



POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD EN EL ECUADOR PROGRAMA MANUELA ESPEJO: UNA REFLEXIÓN DESDE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

PUBLIC DISABILITY POLICY IN ECUADOR MANUELA ESPEJO PROGRAM: A REFLECTION FROM THEORY AND PRACTICE

Jorge Fernando Lasso Molina @ Johnson Marcelo Folleco Chalá

*Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Av. América
1378. Plaza Indoamérica. Quito, Ecuador.*

[Email: jflasso@uce.edu.ec](mailto:jflasso@uce.edu.ec)

<https://doi.org/10.33789/enlace.21.1.104>

Resumen: *La política pública constituye una definición de lo que el Estado hace o piensa hacer respecto de la satisfacción de una o varias necesidades de un grupo específico de la población, el campo de acción de la política pública se encuentra restringido al menos por dos factores: el primero, que es el real y efectivo, constituido por el dimensionamiento del problema público a confrontar, y el segundo los recursos disponibles para realizarlo. Si además se considera la variable tiempo es posible comprender lo difícil, pero satisfactorio, de implementar una política pública que por sus propias características es de largo plazo. Con este antecedente se utilizan algunos conceptos del ciclo de la política pública para analizar el Programa Manuela Espejo, parte del Plan Toda una Vida y que se ejecuta a través del esquema denominado “Las Manueles” para afrontar el problema público de la discapacidad. De esta forma al cruzar la teoría con la práctica es posible obtener algunos insumos para la reflexión y el análisis, entre ellos que considerando las limitaciones de actuación del Estado, la política pública debe ser un proceso dinámico y proactivo, en una línea de tiempo debe vincular pasado-presente-futuro, por*

Recibido: 8 de abril de 2021

Online: 1 de enero de 2022

Aceptado: 6 de diciembre de 2021

Publicación: 1 de enero de 2022

Publicado como artículo de revisión en la Revista de Investigación Enlace Universitario 21 (1), 01-15

tanto se vuelve un concepto que abarca a varias generaciones.

Palabras Clave: *actores, discapacidad, poder, política pública, recursos.*

Abstract: *Public policy constitutes a definition of what the State does or intends to do regarding the satisfaction of one or several needs of a specific group of the population, the field of action of public policy is restricted by at least two factors : the first, which is the real and effective, constituted by the dimensioning of the public problem to confront, and the second the resources available to carry it out. If the time variable is also considered, it is possible to understand how difficult, but satisfactory, to implement a public policy that by its own characteristics is long-term. With this background, some concepts from the public policy cycle are used to analyze the Manuela Espejo Program, part of the Whole Life Plan and which is executed through the scheme called “Las Manueles” to face the public problem of disability. In this way, by crossing theory with practice, it is possible to obtain some inputs for reflection and analysis, among them that considering the limitations of State action, public policy must be a dynamic and proactive process, in a time line it must linking past-present-future, therefore it becomes a concept that spans several generations.*

Key Words: *actors, disability, power, public policy, resources.*

I. INTRODUCCIÓN

Rafael Correa fue presidente de la República del Ecuador desde el 15 de enero del 2007 hasta el 24 de mayo del 2017. Lenín Moreno, quien posee una discapacidad física, ocupó los cargos de vicepresidente y presidente en los períodos 2007-2013 y 2017 – 2021 respectivamente (Biografía de Lenín Moreno: Su vida, historia, bio resumida, s. f.). Rafael Correa ganó la presidencia con un discurso de cambio orientado principalmente a los grupos menos favorecidos, entre ellos la población con discapacidad, la constitución del 2008 establece la obligación del Estado de generar políticas públicas orientadas a la discapacidad (Consejo de Protección de Derechos, s. f.).

En ese contexto, a partir de junio del año 2009, se empieza a ejecutar la política pública

de discapacidad con la implementación del Programa Manuela Espejo (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2009), hasta el año 2021 es la única expresión de política pública de discapacidad, a la cual se le quiso dar un nuevo impulso, período 2017 – 2021, al hacerla parte del Plan Toda una Vida ejecutado por medio del esquema denominado “Las Manueles” (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2017).

