, rebaja en el pago de servicios básicos, importación y compra de vehículos; en el campo Económico, los Discapacitados cuentan con un bono, pensión por discapacidad permanente total y absoluta, con la ventaja de que esta ayuda económica se extiende a sus familiares bajo cuyo cuidado se encuentran estas personas. En un ámbito social, constantemente se realizan campañas y programas contra la discriminación y trato igualitario para con los Discapacitados, comenzando por las instituciones públicas.

El Consejo Nacional de Discapacitados, cuenta también con la unidad SIL (SERVICIO DE INTEGRACION LABORAL), se trata de una unidad especializada en la inserción laboral de Discapacitados, la misma que cuenta con un registro no solamente de personas con discapacidad que desean trabajar, sino con una base de datos categorizada en razón de educación, aptitud, capacitaciones recibidas y capacidades en determinada área, esta unidad trabaja en sincronía con el MRL, ya que se encarga de enviar postulantes a la base de datos del Ministerio y de esta forma abrir más puertas para conseguir se de una inserción laboral más real, ajustada a estándares laborales de calidad e igualdad, con la constante supervisión y seguimiento del desempeño laboral, situación que resulta de vital importancia no solo en el tema de inserción laboral, sino en cuanto a sondear los puntos débiles dentro del proyecto de inserción, pues teniendo un contacto directo se pueden observar que ítems necesitan ser fortalecidos.

De igual manera, el SIL se encarga de brindar charlas de capacitación, no solamente orientadas al desarrollo de capacidades sino también de motivación, que es la mayor fuente de impulso, esto a su vez constituye una característica muy importante para sobrepasar la barrera psicológica impuesta

por la discriminación y marginación que han recibido durante siglos los Discapacitados.

Así mismo cuenta con un registro en el cual las empresas, que necesitan emplear personal con discapacidad, pueden hacerlo a través de su página web, en el cual mediante un formulario, especifican el área de trabajo y vacante en la que se ubicaría a la persona, entonces el SIL en base a este requerimiento, realiza las labores de selección necesarias de acuerdo al perfil buscado por el empleador, una vez seleccionados los candidatos estos son capacitados en razón del requerimiento y enviados a la empresa que desea contratar. Pero el trabajo del SIL no termina ahí, ya que continuar un seguimiento al desempeño laboral, vigilando que se cumpla todo aquello establecido por la ley, desde un ambiente laboral físico adaptado a las necesidades, hasta un correcto ejercicio de los derechos y obligaciones de ambas partes.

El concepto en general de este servicio, se encuentra bien definido, pero podemos apreciar que su orientación está dirigida a solucionar una vez más que se cumpla únicamente el mínimo legal, lo que a larga representa problemas como, trabajos mínimos que únicamente solucionan el problema de la vacante legal pero en si no representan el verdadero sentido de la inclusión que es el de permitir a la persona desarrollar un potencial laboral; este proyecto o servicio debería ser más amplio, lo que debería hacerse es integrar a estas personas como protagonistas activos dentro de una esfera laboral, este servicio debería ser más amplio, lo que se necesita es un servicio de colocación de empleo público, en el que la contratación y su proceso en si sea supervisado por un organismo público, destinado para tal fin con competencia en el sector público y privado, conjuntamente con el área de recursos humanos de cada empresa, pero que en el fondo se presente como una entidad que posea un estándar de calidad alto, esto es cada persona dentro del registro se encontraría ubicada dentro de un perfil definido de acuerdo a capacidades, aptitudes, nivel de educación, eficiencia y experiencia, para

todas las áreas, lo que si bien suena ser un trabajo muy arduo seria la forma más correcta de organizar una base de datos igualitaria y equitativa para el trabajo, todos tienen derechos, todos tienes las mismas oportunidades, todos deben superarse y prepararse en las mismas condiciones para acceder a un trabajo.

Lógicamente, aquellas personas que no poseen la educación necesaria, complementaran su formación con capacitaciones y preparaciones brindadas por el CONNADIS, SIL, ETC, y otras organizaciones que brindan apoyo intelectual y de educación, pero la idea en general es que todos se encuentren en igual condiciones para ser considerados tanto por el ente público encargado de la selección así como el empleador que es quien recibirá los candidatos para la contracción.

Esta institución propuesta, deberá luego del proceso de selección emitir un informe completo de la valoración, selección y calificación del personal que ocupara la vacante, informe que contendría además de un estudio del ambiente laboral de la empresa, ya que en base a este estudio, se podrá determinar también la disposición del resto de empleados a trabajar con una persona con discapacidad, y de ser el caso, si se encontrara algún foco de discriminación realizar las diferentes acciones y talleres de sensibilización que aseguren un ambiente laboral armonioso.

Con el informe detallado de la institución pública, el empleador procederá a la selección de los candidatos, desde luego este informe contendrá el voto favorable para la contratación de quien, sería más apto, de acuerdo a todo aquello observado por el funcionario público que realizo el proceso; a su vez el funcionario público tendrá que emitir un informe al Ministerio de Relaciones Laborales en cual se haga conocer sobre el proceso de contratación y se informe sobre la persona que resulto favorecida con la contratación, y a su vez el Ministerio de Relaciones Laborales emitirá un comunicado al empleador, indicando la apertura del expediente de contratación de la persona con

discapacidad, expediente que mantendrá un seguimiento semestral. No se trataría de dar concesiones especiales sino de adaptar acciones pertinentes que permitan equiparar la igualdad de condiciones y oportunidades.

Por otra parte dentro del marco de Instituciones tenemos al FENEDIF, (Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física), que "es una entidad sin fines de lucro, que agrupa a asociaciones de personas con discapacidad física legalmente constituidas, cuya finalidad es fortalecer el trabajo de sus filiales mediante capacitación, intercambio de experiencias, recursos e información con el fin de lograr su visibilidad, autonomía y sostenibilidad. Esta federación cree que un movimiento asociativo de la discapacidad sólido, visible, sostenible, con protagonismo social, con líderes capaces y generando una sociedad inclusiva con igualdad de deberes y derechos es por eso que trabaja por la visibilidad y el reconocimiento de las personas con discapacidad frente a los gobiernos locales, provinciales y nacionales."[47]

Esta entidad persigue tres objetivos fundamentales:

- "Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en los ámbitos educativo, social, deportivo, económico y laboral, mediante acciones de representatividad frente a entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- Fortalecer la presencia de las asociaciones de todas las provincias, promoviendo la formación y capacitación de sus miembros, el intercambio de conocimientos y experiencias, la consecución de recursos y la promoción de la comunicación a través del desarrollo de diversas actividades y la ejecución de diferentes proyectos encamonados a dicho fin.
- Defender y exigir el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad frente al estado y a la sociedad a través de actuaciones directas y en colaboración con otras federaciones y organizaciones sociales."[48]

[47] www.fenedif.org/index.php/la-institucion/quienes-somos

[48] www.fenedif.org/index.php/la-institucion/objetivos-estrategicos

Cuenta con servicios como un call center, el cual funciona como un sistema de consulta y atención integral, una emisora radial que sirve como medio de difusión e informativo sobre todos los temas relacionados a las discapacidades y las noticias que se suscitan diariamente en el tema, una guía de emprendimiento o guía inclusiva la cual presenta todas aquellas premisas para el emprendimiento laboral, pequeños negocios, planes de negocio, experiencias laborales de personas con discapacidad; publicaciones a través de la "Revista Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad" a través de la cual se difunde y analizan todos aquellos derechos que protegen a la población con discapacidad a nivel tanto nacional como mundial.; cuentan también con un área especializada en asesoría jurídica, misma que se presta de forma gratuita para todas las personas con discapacidad y en especial a sus asociados es decir aquellas organizaciones que se encuentran adscritas a FENEDIF; su acción se orienta a la defensa y protección de sus derechos cuando estos son violentados de cualquier forma, sean aquellos contenidos en leyes naciones como en Convenciones o Tratados Internacionales, el objetivo es impedir que los Discapacitados queden en situación de indefensión.

Actualmente cuenta con cincuenta y dos organizaciones, a nivel nacional, asociadas, las mismas que persiguiendo el mismo objetivo, dirigen sus acciones a todas las discapacidades así como también a algunas específicas.

Como miembro de esta Federación encontramos también al FENCE (Federación Nacional de Ciegos del Ecuador); "en 1965, en la Ciudad de Quito se organizó el Primer Congreso Nacional de Ciegos del Ecuador, proponiéndose el proyecto de Ley de protección a los ciegos. Desde ese año, se dio un prolongado receso tiflológico en el país. Sin embargo fue aprobada la Ley 13-97 del 26 de Octubre de 1966, hoy vigente con ciertas reformas de agosto de 1992. El Segundo Congreso Nacional de Ciegos, se lo realizo en la

Ciudad de Quito el 12 de Abril de 1985, luego de aprobar el estatuto y el proyecto de Ley de Defensa del Ciego, quedo fundada la actual FENCE, siendo su cede actual en la ciudad de Cuenca."[49], es una organización sin fines de lucro.

La finalidad de esta Federación se resume a "Impulsar a los Ciegos al progreso y desarrollo de acuerdo con las corrientes modernas de la Tiflología; velar por el mejoramiento cultural, económico y social de sus instituciones y de sus afiliados; ampliar proyectos de formación, capacitación profesional y empleo; brindar a la población indígena con discapacidad visual o baja visión."[50]

La FENCE, presta servicios de asesoramiento en dirección administrativa, elaboración de planes, proyectos y presupuestos, para aquellas instituciones afines, además viene prestando el servicio de capacitación desde mil novecientos noventa y uno, tales como Liderazgo Ejecutivo, Relaciones Humanas, Administración de Pequeños negocios, elaboración de planes estratégicos y operativos, Educación Especial, Alfabetización, Organización de Instituciones, conformación de Microempresas, seminarios tales que han sido dictados por profesores nacionales y extranjeros tanto para las personas con discapacidad que deseen el servicio como para sus dirigentes a fin de que la administración de las instituciones sea eficiente; se encarga además de la distribución de material didáctico, indispensable en el proceso de enseñanza y aprendizaje de discapacitados visuales.

Actualmente esta Federación cuanta con programas y proyectos dividas en tres grupos como son:

---

49 www.discapcidadesecuador.org/portal/.index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=109

50 www.discapcidadesecuador.org/portal/.index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=109

- "Administración y gestión:
- Planificación estratégica
- Planificación Operativa
- Administración
- Código de Convivencia

- Capacitación ocupacional y sensibilización:
- Relaciones Humanas
- Proyectos sociales y productivos
- Gestión y Administración
- Sensibilización a empresarios, autoridades y gremios
- Capacitación a beneficiarios en: talleres pre laborales, callcenter, informática, masoterapia, atención al cliente, administración de emprendimientos productivos, talleres en agricultura y crianza de especiales menores, negocios vía online, idiomas.

- Inserción Laboral:
- Producción Agrícola
- Producción pecuaria
- Negocios vía online"[51]

En el área de Inserción laboral, cuenta con un Departamento de inserción Laboral, especializado, (DIL'FENCE) "fortalece la capacitación ocupacional e inserción laboral, contribuyendo al mejoramiento de calidad de vida de las personas con discapacidad visual y de sus familias, propicia principios y valores, defiende: derechos y oportunidades. La razón de ser de DIL FENCE es el trabajo digno de las personas con discapacidad visual."[52] Además propone "al año 2017, será una empresa líder a nivel zonal, (Sierra Centro) en capacitación ocupacional e inserción laboral, contribuyendo en la resolución del desempleo

[51] www.fenceec.org/diledep.html
[52] www.fenceec.org/productos-y-servicios.html

y subempleo de las personas con discapacidad visual, constituyéndose en una institución consolidada por ofrecer servicios que satisfacen íntegramente las expectativas de los beneficiarios."[53]

Este departamento posee una estructura de acción muy bien determinada, posiblemente sea la mejor planificada puesto que se maneja bajo tres políticas básicas:

A. "Aprovechar la legislación laboral a través de la implementación de programas y proyectos de inclusión.
B. Conseguir del gobierno nacional y de ONGS locales y/o extranjeras financiamiento para los programas de capacitación.
C. Gestionar ante los Ministerios del área socioeconómica la consecuencia de financiamiento para emprendimientos productivos y negocios vis online."[54]

Su proyecto de inserción laboral se ve más orientado a producción agrícola, pecuaria y negocios vía online.

La visión de esta organización resulta ser muy acertada y abierta pues se plantean los lineamientos fundamentales para poner en práctica una verdadera inserción laboral ya que proponen la capacitación de personas con discapacidad de acuerdo a los requerimientos del empresario, de esta forma se aprecia se pretende garantizar su inserción laboral; de igual manera sus programas se extiendes a las áreas rurales en donde se pretende incentivar el emprendimiento agrícola lo que beneficia directamente a las personas con discapacidad y sus familiar; como nuevas fuentes labores se esta trabajando en el acceso a negocios online que no solamente beneficiara a las personas con discapacidad sino también creara una fuente de recursos para el DIL-FENCE y finalmente se gestionara tanto en instituciones públicas como privadas, un financiamiento capaz de poder solventar todos aquellos gastos

[53] www.fenceec.org/productos-y-servicios.html

[54] www.fenceec.org/diledep.html

administrativos de la FENCE Y DIL, presupuestos que tendrán un carácter permanente.