El objetivo de la política pública de discapacidad es. “Identificar a las personas con discapacidad y realizar derivación y seguimiento de su acceso a los servicios sociales conforme la necesidad identificada en cada hogar.” (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2017, p.5). Es importante destacar que desde su inicio e implementación esta política ha tenido tres períodos claramente

identificados: creación y fuerte impulso entre los años 2009 - 2013, descenso importante en el período 2014 - 2016, y un nuevo desarrollo a partir del año 2017 hasta el año 2021. "... las desigualdades del desarrollo humano se pueden acumular a lo largo de toda la vida y con frecuencia se agravan debido a profundos desequilibrios de poder." (PNUD, 2019, p. 6).

El objetivo de este artículo es analizar desde la perspectiva de la teoría el Programa Manuela Espejo, para lo cual se toman como insumos el ciclo de las políticas públicas y algunos de los resultados del Programa Manuela Espejo.

II. MÉTODOS

Se ha realizado una revisión sistemática de documentos relacionados a los temas de política pública y discapacidad, éstos incluyen artículos científicos, libros, informes y páginas web, encontrados en dos fuentes: del material proporcionado en el programa de Doctorado de Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral, y los buscados por medio de palabras clave. Los documentos fueron leídos, escogiéndose los adecuados para tratar el tema de política pública y discapacidad, su clasificación se realizó en función de la información encontrada y permite apoyar el contenido de cada uno de los temas que se discuten.

...la investigación documental depende fundamentalmente de la información que se obtiene o se consulta en documentos, entendiendo por éstos todo material al que se puede acudir como fuente de referencia, sin que se altere su naturaleza o sentido, los

cuales aportan información o dan testimonio de una realidad o un acontecimiento. (Bernal, 2010, p. 11)

III. ANÁLISIS

El problema de la política pública El proceso de la política pública tiene siete etapas, una de ellas es la definición del problema (Jaime et al., 2013). Desde las perspectivas real y conceptual se considera como problema público "...cuando grupos con influencia y poder – dentro y fuera del Estado– les dan la categoría de tal a situaciones que afectan negativamente a segmentos de la población." (Olavarría, 2007, p. 14).

En el contexto de la política pública que se analiza, la discapacidad se entiende como la condición por medio de la cual una persona se encuentra limitada física y/o intelectualmente de manera temporal o permanente (Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2011).

La discapacidad forma parte de la condición humana: casi todas las personas sufrirán algún tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de su vida, y las que lleguen a la senilidad experimentarán dificultades crecientes de funcionamiento. La discapacidad es compleja, y las intervenciones para superar las desventajas asociadas a ella son múltiples, sistémicas y varían según el contexto. (Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2011, p.7)

Los resultados del censo del año 2010 establecen que en promedio una familia tenía

3.78 miembros, y existían 816.156 personas con algún tipo de discapacidad, equivalente al 5.6% de la población total, distribuidas 488.904 personas en el área urbana y 327.252 personas en el sector rural. Un total de 1.120.541 personas no respondieron a la pregunta de si tenían o no discapacidad, en consecuencia existe la posibilidad de que el número de personas con discapacidad haya sido más alto (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010).

Con base a la población mundial del año 2010, se estima que el nivel de discapacidad fue de aproximadamente el 15%, y de éste un 2.2% se trata de una discapacidad grave (Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2011). Es lógico suponer que el nivel de discapacidad en el Ecuador al año 2010 haya sido más alto que lo que menciona la estadística.

Se puede considerar la existencia, en promedio, de una persona con discapacidad por familia, entonces en el año 2010 existían 816.516 familias con afectación por la discapacidad, generando un impacto directo e indirecto para aproximadamente 3.085.070 personas, habían 3.78 miembros por familia. En general las personas con discapacidad y su núcleo familiar poseen bajos niveles de salud, malos resultados económicos y académicos, y menor posibilidad de participación y desarrollo (Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2011). De acuerdo al informe de la Secretaría técnica del Plan Toda una Vida (2017) el 38% de las personas con discapacidad tenían una situación económica precaria, el 55% vivía en condiciones

precarias y el 42% no tenía acceso a salud y/o ayudas.

El Programa Manuela Espejo se planificó e instrumentó, justificado en parte con los datos expuestos, en un escenario político en el cual existía un vicepresidente con discapacidad física, respaldado por el presidente y con los recursos necesarios, este entorno facilitó hacer visible una problemática social descuidada y/o no atendida adecuadamente (Vicepresidencia de la república del Ecuador, 2009). El programa se debía ejecutar en cuatro fases: diagnóstico, respuesta, prevención e inclusión (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017). “...es necesario recalcar que los problemas públicos son interdependientes, que su identificación es una cuestión subjetiva, que se relaciona con los intereses y motivaciones de los actores de poder, y que son dinámicos.” (Olavarría, 2007, pp. 14–15).

La política pública y el programa establecido fueron reflejo de la forma asistencialista que, desde el año 2007, utilizó el Estado para analizar y entender los problemas de la población (Torres-Melo & Santander, 2013). “...si bien es cierto que las políticas públicas y el juego de actores tienen como objetivo resolver problemas públicos, sería ilusorio pensar que a través de estas políticas pueden eliminarse totalmente las causas y situaciones estructurales presentes en dichos problemas” (Antonio, 2008, p. 206).

El objetivo de la política pública, en general, y la de discapacidad, en especial, requiere de un esfuerzo permanente y de largo

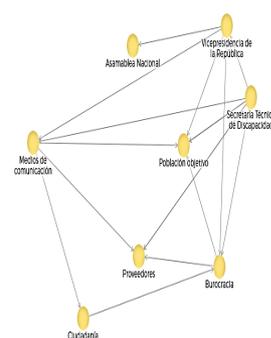
plazo, evidenciado en el creciente número de personas con algún tipo de discapacidad (Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2011). Por ello se deben desarrollar mecanismos técnicos, operativos, legales y políticos que aseguren dicha prevalencia para evitar lo sucedido en el período 2014-2016, en donde tanto la política como el programa perdieron gran parte del impulso y apoyo logrado entre los años 2009 y 2013 (Jaime et al., 2013). “Las políticas públicas son respuestas concretas a la pregunta acerca de cuándo y cómo debe intervenir el Estado en la sociedad.” (Castillo, 2017, p. 171).

Los actores y sus relaciones

Subirats (1989) presenta un entramado de relaciones con los siguientes actores: ciudadanos, parlamento, sistema judicial, gobierno, burocracia, opinión pública, partidos políticos, y grupos de interés, con esta guía el análisis de actores se realiza considerando los siguientes criterios: alcance del programa, impacto directo e indirecto de la discapacidad, y mecanismos a ser utilizados. Las relaciones entre los actores identificados se presentan en la Figura 1.

El combate a la discriminación, la desigualdad, la exclusión no puede ser eficaz y ganar la batalla sólo con el compromiso y el empeño del actor gubernamental, aun si se trata de un gobierno legítimo, legal, benefactor, sino debe incentivar e incluir el compromiso y el empeño de los actores sociales. (Aguilar, 2015, p. 30)

Figura 1. Relaciones entre los actores



Nota: Elaboración propia

...el impacto de una red en la política pública es una función del poder relativo de sus miembros, es decir, de los recursos con que cuenta y cómo son aportados a la política y del tipo de interacción que exista entre sus miembros (cooperación, conflicto o negociación). (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 48)

El análisis de los actores, sus recursos y relaciones se realiza en función de la Figura 1.

Vicepresidencia de la República: desarrolla y promueve la política, da respaldo político a otros actores, posee poder político y decisorio dentro y fuera del programa. Relación directa con la Secretaría Técnica de Discapacidad y la burocracia. Principales recursos: poder e información (Knoepfel et al., 2007). En forma indirecta y política posee otro recurso que es el monetario. “La confianza en el gobierno es esencial para la cohesión social y el bienestar.” (OECD, 2020, p. 26).

Secretaría Técnica de Discapacidad (STD): es parte de la Vicepresidencia, responsable de coordinar todo el programa. Con mucho poder

decisorio en el programa, su poder político está soportado en la figura del Vicepresidente, la labor fundamental es coordinar y difundir el programa. Especial relación con la burocracia, los proveedores y la población objetivo. Principales recursos: apoyo político, poder, información, organización (Knoepfel et al., 2007).

Burocracia: son los ministerios de Inclusión Económica y Social, Salud Pública, y Economía y Finanzas, son los principales brazos ejecutores, con alto poder en la ejecución y poco poder decisorio. Su relación es política con el vicepresidente y operativa con la STD. Principales recursos: personal, infraestructura, dinero, información sobre sus campos de influencia (Knoepfel et al., 2007). La Real Academia Española (2014) define la burocracia como una “Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.”.