Por otra parte tenemos la FENASEC o Federación Nacional de Personas Sordos del Ecuador, la cual busca la aplicación de la política de puertas abiertas y de dialogo con todos los sectores.

"Es una organización democrática, dinámica, atenta a las demandas de las Personas Sordas, se ajusta a los principios de participación y apertura a la sociedad y transparencia en su accionar para garantizar una gestión eficiente en beneficio de sus asociados.

La FENESEC basa su accionar en el Plan Estratégico, diseñado de acuerdo a las necesidades prioritarias de los miembros de las asociaciones filiales y sus familias y pretender contribuir a la atención de las necesidades a través de los proyectos y acciones que contemplen educación adecuada, educación temprana, eliminación de barreras de la comunicación, formación e inserción laboral que permitan el desarrollo personal e integración social plena. El Plan Estratégico incluye también proyectos de capacitación a líderes y fortalecimiento organizacional, con el fin de lograr continuidad en las acciones y ser cogestores de cambios de fondo."[55]

La FENESEC cuenta con dieciocho organizaciones asociadas a nivel nacional.

En cuanto a la inserción laboral propiamente dicha, la FENESEC, en coordinación con el sector público y privado, Ministerios y demás Federaciones, busca una integración laboral de las personas con Discapacidad Auditiva a través de programas de inserción laboral, capacitación ocupacional y campañas de sensibilización al empresario.

Luego tenemos al FENODIS (Federación Nacional de ONGS de Discapacidades), "fue creada en 1992, en la ciudad de Guayaquil, por

[55] www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=20&itemid=180

iniciativa de Fasinarm, con el auspicio de Fundación Esquer, bajo el nombre de Red Nacional de Organismos No Gubernamentales a favor de las Personas con Discapacidad, incluyendo entre sus miembros a Asociaciones de Personas con Discapacidad e Institutos Fiscales de Educación Especial miembros que gracias a la Federación mantuvieron un servicio de información y capacitación permanente, EL CONADIS recomendó cambiar el nombre de Red por el de Federación, lográndose la aprobación de si estatuto en el Ministerio de Bienestar Social, en 1994."[56]

Se trata de una organización nacional creada para las personas con discapacidad cuyo objetivo es el de crear una mejor calidad de vida de este grupo de la sociedad mediante programas de capacitación, concientización e integración, desarrollando sus propias habilidades y destrezas, capaz de permitir las mismas, una integración efectiva en la sociedad como entes productivos.
Al ser una Federación de Ongs, cuenta con cuarenta y seis Ongs, su trabajo se destina prioritariamente al área educativa.

En la misma línea nos encontramos con la FEPAPDEM, Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down, se constituyó oficial y legalmente en 1987, mediante el acuerdo Nº 162 del Ministerio de Salud Pública, organización que nació como ente de apoyo entre familias y profesionales, para concientizar a la comunidad sobre un ambiente de armonía e igualdad respecto de las personas con este tipo de discapacidades. Esta Federación posee cedes a nivel nacional en las principales ciudades del país como son Quito, Cuenca y Guayaquil. Cuentan con un Centro de Documentación Nacional, cuya sede se encuentra en Guayaquil, su principal función es la de sistematizar información actualizada y así proporcionar una base de datos completa.

---

56 www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=110

En el ámbito internacional "a partir de 1988 FEPAPDEM miembro en pleno derecho de Inclusión Internacional que agrupa organizaciones de y para personas con discapacidad intelectual de todo el mundo, y a través de ella se vincula con organizaciones intergubernamentales, regionales y multilaterales, como, ONU, UNESCO, OIT, etc. Es miembro fundador de Inclusión Interamericana capitulo regional de Inclusión Internacional, desde 1991. Desde 2005 la Federación está asociada al Grupo Latinoamericano para la Participación, la integración y la inclusión de Personas con Discapacidad (GLARP-IIPD). En 2007se registro como miembro de pleno derecho de la Red Interamericana de ONG´s de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS)."[57]

La FEPAPDEM tiene como objetivos:

1. "Trabajar intensamente para lograr que la INCLUSION de la persona con discapacidad intelectual sea respetuosa, normalizada y se vea reflejada en los campos familiar, educativo, recreativo, laboral y comunitario.
2. Vigilar el cumplimiento de las Políticas de Estado, Leyes y Reglamento sobre Discapacidades Ley.
3. Gestionar la formación de grupos de padres, familiares y personas interesadas en la integral de las Personas con Discapacidad Intelectual.
4. Capacitar a padres y profesionales con el fin de mejorar la calidad de vida personal y familiar de las personas con Discapacidad Intelectual a través de la realización de conferencias, seminarios Nacionales e Internacionales, mesas redondas y talleres.

57 www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=111

5. Ejecutar programas de capacitación a jóvenes con Discapacidad Intelectual Orientados a su formación como Autogestores de su desarrollo personal y de sus procesos de inclusión."[58]

Las mencionadas Federaciones en conjunto, han realizado diferentes proyectos, talleres y capacitaciones en formación laboral y Planes de Negocio con apoyo del BID, en los cuales se han abarcado los siguientes temas:

-Identidad y Autoestima
-Valores de Convivencia
-El trabajo- Actitudes
-Trabajo en grupo y en equipo
-Cómo lograr una entrevista exitosa
-Deberes y Derechos del Ciudadano
-Obligaciones y prohibiciones del trabajador y empleador
-Sociedad de la Información y el Conocimiento
-Que conozco de la herramienta computacional.

Todas estas de gran importancia para la preparación de personas que desean mejorar su nivel de aptitudes y conseguir un empleo.

Como punto final sobre programas de inserción debemos mencionar aquel incursionado por el Ministerio de Relaciones Laborales, pues dentro de este se encuentra una Unidad especializada en la inserción laboral de personas con Discapacidad,

La Unidad de Discapacidades del MRL, maneja toda una base de datos o bolsa de empleo en la cual las personas con discapacidad pueden registrarse

[58] www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=111

bien sea vía online a través de su página web o en sus oficinas a nivel nacional, el empresario a su vez puede acudir a esta dependencia para solicitar y encontrar personal con discapacidades a fin de realizar el proceso de contratación de las mismas.

Cuenta además con servicios de asesoría y de capacitación de forma gratuita.

Dentro de los servicios de capacitación el MRL, a través de su Unidad de Discapacidades brinda el "Taller de preparación a lo laboral para Grupos de Atención Prioritaria", el objetivo primordial es aquel de mejorar sus condiciones de empleabilidad no solamente para la búsqueda de su empleo sino para que una vez obtenido este pueda ser sostenido.

En cuanto al ejercicio de derechos y garantías otorgados, encontramos que se cuenta con el servicio de atención a denuncias de incumplimiento de la normativa vigente de inclusión de personas con discapacidad, gestionando todos aquellas denuncias de empleados y de la ciudadanía en general, la denuncia es receptada, puesta en trámite y contara con un proceso de seguimiento con el único requisito a cumplir que es aquel de que la denuncia deberá ser hecha de manera formal, deberá contener información precisa y detallada de la empresa o institución que se denuncia, dirección, datos de su representante legal, etc., luego de lo cual se realizara una inspección a la institución para comprobar e investigar los hechos denunciados, luego de lo cual el funcionario que realiza la inspección deberá emitir un informe, mismo que servirá para dar una resolución y posterior notificación tanto al trabajador como al empleador.

3.2 Sistema efectivo de inclusión al trabajo de personas con discapacidad: Marco de análisis.

La eficacia de las leyes y su cumplimiento se comprueba a través de la acción efectiva de las Inspecciones de Inserción Laboral de personas con Discapacidad, mediante la cual se comprueba no solo que se esté cumpliendo con aquello establecido sino también que las condiciones en las que se contrata sean las adecuadas es así que a continuación hablare sobre dos casos, ocurridos en la Ciudad de Cuenca.

CASO Nº 1

En la empresa Italpisos S.A., se realizó una inspección en el año 2012, se registró que la misma según el número de trabajadores debía contar con 16 personas con discapacidad, pero esta empresa únicamente contaba con 9 personas incumpliendo el mínimo legal establecido, por lo que el inspector agrega dentro de su informe que existe un faltante de 7 personas con discapacidad por insertar, esto basado en la planilla de aportación al IESS del último mes.

Además se constata la falta de entrega de documentación e información como: RUC, Planillas consolidadas de pagos aportes al IESS, contratos de trabajo legalizados, copia de Carnet de Conadis, copia de la cedula de las personas con discapacidad que laboran en la empresa, avisos de registro de contratos y avisos de entrada al IESS, información en formato digital de las personas con discapacidad que laboran en la empresa. Dentro del mismo documento se concede el término de 2 días para entregar toda la documentación faltante. Posteriormente se entrega lo solicitado dentro del término concedido.

Posteriormente el Inspector responsable emite su Acta de Inspección en la cual se detalla que luego de analizada la documentación entregada por la Empresa, esta no cumple con la cuota que establece la normativa – Art. 33 del Código de Trabajo- , sin embargo encuentra que no se cuenta con personal con discapacidades en silla de ruedas o andador pero que a pesar de esto los

espacios y áreas laborales cuentan las debidas adaptaciones que responden ante la necesidad de este tipo.

Por el incumplimiento del mínimo legal la empresa es convocada a audiencia, en la misma el Abogado Defensor manifiesta que se han realizado todos los esfuerzos necesarios para cubrir el cupo establecido por la ley, incluso personal de la empresa a acudido a las reuniones del SIL pero que su búsqueda ha resultado infructuosa.
Dentro de la resolución dictada por el Director Regional de Trabajo y Servicio Público, luego de exponer los considerandos de la inspección en si, determina que:

Al constarse el incumplimiento de la normativa del 4% se analiza la normativa vigente en materia de sanciones y facultades para sancionar es asi que de acuerdo al Art. 542 del Código de Trabajo " *son atribuciones de las Direcciones Regionales del Trabajo: …7. Imponer las sanciones que este Código autorice. El Mandato Constituyente Nº8 en su articulo 7 ordena: "Las Violaciones de las normas del Código de Trabajo, serán sanciones en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general",* en virtud de lo anotado se establece la competencia de la autoridad de trabajo para imponer la sanción correspondiente, por lo que la potestad sancionadora queda justificada y debidamente fundamentada; en cuanto a la decisión sobre aquello incumplido, El Director Regional se remite al Art. 42 numeral 33 del Código de Trabajo,

"El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinte y cinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física, aptitudes individuales, observándose los principios de equidad de género y diversidad de

discapacidad, en el primer año de vigencia de esta ley, contando desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial. En el segundo año, la contratación será de 1% del total de trabajadores, en el tercer año el 2%, en el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de los trabajadores, siendo ese porcentaje fijo que se aplicara en los años sucesivos". Dentro del mismo artículo en su inciso tercero dice: "el contrato laboral deberá ser escrito e inscrito en la Inspectoría de Trabajo correspondiente, que mantendrá un registro específico para el caso. La persona con discapacidad impedida para suscribir un contrato de trabajo, lo realizara por medio de su representante legal o tutor. Tal condición se demostrara con el carne expedido por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS)…", en el inciso siguiente (cuarto): "El Empleador que incumpla con lo dispuesto en este numeral será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general; y, en el caso de las empresas y entidades del Estado, las respectivas autoridad nominadora, será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico; multa y sanción que serán impuestas por el Director General del Trabajo, hasta que cumpla la obligación, la misma que ingresara en un cincuenta por ciento a las cuentas del Ministerio de Relaciones Laborales y será destinado a fortalecer los sistemas se supervisión y control de dicho portafolio a través de su unidad de discapacidades; y, otro cincuenta por ciento al Consejo Nacional de Discapacidades, para dar cumplimiento a los fines específicos previstos en la Ley de Discapacidades.

Finalmente para fundamentar completamente la competencia de la autoridad para imponer y las sanciones referidas en el artículo 42, numeral 33 del Código de Trabajo, fundamenta:

"De conformidad con lo dispuesto en el Art. 205 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana publicada ene l Suplemente del Registro Oficial N° 144 de 18 de Agosto del 2000, "en todos los artículos de este título, en los cuales se haga referencia a las denominaciones: Director General del Trabajo y Subdirector del Trabajo", añádase "o Director

Regional del Trabajo", y el Acuerdo Ministerial Nº 052A-MRL-2011, en cuanto a la sustitución de denominación de Director y Subdirector del Trabajo a Direcciones Regionales del Trabajo, con lo que se valida la resolución,

Dejando constancia de esta forma que la suscrita autoridad del Trabajo es competente.