Población objetivo: personas con discapacidad, y de manera indirecta el entorno familiar. Tienen nulo poder decisorio, alto interés en participación, casi nula capacidad de agrupación, se relacionan con la vicepresidencia generalmente con fines de promoción del programa, y con la STD por el acceso a las ayudas. Principales recursos: la necesidad y el derecho a ser atendidos. (Knoepfel et al., 2007). “... para tener alguna posibilidad de éxito en la incidencia de la política, deben buscar aliados, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias” (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 44).

Proveedores: de las ayudas técnicas, productos y dispositivos de apoyo, soluciones habitacionales, órtesis y prótesis, integración laboral y emprendimiento (Monje, 2013). Poseen un alto interés de participación, bajo interés de agrupación, bajo nivel de poder político y coordinación, alto nivel de poder en la ejecución. Su relación es política con la vicepresidencia y técnica con la STD y la burocracia. Principales recursos: bienes y/o servicios requeridos por el programa (Knoepfel et al., 2007).

Asamblea Nacional: aprueba el presupuesto general del Estado, en el marco del programa poco o nulo poder decisorio, su relación es política con la vicepresidencia. Principal recurso: apoyo político (Knoepfel et al., 2007).

Ciudadanos: en general no les interesa participar, su apoyo cuenta como respaldo político a la gestión del gobierno (Knoepfel et al., 2007). Su opinión puede ser afectada por parte de los principales actores: vicepresidencia, STD y población objetivo. Sus impuestos constituyen una de las principales fuentes de financiamiento del presupuesto.

Medios de comunicación: su necesidad de obtener información los vincula con todos los actores, debido al tipo de política su poder de influencia positiva o negativa es alta. Principales recursos: información y cobertura territorial (Knoepfel et al., 2007).

El resultado de una política pública es consecuencia directa del nivel de actividad

y participación de los actores involucrados, es obligación del Estado el estructurar mecanismos de participación y cohesión social que permitan y faciliten el involucramiento de los diferentes participantes. “Los actores pueden ser individuales o colectivos, formales o informales, centrales o marginales a la red de intereses que se construye alrededor de la política pública.” (Olavarría, 2007, pp. 59–60).

Las variables de la política pública

La identificación y análisis de las variables permite entender el entorno social, económico y político, tanto estructural como coyuntural, en el cual se desenvuelve la población objetivo de la política pública. Generalmente las variables están vinculadas con algún tipo de derecho, y por lo tanto el comportamiento de éstas es un indicativo del nivel de satisfacción de los derechos. “...hay que comprender que la Discapacidad debe ser esencialmente medida a través de la interacción entre una persona con una condición de salud y las características/aspectos del ambiente, por lo tanto, es primordial recopilar información sobre estas dimensiones (Arce et al., 2017, p. 3).

El análisis de las variables está ligado a la construcción de indicadores que permiten estructurar un mapa de relaciones causa-efecto, y al vincularlas con los actores es posible entender su posicionamiento frente a todo el proceso de la política pública. “Debemos señalar que esas variables de situación y estructurales no sólo afectan la posición de los actores privados, sino también la de los actores públicos que forman

parte del APA” (Antonio, 2008, p. 206). “Las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones” (Stein et al., 2006, p. 11).

Se consideran tres grupos de variables: socio-estructurales, estructural-económicas, e ideológicas-culturales.

Las variables socio-estructurales se vinculan con temas de vivienda, educación, salud, y alimentación, se identifican las siguientes: estructura familiar, tipo de discapacidad, afectación directa e indirecta de la discapacidad, estrato social en donde se encuentra la discapacidad, nivel de educación, salud y nutrición, acceso a vivienda, servicios básicos e infraestructura, recurso humano capacitado para la atención, infraestructura de la burocracia.

Las variables estructural-económicas identificadas son: ingreso personal y familiar, estructura de gastos, sector económico de la fuente de ingreso, formación universitaria, financiamiento del estado, estructura y capacidad económica de los proveedores.