Por lo tanto se resuelve:

1.- Sancionar a la empresa Italpisos S.A., por no alcanzar el cuatro por ciento (4%) de Personas con Discapacidad del total de cuatrocientos diez y seis (416) trabajadores que tiene la empresa en nómina, pues a la fecha de la inspección cuenta con nueve (9) personas con discapacidad laborando y debía de contar con a menos diecisiete (17) personas con discapacidad. Por lo que de conformidad con lo que dispone el art. 42 numeral 33 del Código de Trabajo, se impone una multa de diez (10) remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, esto es el valor de $2.920.00 (DOS MIL NOVECIENTOS VEINTE DOLARES AMERICANOS); la empresa Italpisos S.A., deberá cancelar dicha multa dentro del término improrrogable de 48 horas a partir de la notificación de la resolución, mediante depósito a la cuenta a nivel nacional para depósitos de ingresos de autogestión: multas, tasas y especies valoradas.

2.- Realizado el pago debe remitirse mediante oficio a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Cuenca el comprobante de pago o deposito que acredite la cancelación de la multa impuesta en el tiempo establecido; de caso de no efectuarse el pago se procederá a su cobro por vía coactiva, como dispone el art 630 del Código de trabajo. De igual manera se deja sentado en la resolución que la multa impuesta no es susceptible de interponer recurso alguno, esto en virtud el art. 629 del Código de Trabajo, en concordancia con el art 176 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, literal C.

Por lo expuesto, la normativa en cuanto a sistema efectivo de aplicación de inclusión a personas con discapacidad al trabajo se cumple bajo el margen del mínimo establecido, en el caso citado, no se cumple con este mínimo, la labor de control y vigilancia por parte la Dirección Regional de Trabajo es satisfactoria, pero si se observa la falta de personal, lo lógico sería que el trabajo de la Dirección sea completo, y que basado en la base de datos y aspirantes que mantiene el Ministerio se enviara el personal para cubrir las vacantes y solucionar de esta forma la falta de personal con discapacidades, es decir que el Ministerio como representante del estado de lugar a la posición de ente inclusorio e intervenga de manera directa dentro del sistema de inclusión de personas con discapacidad, porque como hemos visto, el Abogado de la empresa manifiesta la imposibilidad de llenar el cupo; sin quitar merito a la empresa la intervención del Ministerio debe ser efectiva a través de brindar personal, pues como sabemos el Ministerio de Relaciones Laborales cuenta con una base de datos de aspirantes y personas con discapacidades, entonces se está brindando un doble servicio, el de insertar al trabajo a Discapacitados y ayudar a la empresa a cubrir el cupo necesario para evitar futuras multas y sanciones.

Si bien se acató la resolución de la autoridad, en este caso, lamentablemente no se ha llenado el cupo indicado, lo cual nos da por conclusión que el sistema de inclusión laboral incluso con la política de sanción al incumplimiento no es suficiente.

CASO Nº 2

Industria de Alimentos LA EUROPEA; en esta empresa se realizó una segunda Inspección, durante la misma se constató que de la nómina de 239 empleados que mantiene la empresa, el 4% correspondiente al cupo de personas con discapacidad, se encuentra incompleto, en este caso nos encontramos frente a ocho empleados, faltando únicamente una persona con discapacidad para cubrir dicho cupo, por lo que se anota que la normativa no está cumplida, así mismo, existe incumplimiento en cuento a la entrega de la documentación requerida por la Dirección Regional de Trabajo, por lo que de acuerdo a la ley

se concede el termino de 2 días para que la misma sea presentada. Pasado el término la empresa con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Art 42 numeral 33 entrega la documentación faltante, misma que es integrada al expediente, misma que al ser revisada evidencia que no está completa por lo que no se puede justificar el hecho de que se ha dado cumplimento a lo establecido en el artículo mencionado, por tal motivo se convoca a audiencia. Lamentablemente la audiencia no se lleva a cabo por falta de la Industria de Alimentos LA EUROPEA, por lo que la autoridad emite su resolución, en virtud de que el tramite ha tenido un adecuado tratamiento legal en el cual no se han emitido solemnidades de cualquier tipo que pudieran viciar su procedimiento; así mismo se ha cumplido con todo aquello establecido en la Constitución del Ecuador en cuanto a principios del debido proceso, derecho a la defensa, seguridad jurídica, inmediación, contradicción, motivación, celeridad e imparcialidad, contante en los artículos 76, numeral 7, literales k y l, art. 82 y art 426, del mencionado cuerpo legal, en virtud de la cual se declara valido el trámite y se procede a exponer los fundamentos de hecho y derecho de la resolución, basando el criterio en actas de inspección, documentación entregada y la faltante. Tomando en cuenta aquello establecido en el art 542 del Código de Trabajo sobre la facultad de la autoridad Regional de imponer sanciones, y en cumplimento de aquello establecido en el mismo cuerpo legal sobre las violaciones en cuanto al porcentaje que debe cumplirse en virtud del número de trabajadores, el Director Regional de Trabajo resuelve, sancionar a la empresa LA EUROPEA, por no alcanzar el 4% de Personas con Discapacidad, e impone una multa de diez remuneraciones básicas unificadas, multa que corresponde al valor de $ 2.920,00 (DOS MIL NOVECIENTOS VEINTE DOLARES AMERICANOS), agregando el término máximo en el cual deberá ser cancelado por la empresa, término que se fija en 48 horas a partir de la notificación; realizado el pago se deberá remitir sobre el mismo mediante oficio a la Dirección Regional de Trabajo, el comprobante de depósito con el fin de que se acredite la cancelación de la multa impuesta de no hacerlo se procede de acuerdo a lo establecido en el art 630 del Código de Trabajo, procediendo al cobre a través de la vía coactiva, esto en concordancia con las acciones

judiciales que prevé la ley establecido en el art179 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, literal c).
Con la notificación a la Empresa LA EUROPEA sobre la resolución esta, la empresa presenta un Recurso de Reposición, impugnando la multa impuesta basando su criterio en el art. 7 del Mandato 8, el mismo que reza:

"Las violaciones de las normas del Código de Trabajo, será sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional de Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el articulo95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente mandato".

Lo citado en concordancia con el artículo 628 del Código de Trabajo, la defensa afirma que la falta de competencia de la autoridad para imponer la sanción, en este caso la multa que se impuso en la resolución dada frente al incumplimiento del 4% de personas con Discapacidad empleadas, alegando que dicha infracción fue cumplida de manera inmediata posterior a la inspección, además agrega que en caso de violación la autoridad tendría una capacidad máxima de sancionar a la empresa con una máximo de $2000.00, además motiva su criterio invocando al artículo 76 numeral 5 de la Constitución de la Republica:

"En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicara la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se le aplicara en el sentido más favorable a la persona infractora".