Las variables ideológicas-culturales identificadas son: posicionamiento ideológico y político del gobierno, ciclo político del país y del gobierno, factores de discriminación en la discapacidad, creencias, costumbres, percepción de la ayuda por parte de los actores, sensibilización y comprensión de la discapacidad.

Al combinar el objetivo de la política pública con el entorno del desarrollo e implementación de la misma se puede estructurar, desde la perspectiva de los principales actores, un orden en el interés de las variables: primero las variables socio-estructurales ya que permiten evidenciar el problema y actuar con algunas acciones rápidas y de impacto, el segundo grupo de variables en importancia son las ideológico-culturales principalmente por el posicionamiento ideológico y político y el fortalecimiento del ciclo político, y luego las estructural-económicas.

El análisis de los resultados de la política así lo evidencia. "...tuvo un enfoque médico y asistencial, así como también que la base de registro administrativo de personas con discapacidad no contiene información de la condición socio económica que permita derivar la información a otras entidades para su pronta atención." (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017, p.15).

La vicepresidencia es el actor político promotor de la política, le interesan los resultados de las variables socio-estructurales como mecanismo de fortalecimiento del posicionamiento ideológico y del ciclo político.

La STD es el actor interesado en resultados, su preocupación son las variables socio-estructurales, no tiene mucho impacto en las variables estructural-económicas debido a que sus efectos son en el largo plazo, y además porque en la definición e implementación de la política no se consideraron actores identificados con dichas variables, por

ejemplo ministerio de trabajo, universidades, gremios productivos.

La burocracia, son los actores que operativamente ejecutan la política, su principal interés está en las variables ideológico-culturales, es importante visibilizar la acción del Estado y lo hacen con los resultados de algunas de las variables socio-estructurales.

Población objetivo, les interesan las variables socio-estructurales y estructural-económicas, que se identifican con derechos expresamente señalados en la constitución, su bajo nivel de poder y recursos significa que sus intereses se vean opacados y no sean completamente satisfechos por los otros actores mencionados.

Los intereses y expectativas de los actores varían dependiendo de su ubicación en la red, de la función que realicen, su ubicación territorial, la relación con los usuarios, su proximidad al núcleo central de la política y su relación con las elites político-administrativas. (Olavarría, 2007, p. 83)

La institucionalidad de la política pública
Las reglas de juego, formales o informales, son mecanismos desarrollados para distribuir recursos entre los actores que se plasman en acuerdos-político-administrativos (Eslava, 2011), dicha distribución se relaciona con las características de los actores, y de las variables que explican su comportamiento.

Por ejemplo si la variable es el nivel de ingreso y un actor tiene poder político sobre ésta, es posible que desee poner una regla de

juego en la cual mantenga su poder político y mejore el estado de la variable considerada, la fijación del salario mínimo por medio de comisiones sectoriales en las que participan el Estado y el sector privado es un ejemplo de lo mencionado (Ministerio del Trabajo, 2018).

La definición de las reglas de juego, formales e informales, considera dos pautas. Primer criterio, la regla jurídica establece tres niveles el constitucional, las normas, y los acuerdos político-administrativo, segundo criterio el interés justificado en la voluntad de los actores (Knoepfel et al., 2007).

La regla jurídica respeta la jerarquía de las normas, el programa se apoya en la Constitución del Ecuador principalmente en los artículos 47 al 49 que se refieren exclusivamente a las personas con discapacidad y establece constitucionalmente la obligación del Estado de generar políticas públicas para la discapacidad (Consejo de Protección de Derechos, s. f.).

En un segundo nivel se ampara en la Ley Orgánica de Discapacidades, en la cual se distinguen aspectos como: el sistema nacional para la calificación de la discapacidad, la acreditación de las personas con discapacidad, y los derechos de las personas con discapacidad (Ley Orgánica de Discapacidades, 2016).

En el tercer nivel se tienen los acuerdos político-administrativo que constituyen los mecanismos de apoyo estipulados en la política: bono, solución habitacional y ayudas

técnicas (Monje, 2013).

Anivel operativo, para los actores, se estructura una secuencia formal de reglas de juego que se reflejan en los procedimientos. A manera de ejemplo: para acceder al bono es necesario registrarse y para hacerlo requiere poseer algún tipo y nivel de discapacidad. Tres reglas formales involucradas e interdependientes: bono, registro y discapacidad, la primera es un acuerdo político-administrativo, las dos siguientes son resultado de la estructura normativa.