Empero, de acuerdo a lo establecido en el art 42, numeral 3 del Código de trabajo, no se podría hablar de un "conflicto de leyes" puesto que lo contenido en la disposición se trata de una ley específica, una sanción específica para el caso, ya que al tiempo de la inspección se confirmó el incumplimiento de la disposición, siendo este antecedente suficiente motivación para aplicar la sanción concreta al caso, y por consiguiente la multa de $2.920.00 dólares; además de que de la información incorporada en el expediente, se desprende que la Empresa afirma el incumplimiento de la normativa al no contar con la nomina completa de personas con Discapacidad, con la desventaja de que al tiempo de la petición de suspensión del acto administrativo no se justificaba ni evidenciaba el cumplimiento de la obligación.
La Empresa solicita se reconsidere la multa impuesta, invocando el art 628 inciso tercero;

"*Para la aplicación de las multas, se tomara en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción, así como la capacidad económica del transgresor*"

Art. 76 numeral 6 de la Constitución:

"*La Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza*"

Se alega que ha existido inobservancia de normas por parte de la autoridad, respecto de esto, debemos hacer énfasis en que el incumplimiento es un concepto único, pues existe o no, no se puede hablar de puntos medios, por lo que lo alegado por la empresa fácilmente podría ser juzgado como invalido, el razonamiento y lógica común nos proporciona la conclusión de que cuando existe incumplimiento la ley es una sola y se aplica como tal sin mirar la proporción del incumplimiento.

La Empresa, sin embargo, basado en lo anotado concluye que la resolución dada por la autoridad no es pertinente y que aquello configura la causal de nulidad establecida en el art 76, numeral 7, literal l de la Constitución,

"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados"

Nuevamente enfatizo, la inspección como su nombre lo dice en el encabezado del formulario "Inspección Laboral de Personas con Discapacidad" por lo que el tramite pertinente corresponde únicamente a aquellos establecido en el artículo 42 del Código de trabajo numeral 33, existe un caso concreto, con especificación de aquello que debe ser cumplido y acatado por las empresas en el sector público y privado, nuevamente se aprecia la especificidad del caso a un trámite especifico, y cuya motivación para resoluciones es suficiente por la naturaleza del trámite administrativo, por lo que a mi criterio la fundamentación de la petición si bien tiene un sustento legal no es aplicable al caso.

La autoridad respecto a la pertinencia de la resolución, invoca el art 628 del Código de Trabajo, en cual se aprecia la claridad de la norma en cuanto a la imposición de sanciones concretamente para dar mayor peso a aquello motivado en la resolución:

"Las violaciones de las normas de este Código, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes…."

Por lo mismo habiendo una sanción prescrita en el artículo para cuyo efecto se ha establecido el mecanismo de control y cumplimiento a través de las inspecciones, está por demás buscar apelar la sanción en virtud de una ley

prescrita para casos en los que no se encuentra establecida dicha sanción, puesto que en este caso la sanción es clara al decir el numeral 33 del art 42 "… *El empleador que incumpla con lo dispuesto en este numeral será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general*…" en base a esto queda justificado, motivado una vez más la pertinencia de la resolución y de la multa tal como se impuso ya que lo dicho por la Empresa si bien es aplicable, para el caso concreto no lo es puesto que evidentemente existe una sanción específica para el caso.

En cuanto a la competencia del Director Regional, el art 629 del Código de Trabajo, determina:

"…*Cuando la multa haya sido impuesta por la Dirección regional del Trabajo, el infractor no podrá interponer recurso alguno*…"

Esta norma se encuentra en concordancia con aquello que dispone el art 179, literal c), del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: "*Poner fin a la vía administrativa.- …c. Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca….",* en base a esto, fundamentando el estado de competencia la autoridad concluye, que lo resuelto, es un acto administrativo emanado de autoridad competente y facultada para el mismo, que en virtud de lo invocado pone fin a la vía administrativa y por lo mismo sus efectos no son susceptibles de interposición de recurso alguno, esto mientras no sea aplicable el art 7 del Mandato Constituyente No. 8.

De acuerdo a lo prescrito por el art 174 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los actos administrativos pueden ser recurridos potestativamente por el administrado mediante la presentación de un recurso de reposición o de apelación, esta mima norma reconoce que esta interposición no cabra cuando los actos administrativos expresamente ponen fin a la vía administrativa, por lo tanto la resolución emitida por la autoridad, ya puso fin a la vía administrativa, debido a que de hecho existe la

disposición legal que así lo determina, la misma que se encuentra contenida en el art 629 del Código de Trabajo, por lo tanto y con una motivación realmente fundamentada la autoridad resuelve IN-ADNIMITIR el recurso presentado por la empresa LA EUROPEA.

Finalmente a pesar de que la empresa LA EUROPEA, interpuso ante el Señor Ministerio de Relaciones Labores, el recurso de apelación por no encontrarse confirme con la IN-ADMISION de su recurso de reposición, y además solicito que se suspenda la ejecución de la sanción impuesta mientras se emita la resolución del superior, resolución que naturalmente INADMITIO el recurso de apelación, reafirmando el criterio de la autoridad local para fundamentar su resolución y de esta forma validar tanto la competencia como la pertinencia de la multa en el trámite administrativo.

CONCLUSION

1. **Aplicación de la ley.-** refiriéndonos estrictamente al art. 42 numeral 33 del Código de Trabajo, que a mi punto de vista, consiste puramente en una ley sancionadora en todo su espíritu, puesto que su cumplimiento se impone como una obligación mas no como un deber, a pesar de que nuestra Constitución garantiza en su art 330 la inserción y accesibilidad al trabajado a las personas con discapacidad el verdadero fondo e intensión de la misma es de la oportunidad en igualdad de condiciones, sin embargo este no se aplica en tal sentido y viene a ser una ley que solo se encuentra escrita pero que en efecto no constituye tal en la práctica, puesto que no existe una conciencia de inclusión y la aplicación de la llamada inserción laboral viene a existir como una obligación que al ser incumplida afecta los intereses económicos del empleador; si bien la ley manda, prohíbe o permite, este no es el concepto para el cual ley es creada, se debe mirar y atender a su intención, en este caso la política de sanción anula la verdadera intensión de la ley, puesto que el cumplimiento en si, está basado en el principio de igualdad, en mirar a todas las personas bajo la misma óptica de oportunidades; por otra parte la Ley Orgánica del Servicio Público, en su art. 64, refuerza el contenido del art 42, del código de trabajo, enfatizando la garantía de la inserción laboral de personas con discapacidad; la ley creada como tal, como garantía, no cumple la verdadera función de garantía, el empleador al momento de aplicar dicha ley, lo hace desde la perspectiva de evitar la sanción, lo cual desde un punto de vista subjetivo está bien, pero si miramos dicha aplicación desde un punto de vista objetivo, la garantía en si no está siendo aplicada, es más se la mira como inexistente.