Esta secuencia de reglas distribuye a los actores, entre otros, los siguientes recursos: dinero, bienes, servicios, derechos, información y poder político. El dinero a la población objetivo y proveedores, bienes a la población objetivo y a la burocracia para fortalecer su infraestructura, servicios a la población objetivo, derechos a la población objetivo que sienten que son atendidos y eventualmente al hacerlos visibles aumentar su poder, información y poder político a la Vicepresidencia y al STD.

Las reglas informales nacen del interés justificado en la voluntad de los actores (Knoepfel et al., 2007), se pueden constituir en mecanismos de presión si por ejemplo los actores tienen capacidad de organización y movilización. Es posible identificar dos grupos de reglas informales: aquellas que apoyan al objetivo del programa, y las que no contribuyen, entre éstas por ejemplo se puede citar la regla de no dar información y/u ocultar a la persona por el temor de sufrir discriminación debido a la percepción sobre

la discapacidad. "...enfocándola mayormente a través de caracterizaciones que consideran al individuo como el "otro" dentro del mundo de la normalidad, incidiendo de esta manera en la representación e imaginario social con actitudes de rechazo, marginación y exclusión" (Granizo, 2017, p. 57).

Las reglas informales nacen del interés justificado en la voluntad de los actores (Knoepfel et al., 2007), en el caso de la burocracia, la política pública busca identificar a las personas con discapacidad (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017), no restringe ubicaciones geográficas y territoriales, sin embargo considerando la limitación de recursos se decide de manera informal el tipo de cobertura geográfica y territorial que se debe realizar. "...dado que hay un subregistro de beneficiarios y por ende una deficiente identificación de personas con discapacidad en territorio, lo que conlleva a una débil focalización y escasa información de cobertura, prevalencia y necesidades de las personas con discapacidad (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017, p.11).

...los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula: ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. (Olavarría, 2007, pp. 80–81)

La institucionalidad determina los límites y el alcance en los cuales se desenvuelve la política pública, por ello es importante que éstos sean técnica y objetivamente planteados

para lograr resultados que lográndose en forma escalonada satisfagan las necesidades de los grupos atendidos y se conviertan en la base de nuevas y mejores política públicas.

...cualquier iniciativa cuyo objetivo sea conjugar el desarrollo orientado a los derechos con la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a reforzar el papel redistributivo del Estado, implica el establecimiento de la consiguiente institucionalidad y autoridad pública, en especial de una autoridad social. (Huenchuan, 2019, p. 9)

Resultados de la política pública

El proceso de la política pública tiene siete etapas: definición del problema, incorporación del problema a la agenda, construcción de alternativas, toma de la decisión, implementación de la decisión, evaluación ex-post de la política, continuación, reformulación o terminación (Jaime et al., 2013). En ese sentido los resultados obtenidos son consecuencia de lo realizado o no en cada etapa.

Se realizaron dos grandes etapas, en la primera se debía realizar el diagnóstico e identificar las personas con algún tipo de discapacidad y establecer sus necesidades en función del medio social y causas de discapacidad, la segunda etapa (respuesta, prevención e inclusión) era la de operatividad en función de las necesidades encontradas (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017).

En la primera etapa, en el período 2009-2013, se identificaron físicamente a 293.743

personas con discapacidad (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017), de acuerdo al censo del 2010 existían aproximadamente 816.156 personas con discapacidad, claramente no se cumplió a cabalidad la política que enunciaba identificar y derivar a las personas con discapacidad. El principal producto de la primera etapa era estructurar una base de datos para armar el mapa de discapacidad en el Ecuador, la inscripción en dicha base es requisito para muchas de las ayudas.

El efecto en el largo plazo se puede analizar al revisar el número de personas con discapacidad inscritas en el Consejo Nacional para la igualdad de discapacidades (CONADIS), que, al año 2019, asciende a 463.652 personas (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2021) de éstas el 50.6% viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017), conforme al Instituto de Estadísticas y Censos para el año 2018 la población estimada del Ecuador fue de 17.096.789 personas (Agencia EFE, 2018), con lo cual, si se mantenía la tasa de discapacidad del 5.6% de la población total del censo en el año 2010, en el año 2018 debían existir aproximadamente 957.420 personas con discapacidad, al comparar esta cifra con el número de inscritos se establece una brecha de 493.768 personas que teniendo algún tipo de discapacidad no se han inscrito. “...se pudo constatar la identificación de un 46% de hogares con al menos una persona con discapacidad que no constaban en los registros antes mencionados” (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017, p.11).

La segunda etapa (respuesta, prevención e inclusión) actuaba en función de la primera, y consistía en la dotación de bienes y/o servicios en función de las necesidades detectadas, estas ayudas fueron: entrega de un bono de \$240, el acceso para ayudas técnicas, productos y dispositivos de apoyo a personas con discapacidad, soluciones habitacionales, integración laboral y emprendimiento, y detección temprana (Monje, 2013).

Como referencia de los resultados de esta etapa la STD determinó que en el período 2009-2014 el 63 % de las personas con algún tipo de discapacidad motora recibió ayuda, este grupo representa el 37% de la población con discapacidad, es decir de las 293.743 personas identificadas 108.684 personas tienen discapacidad motriz y de éstas 68.471 recibió ayuda, claramente el objetivo no se cumplió, y principalmente por una definición muy amplia del problema a atacar (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017).

Analizado en el tiempo, 2009-2019, los resultados de esta fase no son halagadores. La página web del CONADIS refleja registradas 73.968 personas con discapacidad laboralmente activas, 164.162 personas beneficiarias de bonos, 276 beneficiarios de vivienda, 12.371 beneficiadas con devolución de IVA, 2.232 personas que tienen el identificativo vehicular de discapacidad, 46.109 estudiantes con algún tipo de discapacidad (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2021).

Sin considerar las personas que tienen el identificativo vehicular, 296.886 personas con

discapacidad han accedido a alguna ayuda, asumiendo que una persona con discapacidad sólo recibió un tipo de ayuda, lo cual en la realidad no es cierto ya que una persona laboralmente activa pudo haber solicitado una devolución de IVA y además acceder a vivienda. El principal motivo de estos resultados constituye la mala coordinación. “...falta de acuerdo entre el gobierno y sus agencias sobre la forma de llevar a cabo las políticas. Esta situación se presenta con mayor frecuencia en políticas de carácter transversal en que intervienen diferentes sectores y múltiples actores” (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 127).

...como se pudo evidenciar durante el periodo 2009-2017 varias instituciones han asumido la responsabilidad de la entrega de ayudas técnicas a personas con discapacidad con diferentes procesos para la adquisición, reposición y entrega de ayudas técnicas, lo cual ha generado que la atención sea bajo demanda y no sea oportuna a personas con discapacidad, deteriorando su estado de salud, principalmente de aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza y extrema pobreza. (Secretaría técnica del Plan Toda una Vida, 2017, p.11)

Si bien es cierto la política permitió visualizar una realidad y permitió avanzar en algunos aspectos, sin embargo, en el tiempo, la falta de coordinación, la disminución de recursos y la falta de apoyo político debilitaron al programa a tal punto que en el 2019 el expresidente Lenín Morenó lo relanzó como parte del Plan Toda Una Vida.

En resumen, comprender el proceso de las políticas públicas requiere tener conocimiento de los objetivos y las percepciones de cientos de actores de todo el país, que posiblemente incluyan cuestiones técnico-científicas y legales muy específicas durante períodos de una década o aún más extensos, mientras que la mayoría de esos actores buscan activamente difundir su propia visión de los hechos. (Sabatier, 2010, p. 6)

IV. CONCLUSIONES

En general cualquier necesidad básica no satisfecha, en el tiempo, se convierte en un problema de política pública, siendo generalmente desarrollada cuando las falencias son muy evidentes, por lo cual desde ese momento la política pública se convierte en un mecanismo totalmente reactivo y no proactivo, más aún si se considera la dinámica de los problemas públicos.

Definiciones no objetivas del problema público terminan por limitar en forma drástica tanto el alcance como el nivel de satisfacción de la población a la cual se ha llegado, con lo cual no solamente no se ha solucionado el problema sino que posiblemente se ha agravado.