2. **El papel del Estado como Sujeto Garante y Ejecutor de Garantías.-** La ejecución de las garantía proporcionadas por el estado a través de las leyes, siendo talvez la sanción, el único medio para conseguir su aplicación, deja al Estado como el principal deudor de garantías, puesto que su papel de creador de

leyes, en este caso concreto, se encuentra totalmente limitado a tal, me refiero a que de la investigación realizada, el simple hecho de que se reduzcan presupuestos y limiten a los órganos de control, impide que efectivamente se materialicen dichas garantías, y más aun la aplicación de los principios de igualdad y oportunidad; es alarmante el hecho de que la aplicación de la ley se limite únicamente a vigilar se cumplan mínimos legales, el incumplimiento de la misma no solamente se encuentra en no llenar el cupo establecido, si nos atenemos al espíritu de la ley el verdadero incumplimiento se encuentra en no brindar una completa apertura del empleo de personas con discapacidad sin tomar en cuenta aquello que consta como sanción, el objetivo primordial de la ley en todo su proceso de creación no está únicamente en su cumplimiento sino en el fortalecimiento de todos los niveles para lo cual fue promulgada, la política de sanción vista desde este punto es solo el medio para lograr la correcta aplicación del verdadero espíritu de la ley, por lo tanto el estado es el primer sujeto en aplicar defectuosamente la ley, pienso que el estado cumpliendo su papel de garante, ejecutor y fiscalizador de todas aquellas leyes, han mal interpretado el concepto de verdadera aplicación. Siendo este un tema de suma importancia, y debido a la deficiencia de políticas garantistas de aplicación de la inserción laboral de personas con discapacidad, para que el papel del estado como sujeto de garantías se encuentre activo, debería indispensablemente estar representado por un organismo especializado para ello, es decir, un ente talvez autónomo, facultado para el manejo directo de la inserción laboral, es notable que mantener un área en coordinación con entidades pro discapacitados, no es suficiente, o en su defecto no tiene un funcionamiento debido, este organismo propuesto como tal debe tener un funcionamiento tan adecuado que en si emane un respeto absoluto, cuestión que provoque en toda la sociedad el adecuado acatamiento de la ley, talvez de esa forma podríamos hablar de que el Estado a puesto en firme su posición de garante.

3. **Programas de capacitación e inclusión laboral de personas con discapacidad.-** En primer lugar, los niveles de cobertura son demasiados bajos,

pues existe una deficiencia en los servicios de atención y contando con los limitados que existen, hay una irracional distribución de los mismos, tomando en cuenta que el mayor índice de incidencia de discapacitados se encuentra en las áreas rurales, en donde el problema se agudiza, en donde coincidencialmente existe bajas condiciones de vida y económicas. Los pocos esfuerzos en la creación de programas de atención, capacitación e inserción muchas de las veces son desarticulados con mucha facilidad, solo ahí podemos darnos cuenta la poca atención que recibe este grupo "prioritario", me pregunto ¿de qué sirve la ley entonces?; todas aquella que no han sido desarticuladas llegan a un pequeño porcentaje de la población en riesgo, evidenciándose que no existe un verdadero sistema de prevención, entonces es lógico entender porque no existen programas efectivos de inclusión laboral. los programas tanto de capitación como de inclusión, son insuficientes esto se debe a la total descoordinación de acciones entre los sectores educativo y laboral. A nivel nacional existen 4 grandes organizaciones, que de cierta forma han logrado conseguir un espacio en el ámbito nacional, pero lamentablemente sus esfuerzos no han logrado mayor cosa, esto debido a que no se cuenta con el apoyo por parte del Estado, todas las acciones emprendidas son casi en vano debido a esta deficiencia en la atención por parte del estado. Casi todas las Organizaciones para Discapacitados obtienen la mayor parte de su presupuesto de Ong's Internacionales, lo que evidencia la gran falta de aporte del estado en el ámbito económico para la realización de proyectos.

4. **El cumplimiento de la sanción emitida por la autoridad basado en la pena impuesta por la ley.-** Las penas como consecuencia de una infracción vienen dictadas en base a los hechos incurridos, para este caso, como hemos visto la pena es muy clara, sin embargo hoy en día todavía existe la concepción errada de que aun existiendo una pena concreta se puede negociar o apelar en base al criterio que la misma ley proporciona; es evidente que frente al incumplimiento de lo establecido en el art 42. Numeral 33, no puede existir criterio en contrario, siendo así que encontramos la falta de respeto que se

tiene por la ley, pues debemos tomar en cuenta que la pena se aplica frente al incumplimiento propiamente dicho no como se cree que este funciona, por partes, no se puede hablar de una cumplimiento a medias o en parte, así como tampoco se puede utilizar el criterio de que una pena es excesiva frente a un casi cumplimiento, como podemos apreciar en el segundo caso práctico de este trabajo de tesis; probablemente el problema se enraíza en falta de seriedad con la que es tratada la inserción laboral del personas con discapacidad, partiendo desde ahí, es normal entender que el empresario frente a la imposición de una sanción pecuniaria lo único que reconozca es un castigo injusto, lamentablemente en nuestro país no se han implementado las suficientes herramientas para lograr que este tema en materia laboral sea apreciado como cualquier otro; al pretender escapar o eludir el cumplimiento de esta sanción se está quitando valides a la norma, y esta situación ocurre más aun cuando el mismo órgano de control al realizar las tareas de fiscalización lo realiza únicamente como procedimientos de protocolo, si bien se realizan inspecciones, elaboran informes y actas, imponen sanciones, logrando el supuesto cumplimiento de lo infringido, no continúan la labor de control posterior que consiste en mantener un seguimiento periódico de aquella empresa que ha incumplido, pudiendo ante los ojos del organismo de control aparentar haber llegado a poner en orden lo establecido por la ley, pero que ocurre después, ¿Por qué no se verifica si esa puesta en orden continua siendo tal con el paso del tiempo?, según fuentes del CONADIS, una empresa nunca es fiscalizada dos veces, entonces la conclusión es obvia, la ley está ahí, aparentemente se aplica pero en el fondo mientras se avanza dos pasos se retroceden tres.