En el caso de la política pública de discapacidad la conclusión más importante es que su definición y alcance hace algún tiempo ya fue desbordaba por la realidad, la brecha de satisfacción se amplía no solamente por el número de personas beneficiarias de la política sino también por la incapacidad del Estado para cumplir con una parte de los

beneficiarios.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia EFE. (2018, 13 octubre). La población de Ecuador superó los 17 millones de habitantes. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/poblacion-ecuador-supera-millones-habitantes/>

Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y política pública para la igualdad* (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación., Ed.; pp. 1–30). <http://www.conapred.org.mx/>

Antonio, C. (2008). La implementación de las políticas públicas. En *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 179–206). Editorial Ariel.

Arce, P. C., Cerón, G., González, F., Guerrero, M., & Pinto, S. (2017). *Factores Ambientales y Discapacidad. Incidencia de los factores ambientales en el desempeño de las personas según su nivel de capacidad*. www.senadis.gob.cl/descarga/i/4659. Recuperado 17 de agosto de 2021, de <https://www.senadis.gob.cl/descarga/i/4659>

Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3.a ed.). Pearson Educación.

Biografía de Lenin Moreno (Su vida, historia, bio resumida). (s. f.). *Biografía de Lenin Moreno (Su vida, historia, bio resumida)*. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/10249/Lenin%20Moreno>

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza. *Revista CS*, 157–180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>

Consejo de Protección de Derechos. (s. f.). *Personas con Discapacidad*. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://proteccionderechosquito.gob.ec/grupos/personas-con-discapacidades/>

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (2021). *Estadísticas de Discapacidad – Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades*. *Estadísticas de Discapacidad*. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://www.consejo-discapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas*. Fondo Editorial Universidad EAFIT. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Documents/EI%20juego.pdf>

Granizo, S. (2017). *Análisis sociológico de la Misión Solidaria “Manuela Espejo”: Guayaquil 2009 – 2012 y su sostenibilidad al 2015*. (Tesis doctoral. Universidad Nacional Mayor de San Marcos). <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/6189>

Huenchuan, S. (2019, junio). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/sites/default/>

- files/events/files/a2019-06-14-capi-institucionalidadpublica-sh_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado 17 de agosto de 2021, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=337&force=1>
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Jóvenes Corresponsales. (2019, 26 agosto). Manuela Espejo: Una iniciativa ecuatoriana que se proyecta a nivel mundial. Time To Talk Education - IBEC. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://www.ibecmagazine.com/GESTI%C3%93N-SOCIAL/TabId/460/ArtMID/1166/ArticleID/41/Manuela-Espejo-Una-iniciativa-ecuatoriana-que-se-proyecto-a-nivel-mundial.aspx>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6–29. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>
- Ley Orgánica de Discapacidades. (2016). Ley Orgánica de Discapacidades. Recuperado 17 de agosto de 2021, de <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/Ley-Organica-de-Discapacidades.pdf>
- Ministerio del Trabajo. (2018, 21 septiembre). Ministerio del Trabajo. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://www.trabajo.gob.ec/?s=comisiones+sectoriales>
- Monje, J. (2013). Misión «Manuela Espejo», paradigma de la solidaridad convertida en política de Estado en Ecuador. *Revista Cubana de Salud Pública*, 39(3), 598–608. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662013000300014
- OECD. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548?show=full>
- Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial. (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_es.pdf?ua=1
- PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Real Academia Española. (2014). Burocra. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). <https://dle.rae.es/burocra>

cia?m=form

Sabatier, A. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado. <http://infohumanidades.com/sites/default/files/apunt-es/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>

Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (2017). Toda una vida. <https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Documento-proyecto-Plan-Toda-una-Vida.pdf>

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. Editorial Planeta Mexicana. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>

Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=108300>

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a la Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/>

empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/
imgproductos/1450056996_ce38e-
6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.
pdf?fbclid=IwAR1cUuC8a8hPZ_IN-
33cx5r7lFnZmQv-R-P3ssJOpIAyz16fo-
C8lG0Bo-4ZI

Vicepresidencia de la república del Ecuador. (2009, 29 junio). Inicio del proyecto Misión Solidaria “Manuela Espejo”. Gobierno del Encuentro. Juntos lo logramos. Recuperado 18 de agosto de 2021, de <https://www.vicepresidencia.gob.ec/inicio-del-proyecto-mision-solidaria-manuela-espejo/>