Existen personas que a pesar de su discapacidad poseen un potencial muy grande, desperdiciado al no poder tener un acceso libre al trabajo, que talvez lograron obtener una educación superior, o en el peor de los cosas no lograron desarrollar su potencial por la falta de atención por parte del estado. Me atrevo a decir que la raíz del problema se encuentra en la discriminación, esta es una seria debilidad del país, podría decir que esto influye de manera directa

en la poca intensión que se presta en la creación de unidades y programas de inclusión, no se puede evolucionar en una inserción laboral si primero no se implementa todo aquello que es necesario en el área de la educación, es por esto que la ley como tal no es suficiente y nunca lo será, mientras no se arreglen los cimientos de la sociedad toda ley será inútil, entonces se continuara desarrollando la política de "actuar para tapar" porque eso es lo que ocurre, se invierte mucho dinero en contratar personal que aparenta controlar siguiendo el protocolo, porque es mas fácil sentar en actas multas y sanciones, que implementar todo un nuevo sistema para lograr una verdadera inserción laboral de personas con discapacidad.

REFERENCIAS

[1] CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACITADOS (CONADIS), "II Plan Nacional de Discapacidades", Gobierno Nacional del Ecuador, Quito, Noviembre 2005, p. 13

[2] www2.ohchr.org/ english/issues/…/EcuadorDefensoriadelPueblo.doc

[3] Constitución de la República del Ecuador, 1998.

[4] Breve Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000

[5] "Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa, en la presentación del programa "Ecuador sin Barreras", Quito, 23 de mayo del 2007.

[6] Código de Trabajo Ecuatoriano, Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre del 2005.

[7] Breve Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000.

[8] Breve Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador, Dr. Ramiro Cazar F., Director Ejecutivo Conadis., ano 2000

[9] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

[10] www.ladiscapcidad.com/discapacidad/discapcidad.php

[11]Decreto Ejecutivo 171, Registro Oficial Suplemento 145 de 17 de diciembre de 2013, Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades.

[12]http://www.mapeorse.info/sites/default/files/Integracion_laboral_de_personas_con_discapacidad.pdf

[13] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[14] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[15] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[16] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[17] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[18] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[19]Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[20] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[21] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

22Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[23] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[24] Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017

[25] Ley Orgánica de Discapacidades, pag. 220.

[26] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[27]www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[28] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[29] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[30] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[31] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[32] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[33] www.relacioneslaborales.gob.ec/objetivos/

[34] Constitución de la República del Ecuador 2008

[35]http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derecholaboral/2011/01/06/insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad

[36] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segunda, Sección Quinta, Art. 45.

[37] Ley Orgánica de Discapacitados, Capitulo Segundo, Sección Quinta, art. 47, pag, 169.

[38] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segundo, Sección Quinta

[39] Ley Orgánica de Discapacidades, Capitulo Segundo, Sección Quinta, Art. 50, inciso segundo, Pag. 172.

[40] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 3.

[41] CEPAL - Serie Población y desarrollo N° 103 Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico.

[42]Congreso de Colombia, Ley Estatutaria 1918,Titulo IV, Art. 13,N.7

[43] Código de Trabajo Chileno, art. 506

[44] Constitución de la Nación de Argentina, boletín oficial de la República Argentina, N°27.959, 23 de agosto de 1994.

[45] Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Observatorio de Políticas Públicas, Inclusión Laboral de Personas con discapacidad en el Estado Nacional, Pag. 12, Agosto 2007.

[46] Ley, Nº 22.431, Art. 8.

[47] www.fenedif.org/index.php/la-institucion/quienes-somos

[48]www.fenedif.org/index.php/la-institucion/objetivos-estrategicos

[49]www.discapcidadesecuador.org/portal/.index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=109

[50]www.discapcidadesecuador.org/portal/.index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=109

[51] www.fenceec.org/diledep.html

[52] www.fenceec.org/productos-y-servicios.html

[53] www.fenceec.org/productos-y-servicios.html

[54] www.fenceec.org/diledep.html

[55]www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=20&itemid=180

[56]www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=110

[57]www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=111

[58]www.discapacidadesecuador.org/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=111

BIBLIOGRAFIA

- CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACITADOS (CONADIS), "II Plan Nacional de Discapacidades", Gobierno Nacional del Ecuador, Quito, Nov. 2005.

- PASTORE, J. "Oportunidades laborales para las personas con discapacidades", Universidad de San Pablo, Rio de Janeiro. (2008)

- MORENO, Lenin, "Programa Ecuador sin BARRERAS", Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2007.

- MORENO, Lenin, "Misión Manuela Espejo", Vicepresidencia de la Republica, 2009.

- CODIGO LABORAL ECUATORIANO,

- Constitución Política del Ecuador, 2008.

- Código de Trabajo Ecuatoriano, Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre del 2005

- Código de Trabajo Chileno, art. 506
- Constitución de la Nación de Argentina, boletín oficial de la República Argentina, Nº27.959, 23 de agosto de 1994.
- Congreso de Colombia, Ley Estatutaria 1918,Titulo IV, Art. 13,N.7
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Ley Orgánica de Discapacidades
- Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacitados 2013- 2017
- ORDOÑEZ, Carmen, "Breve análisis de la inserción laboral de personas con discapacidad en el Ecuador", Universidad Politécnica Salesiana Ecuador; Alteridad, Revista de Educación, 2011.

- OBSERVATORIO DE POLITICAS PUBLICAS, "Inclusión Laboral de Personas Discapacitadas en el Estado Nacional, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales Jefatura de Gabinete de Ministros, Agosto de 2007.

- ESCOBAR, Guillermo, "Personas con Discapacidad", Federación Iberoamericana de Ombudsman, VII Informe sobre Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, Trama Editorial, 2010.

-STANG ALVA, María Fernanda, "Las Personas con Discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real" Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, Abril de 2011.

-O'REILLY, Arthur, "El derecho al Trabajo decente de las Personas con Discapacidades", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

-SOFOFA, OIT-CHILE, "Legislación Laboral y Discapacidad en Chile; 2003.

-Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

-www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/ley-de-discapacidad.pdf

-www.biblio.juridicas.unam.mx

-SOMAVIA, Juan; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "Datos sobre Discapacidad en el mundo del Trabajo" Noviembre 2007.

-www.bloglegalecuador.com

-www.conadis.gov.ec

-www.vicepresidencia.gov.ec

-www.discapacidadesecuador.org

www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derecholaboral/2011/01/06 insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad