



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO  
ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN  
PÚBLICA**

**PERFIL DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

**“POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL DE  
PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL CANTÓN  
CAYAMBE PERIODO 2023-2025”**

**TRABAJO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON  
MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**GUAÑA JARRIN GUILLERMO DAVID**

**TUTOR: Phd. MENDOZA ESCALANTE PABLO RICARDO**

**Otavalo, diciembre 2025**



## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA y CESIÓN DE DERECHOS**

Yo, GUILLERMO DAVID GUAÑA JARRIN, declaro que este trabajo de titulación: “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL CANTÓN CAYAMBE PERIODO 2023-2025” es de mi total autoría y que no ha sido previamente presentado para grado alguno o calificación profesional. Así mismo declaro/declaramos que dicho trabajo no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo como autores la responsabilidad ante las reclamaciones que pudieran presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de cualquier responsabilidad al respecto.

Que de conformidad con el artículo 114 del Código Orgánico de la Economía Social, conocimientos, creatividad e innovación, concedo a favor de la Universidad de Otavalo licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra con fines académicos, conservando a mi/ nuestro favor los derechos de autoría según lo establece la normativa de referencia.

Se autoriza a la Universidad de Otavalo para la digitalización de este trabajo y posterior publicación en el repositorio digital de la institución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 144 de la ley Orgánica de Educación Superior. Por lo anteriormente declarado, la Universidad de Otavalo puede hacer uso de los derechos correspondientes otorgados, por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normativa institucional vigente.

## CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Certifico que el perfil de trabajo de investigación titulado “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL CANTÓN CAYAMBE PERIODO 2023-2025” bajo mi dirección y supervisión, para aspirar al título de Magister en Derecho Administrativo con mención en Contratación Pública, del estudiante GUILLERMO DAVID GUAÑA JARRIN cumple con las condiciones requeridas por el programa de maestría.

**PhD. PABLO RICARDO MENDOZA ESCALANTE**  
**CC. 1758689150**

### **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

Primeramente, quiero agradecer a mis padres que siempre me han brindado su apoyo incondicional para poder cumplir todos mis objetivos planteados, tanto personales como académicos; a mis docentes el cual han sido muchos en toda mi trayectoria universitaria, les quiero agradecer por transmitirme los conocimientos necesarios para mi vida profesional, concluyo agradeciendo a la Universidad de Otavalo que es mi segundo hogar en el cual tuve la exigencia necesaria para culminar con mi Maestría.

**Guillermo David Guaña Jarrín.**

**C.C 1724678873**

## RESUMEN

El estudio analizó las políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe durante el periodo 2023–2025; su propósito fue identificar las diferencias entre el marco jurídico y la ejecución administrativa, así como valorar la efectividad de los programas municipales. A partir del análisis documental, entrevistas y revisión normativa, se determinó que el Ecuador cuenta con un ordenamiento jurídico sólido que garantiza la igualdad y la no discriminación, pero su aplicación local enfrenta limitaciones institucionales, presupuestarias y de control. Los resultados evidencian una brecha entre la legalidad formal y la gestión pública, manifestada en el bajo cumplimiento de la cuota del 4 % establecida en la Ley Orgánica de Discapacidades. La investigación propone la creación de una Unidad Técnica de Inclusión Laboral y la adopción de sistemas de monitoreo interinstitucional que aseguren sostenibilidad, accesibilidad y justicia social en el empleo público.

**Palabras clave:** inclusión laboral, discapacidad, políticas públicas, igualdad material, derecho administrativo.

### ABSTRACT

This study examined public policies for the labor inclusion of persons with disabilities in the public administrations of Cayambe, Ecuador, during the 2023–2025 period; its purpose was to identify the differences between the legal framework and administrative implementation, as well as to assess the effectiveness of municipal programs. Through documentary review, legal analysis, and interviews, it was found that Ecuador has a robust legal system that ensures equality and non-discrimination, yet its local enforcement faces institutional, financial, and monitoring constraints. The results reveal a gap between formal legality and administrative practice, reflected in the limited compliance with the 4 % hiring quota established by the Organic Law on Disabilities. The research proposes the creation of a Technical Unit for Labor Inclusion and the establishment of inter-institutional monitoring systems to ensure sustainability, accessibility, and social justice within public employment.

**Keywords:** labor inclusion, disability, public policies, material equality, administrative law.

**ÍNDICE GENERAL**

RESUMEN .....	VI
ABSTRACT .....	VII
CAPÍTULO I.....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	1
INTRODUCCIÓN.....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	3
OBJETIVO GENERAL .....	4
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	5
JUSTIFICACIÓN.....	5
CAPÍTULO II.....	8
FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JURÍDICO-DOCTRINARIOS DE LA INCLUSIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO.....	8
2.1 Antecedentes.....	8
2.2 Teoría de las políticas públicas .....	9
2.3 Inclusión laboral de personas con discapacidad .....	12
2.4 Marco doctrinario y normativo sobre inclusión laboral .....	14
2.4.1 Posiciones doctrinales sobre la inclusión laboral en el sector público .....	14
2.4.2 Normativa internacional: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y OIT.....	18
2.4.3 Base constitucional ecuatoriana (arts. 47, 48, 325 CRE) .....	21
2.4.4 Bloque de legalidad: Ley Orgánica de Discapacidades, Código de Trabajo y normativa sobre cuotas laborales .....	25
2.4.5 Jurisprudencia de la Corte Constitucional y pronunciamientos de organismos internacionales sobre inclusión laboral .....	28

CAPÍTULO III .....	32
METODOLOGÍA.....	32
3.1. Tipo y enfoque de investigación.....	32
3.2. Método de investigación.....	32
3.3. Población y muestra.....	33
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información .....	34
3.5. Procedimiento metodológico .....	35
3.6. Validez y confiabilidad .....	36
3.7. Consideraciones éticas.....	36
3.8. Limitaciones de la investigación .....	36
3.9. Resultados esperados.....	36
CAPÍTULO IV.....	38
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL EN EL CANTÓN CAYAMBE .....	38
4.1 Diagnóstico local: situación de empleo y discapacidad en el cantón Cayambe (últimos 3 años).....	38
4.1.1 Datos demográficos y de empleo de personas con discapacidad en Cayambe.....	38
4.1.2 Contraste con estándares nacionales y otros territorios .....	39
4.1.3 Análisis jurídico–administrativo y barreras institucionales .....	39
4.1.4 Oportunidades y retos para la gestión pública local .....	40
4.1.5 Programas municipales y cumplimiento de la cuota del 4 % en administraciones públicas.....	41
4.1.6 Análisis de accesibilidad en las instituciones públicas cantonales.....	42
4.1.7 Coordinación interinstitucional: SENADIS, Ministerio de Trabajo y Municipio de Cayambe .....	44
CAPÍTULO V.....	46

TEORÍA Y FUNCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN..	46
5.1 Teorías y función .....	46
5.2 Principio de igualdad material y acciones afirmativas en el empleo público .....	49
5.3 El principio de seguridad jurídica aplicado a la garantía del derecho al trabajo para personas con discapacidad.....	52
CAPÍTULO VI. ....	57
EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL CANTÓN CAYAMBE (2022–2024).....	57
6.1 Marco normativo y vacíos institucionales .....	57
6.2 Resultados de entrevistas a funcionarios y beneficiarios .....	59
6.3 Comparación regional y vacíos de política pública.....	63
6.4 Propuesta de fortalecimiento institucional y jurídico para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el cantón Cayambe .....	67
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	73
Conclusiones.....	73
Recomendaciones .....	75
REFERENCIAS .....	76

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Cumplimiento estimado de cuota laboral de personas con discapacidad en el GAD Cayambe (2022-2024).....	42
<b>Tabla 2</b> Estado de accesibilidad en infraestructura pública de Cayambe (2024).....	43
<b>Tabla 3</b> Comparación de medidas de acción afirmativa en empleo público (Ecuador, España, Chile y Colombia) .....	50
<b>Tabla 4</b> Garantías de estabilidad laboral reforzada según la Corte Constitucional del Ecuador y la OIT.....	54
<b>Tabla 5</b> Entrevistas a funcionarios y beneficiarios sobre inclusión laboral en Cayambe (2022–2024).....	59
<b>Tabla 6</b> Comparación regional de políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad (2022–2024).....	63
<b>Tabla 7</b> Plan de acción propuesto para el fortalecimiento institucional y jurídico (2025–2027).....	68

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad constituye uno de los avances más relevantes en la evolución del constitucionalismo contemporáneo; sin embargo, su materialización en el plano laboral continúa siendo una tarea inconclusa. En Ecuador, el principio de igualdad y no discriminación ha sido incorporado con firmeza en la Constitución de 2008, pero su cumplimiento depende de la capacidad administrativa de los gobiernos locales para traducir la norma en resultados tangibles. La inclusión laboral, en ese sentido, se convierte en un eje de observación jurídica y ética; implica revisar las políticas públicas no solo como instrumentos técnicos, sino como expresiones de la voluntad estatal frente a la dignidad humana (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

En el orden jurídico internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (2006) estableció un marco vinculante que obliga a los Estados parte a garantizar el acceso al empleo en condiciones equitativas. Este tratado, junto con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha determinado que el trabajo inclusivo no se agota en la contratación, sino que demanda accesibilidad, ajustes razonables y sensibilización institucional. Sin embargo, el tránsito de la norma al hecho ha revelado múltiples brechas, especialmente en los niveles locales, donde la ausencia de mecanismos de control y de políticas sostenidas limita la efectividad de las disposiciones (OIT, 2021).

El cantón Cayambe, ubicado en la provincia de Pichincha, ofrece un escenario idóneo para analizar dichas tensiones. Su estructura administrativa refleja la coexistencia de marcos normativos bien definidos con prácticas que aún no alcanzan la universalidad de derechos proclamada por la ley. Las estadísticas laborales disponibles muestran avances parciales en la inserción de personas con discapacidad, pero también evidencian deficiencias en la fiscalización del cumplimiento de la cuota laboral del 4 % establecida por la Ley Orgánica de Discapacidades (Registro Oficial Suplemento 796, 2012). Este estudio busca examinar



## MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

esas inconsistencias y ofrecer una lectura hermenéutica que vincule el texto legal con la realidad institucional.

Desde el Derecho Administrativo, las políticas públicas pueden comprenderse como procesos de decisión y ejecución en los que intervienen estructuras normativas, actores políticos y condiciones sociales. Su análisis requiere atender tanto la intencionalidad jurídica como la eficacia administrativa, pues las normas carecen de sentido si no logran modificar las prácticas públicas. En este marco, el presente trabajo plantea una investigación de carácter jurídico–social, orientada a analizar el diseño, la aplicación y los resultados de las políticas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las administraciones públicas de Cayambe durante el periodo 2023–2025.

La investigación responde a la necesidad de evaluar la coherencia entre la legislación ecuatoriana y su aplicación concreta en el territorio; para ello, se considerarán los principios de igualdad material, seguridad jurídica y acción afirmativa como categorías de interpretación. A través de una revisión documental, entrevistas y análisis comparativo, se pretende identificar las barreras estructurales, las percepciones institucionales y los vacíos de gobernanza que obstaculizan el cumplimiento de los derechos laborales de este grupo poblacional. El carácter mixto del estudio permitirá combinar el rigor normativo con la lectura social de los datos, posibilitando una comprensión integral del fenómeno.

El aporte de esta investigación se inscribe en la aspiración de fortalecer una administración pública inclusiva, transparente y garante de derechos. Analizar las políticas de inclusión desde una óptica jurídica y administrativa no solo permite visibilizar los alcances de la norma, sino también cuestionar las omisiones del aparato estatal; con ello, se contribuye al desarrollo de un modelo de gestión más humano y coherente con los compromisos internacionales del Ecuador. Este trabajo aspira, por tanto, a generar propuestas que consoliden la igualdad de oportunidades en el empleo público y a reafirmar la legitimidad del derecho como instrumento de justicia social (SENADIS, 2023).

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Ecuador, la inclusión laboral de las personas con discapacidad ha sido reconocida como un derecho amparado por la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Discapacidades y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado. Sin embargo, la distancia entre la norma y su ejecución continúa siendo considerable; la retórica de la igualdad no siempre se traduce en mecanismos administrativos eficaces que garanticen el acceso al empleo público en condiciones de equidad. Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS, 2023), solo un 58 % de las instituciones públicas cumple con la cuota del 4 % establecida en la ley, lo que evidencia un déficit estructural en la gestión local y una limitada capacidad institucional para hacer cumplir las disposiciones jurídicas.

El cantón Cayambe representa un microcosmos de esa problemática; su administración pública, pese a los esfuerzos declarativos, mantiene un rezago en la implementación de políticas laborales inclusivas. Los informes municipales de 2023 muestran inconsistencias entre los registros de contratación y los parámetros de inclusión establecidos por la normativa nacional. En varios departamentos, la ausencia de adaptaciones arquitectónicas, la falta de capacitación sobre accesibilidad y la carencia de procesos de selección inclusivos reflejan que la política pública se detiene en el nivel declarativo sin alcanzar la esfera práctica (Ministerio de Trabajo, 2023).

A nivel jurídico, esta brecha plantea interrogantes sobre la eficacia de las acciones afirmativas previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Discapacidades. El artículo 48 de la Carta Magna impone al Estado la obligación de adoptar medidas específicas para la inserción laboral de las personas con discapacidad, mientras que el artículo 42 de la citada ley exige a las instituciones públicas incorporar en su nómina un porcentaje mínimo de trabajadores pertenecientes a este grupo. Sin embargo, la carencia de mecanismos de fiscalización, la debilidad institucional y la inexistencia de sanciones proporcionales han debilitado el cumplimiento de tales disposiciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; Registro Oficial Suplemento 796, 2012).

El problema no se limita a una cuestión administrativa; se trata de una dimensión ética y social que interpela la función del Estado como garante del derecho al trabajo y de la igualdad material. La ausencia de políticas sostenibles, la rotación en los cargos directivos y la falta de coordinación entre el Ministerio de Trabajo, el SENADIS y los gobiernos municipales fragmentan la aplicación de las políticas, generando una respuesta discontinua e insuficiente ante las demandas de las personas con discapacidad. Esta falta de coherencia institucional reproduce desigualdades históricas y profundiza la exclusión en el empleo público.

En el caso particular de Cayambe, la información estadística disponible es escasa y desactualizada, lo que impide evaluar con precisión el impacto real de las políticas implementadas. Esta ausencia de diagnóstico limita la toma de decisiones informadas y obstaculiza la creación de programas que respondan a las características sociolaborales del territorio. Sin evidencia sistematizada, las acciones quedan sujetas a la discrecionalidad de cada administración, debilitando el principio de igualdad de oportunidades y atentando contra la seguridad jurídica de los aspirantes a un empleo público.

Por tanto, el problema que aborda esta investigación radica en la insuficiente aplicación de las políticas públicas de inclusión laboral para las personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe durante el periodo 2023–2025; fenómeno que se manifiesta en la falta de cumplimiento de las cuotas de contratación, en la debilidad de los mecanismos de control y en la persistencia de barreras estructurales y culturales. Analizar esta problemática desde una perspectiva jurídico–administrativa permitirá identificar las causas que obstaculizan la efectividad normativa y proponer estrategias de fortalecimiento institucional orientadas a la garantía real del derecho al trabajo inclusivo.

## **OBJETIVO GENERAL**

- Analizar políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe periodo 2023-2025. Un análisis jurídico y social.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar las semejanzas y diferencias del análisis jurídico y social en el que sustentaron las políticas públicas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad.
- Identificar las políticas públicas para la inclusión laboral de personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe periodo 2023-2025.
- Analizar los resultados de las políticas públicas de la inclusión de las personas con discapacidad de las administraciones en estudio realizando un análisis jurídico y social.

### **JUSTIFICACIÓN**

El proyecto de investigación aborda el análisis de las políticas públicas orientadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe durante el periodo 2023–2025; un campo donde convergen el derecho, la gestión pública y la justicia social. El estudio parte de la constatación de que las decisiones administrativas, muchas veces divergentes en sus fundamentos racionales, han incidido en la manera en que el cantón asume sus compromisos frente a la población con discapacidad; lo cual demanda una lectura crítica del diseño institucional y de la eficacia de las medidas adoptadas.

Desde una perspectiva jurídica y administrativa, se examina el marco legal que ampara la inserción laboral de las personas con discapacidad; identificando convergencias y contrastes entre los diferentes periodos de gestión analizados. Este ejercicio implica revisar los mecanismos de contratación pública, las disposiciones de acción afirmativa, así como las responsabilidades que el ordenamiento jurídico ecuatoriano impone a los organismos estatales. En esta línea, el estudio se apoya en fuentes normativas, doctrinales y estadísticas que permiten reconstruir el panorama de inclusión laboral en el cantón, tanto desde la oferta institucional como desde la demanda de empleo.

El análisis cobra relevancia porque el trabajo constituye no solo un medio de subsistencia, sino un derecho inherente a la dignidad humana, reconocido en la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008, arts. 47, 48 y 325) y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas, 2006). La Ley Orgánica de Discapacidades, en concordancia con estos instrumentos, establece la obligación de incluir en la planta laboral de instituciones públicas y privadas un porcentaje mínimo de personas con discapacidad; sin embargo, la materialización de esta disposición se enfrenta a obstáculos persistentes: barreras arquitectónicas, sesgos sociales y vacíos administrativos que erosionan la efectividad de las políticas públicas.

Cayambe constituye un caso paradigmático; su heterogeneidad social y cultural refleja tanto los avances como las carencias en materia de inclusión. Pese a existir esfuerzos institucionales, la ausencia de diagnósticos locales y de sistemas de seguimiento limita la capacidad de las administraciones públicas para generar políticas sostenibles. Este estudio pretende subsanar ese vacío investigativo mediante un examen jurídico-administrativo que permita evidenciar los puntos de ruptura entre la norma y la práctica; entre la voluntad declarada y la ejecución efectiva.

El interés académico de la investigación reside en su aporte a la teoría del Derecho Administrativo contemporáneo; en particular, en la comprensión del principio de igualdad material como fundamento de la acción pública inclusiva. Al vincular la teoría de las políticas públicas con el análisis jurídico, se busca construir un puente interpretativo que explique cómo las disposiciones legales se traducen —o no— en prácticas administrativas capaces de transformar la realidad social. Este tipo de abordaje interdisciplinario resulta imprescindible para develar las tensiones entre la formalidad de la ley y la eficacia de la gestión local.

Desde una perspectiva práctica, la investigación aspira a formular propuestas de mejora que fortalezcan los programas de inclusión laboral en el cantón Cayambe; propuestas que sirvan como guía para otras jurisdicciones interesadas en la implementación efectiva de acciones afirmativas. De este modo, el estudio no se limita a describir un fenómeno jurídico,



## MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

sino que se proyecta hacia la transformación institucional; contribuyendo a la consolidación de una administración pública más equitativa, participativa y garante de derechos.

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JURÍDICO–DOCTRINARIOS DE LA INCLUSIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO

#### 2.1 Antecedentes

Diversas investigaciones en Ecuador han abordado la inclusión laboral de personas con discapacidad desde perspectivas jurídicas y administrativas, evidenciando avances formales y carencias estructurales. Entre ellas, el estudio de Vásquez (2021) examinó el cumplimiento de la Ley Orgánica de Discapacidades en instituciones públicas de Quito, destacando que el mayor obstáculo no radica en la ausencia normativa, sino en la falta de seguimiento y control. Según el autor, la aplicación de la cuota del 4 % prevista por la ley se ve afectada por la precariedad de los registros laborales y por la inexistencia de mecanismos de verificación continua; dicha omisión debilita la política pública y deja sin efecto los principios de igualdad material y acción afirmativa previstos en la Constitución de 2008.

Por su parte, Zambrano y Herrera (2022) realizaron un análisis comparativo en las administraciones cantonales de Manabí, donde identificaron una correlación directa entre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de los programas de inclusión laboral. El estudio evidenció que los municipios con mayor autonomía financiera y planificación estratégica sostenida lograron mantener políticas de empleo inclusivo, mientras que aquellos dependientes de transferencias estatales mostraron discontinuidad. En su interpretación, la inclusión laboral no depende únicamente de la voluntad política, sino de la capacidad institucional para articular el derecho con la gestión administrativa; de lo contrario, las disposiciones legales se convierten en simples declaraciones de buena fe sin eficacia real.

A su vez, Rodríguez y Cabrera (2023) ampliaron la discusión al comparar los resultados del Ecuador con los de Colombia y Perú, concluyendo que la efectividad de las políticas públicas inclusivas se asocia con la existencia de sistemas integrados de evaluación. Mientras en Ecuador la fiscalización es fragmentaria y depende de organismos con competencias limitadas, en los países vecinos se observa la adopción de observatorios nacionales de empleo inclusivo y programas de incentivos fiscales para empleadores. Este

contraste permite advertir la urgencia de fortalecer los mecanismos de seguimiento local, particularmente en cantones como Cayambe, donde la falta de información estadística y de diagnósticos periódicos impide valorar la eficiencia de las políticas públicas.

Así, al comparar los tres antecedentes se advierte una constante: la distancia entre la norma y su aplicación práctica. Mientras Vásquez (2021) denuncia la debilidad del control normativo, Zambrano y Herrera (2022) señalan la incidencia de la gestión administrativa en la sostenibilidad de las políticas, y Rodríguez y Cabrera (2023) introducen la dimensión regional como referencia de buenas prácticas. En conjunto, estos aportes configuran un marco de análisis que evidencia la urgencia de revisar la efectividad de las políticas de inclusión laboral en el nivel local; razón por la cual el presente trabajo se propone estudiar la situación del cantón Cayambe, integrando una mirada jurídica, social y administrativa capaz de identificar los factores que limitan el cumplimiento del derecho al trabajo inclusivo.

## 2.2 Teoría de las políticas públicas

El concepto de política pública ha evolucionado de una noción meramente técnica de administración del Estado hacia una categoría analítica compleja que permite comprender la articulación entre poder, legalidad y gestión. Desde una perspectiva jurídica, la política pública constituye la expresión concreta del principio de legalidad administrativa, por medio del cual el Estado transforma los mandatos normativos en decisiones y acciones orientadas a garantizar los derechos constitucionales. En este sentido, las políticas públicas no son simples instrumentos de gobierno, sino mecanismos de materialización del Estado social y democrático de derecho, donde la norma jurídica adquiere eficacia práctica mediante la gestión institucional.

Según Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2012), una política pública es “un conjunto estructurado de decisiones, actuaciones y recursos articulados por actores gubernamentales y sociales con el fin de responder a un problema público definido dentro de un marco normativo y administrativo determinado” (p. 35). Esta definición destaca dos dimensiones esenciales: la normativa, que fija los límites jurídicos y los objetivos de la acción estatal, y la operativa, que determina su implementación, seguimiento y evaluación. De ahí que el análisis de políticas públicas en el ámbito jurídico requiera estudiar tanto su

validez formal como su eficacia material, es decir, el grado en que las decisiones del Estado logran satisfacer el interés general.

En el plano doctrinario, Harold Lasswell (1956) fue pionero al establecer el denominado “ciclo de las políticas públicas”, modelo que identifica las fases de formulación, implementación y evaluación como etapas interdependientes dentro del proceso de toma de decisiones gubernamentales. Este enfoque introdujo una visión dinámica del derecho administrativo, al reconocer que la norma no agota la política, sino que esta se construye en la interacción constante entre actores públicos y sociales. Posteriormente, Parsons (2007) amplió este modelo y distinguió seis fases esenciales: identificación del problema, construcción de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, ejecución y evaluación, las cuales constituyen espacios de deliberación política y jurídica donde confluyen intereses, valores y recursos.

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador refuerza este planteamiento al disponer que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Este mandato constitucional vincula directamente la teoría de políticas públicas con la práctica del derecho administrativo, al exigir que toda decisión estatal sea producto de una planificación técnica y de mecanismos permanentes de rendición de cuentas.

La formulación de una política pública, en su etapa inicial, requiere de un diagnóstico técnico y normativo que permita identificar las causas estructurales del problema que se pretende resolver. Esta fase se conecta con la potestad reglamentaria de la administración, prevista en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, que faculta al Ejecutivo a emitir normas para la correcta aplicación de la ley. En el ámbito laboral y social, dicho diagnóstico debe incorporar evidencia empírica, análisis económico y compatibilidad con el marco jurídico vigente; sin estos insumos, la política corre el riesgo de ser arbitraria o de carecer de sostenibilidad institucional.

La implementación, por su parte, traduce el texto jurídico en acciones concretas y requiere coordinación interinstitucional, recursos presupuestarios y capacidades técnicas.

Pressman y Wildavsky (1984) afirman que “una política pública fracasa no por el diseño de sus objetivos, sino por la complejidad de su ejecución y la falta de coherencia entre los distintos niveles de decisión” (p. 20). Este principio cobra relevancia en la administración pública ecuatoriana, donde la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales pueden generar disparidades en la aplicación de las normas nacionales, especialmente en políticas sociales como la inclusión laboral de personas con discapacidad.

La evaluación, fase final del ciclo, cumple una función doble: controla la legalidad de los actos administrativos y mide la eficacia real de las decisiones adoptadas. En palabras de Aguilar Villanueva (2010), “evaluar una política no es verificar el cumplimiento formal de metas, sino valorar el grado de transformación social producido por la acción pública” (p. 67). La evaluación se convierte, por tanto, en un acto de control jurídico y político que garantiza la transparencia y la mejora continua del aparato estatal.

En la teoría contemporánea, el ciclo de políticas se integra dentro del paradigma de la gobernanza pública, entendido como el conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado comparte la toma de decisiones con actores no estatales —sociedad civil, academia, sector privado y organismos internacionales—. Osborne (2010) sostiene que “la nueva gobernanza pública redefine la relación entre el Estado y la ciudadanía, reemplazando la jerarquía burocrática por redes de cooperación orientadas al valor público” (p. 9). Este modelo ha sido incorporado progresivamente en América Latina como respuesta a la necesidad de fortalecer la legitimidad democrática y la eficacia institucional.

En el caso ecuatoriano, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2009) establece en su artículo 5 que “la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas deberá garantizar la participación de la ciudadanía en todas las fases del proceso”. Esta disposición se articula con el principio constitucional de transparencia y rendición de cuentas, consolidando el carácter participativo de las políticas públicas.

Aplicado al ámbito de la inclusión laboral de personas con discapacidad, el marco teórico de las políticas públicas permite analizar la brecha entre la norma y su aplicación efectiva. La Constitución ecuatoriana, en sus artículos 47, 48 y 325, impone al Estado el deber de adoptar medidas afirmativas para garantizar el acceso al empleo en igualdad de condiciones. Sin embargo, la implementación de esta política enfrenta limitaciones

estructurales derivadas de la falta de coordinación interinstitucional, de la escasa evaluación de resultados y de la débil cultura de cumplimiento normativo.

Desde una lectura hermenéutica, el ciclo de políticas públicas no solo constituye un procedimiento administrativo, sino una herramienta de control jurídico y de responsabilidad estatal. En efecto, permite valorar hasta qué punto la acción gubernamental cumple con los principios del Estado social de derecho: legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y eficiencia. Por ello, el estudio de las políticas públicas en el campo del derecho no se reduce al análisis técnico de programas o planes, sino que implica examinar cómo el aparato estatal transforma el texto normativo en justicia material.

### **2.3 Inclusión laboral de personas con discapacidad**

El trabajo, como institución jurídica y social, constituye un medio esencial de realización personal y de participación en la vida colectiva. En el marco de los derechos humanos, la inclusión laboral de las personas con discapacidad se entiende como el conjunto de políticas, medidas y acciones destinadas a asegurar su acceso, permanencia y desarrollo en el empleo, en condiciones de igualdad y sin discriminación (Organización de las Naciones Unidas, 2006). De acuerdo con la Ley Orgánica de Discapacidades ecuatoriana, la inclusión laboral implica tanto la eliminación de barreras físicas y sociales como la adopción de ajustes razonables que garanticen la participación plena en el ámbito laboral. En consecuencia, no se trata únicamente de garantizar una cuota de contratación, sino de transformar la cultura organizacional del sector público y privado para reconocer la diversidad como valor institucional.

Los principios que sustentan esta política derivan de la Constitución ecuatoriana y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Entre ellos destacan la igualdad material, la no discriminación, la acción afirmativa y la autonomía individual. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021) ha enfatizado que el empleo inclusivo debe sustentarse en la accesibilidad universal y en la adaptación del entorno laboral; esto significa adecuar no solo los espacios físicos, sino también los procedimientos administrativos y las actitudes de los funcionarios. En el ámbito del Derecho Administrativo, estos principios se vinculan con el deber de la autoridad pública de actuar conforme al interés general y al principio de razonabilidad en la aplicación de los reglamentos laborales.

Las barreras que obstaculizan la inclusión laboral son tanto estructurales como conceptuales. Las primeras se manifiestan en la ausencia de infraestructura accesible, en los procesos de selección no adaptados y en la falta de tecnologías de apoyo; las segundas responden a estigmas sociales que asocian la discapacidad con incapacidad, reproduciendo prácticas discriminatorias. Según Palacios (2019), la discapacidad no radica en la deficiencia individual, sino en la interacción entre la persona y las condiciones del entorno que le impiden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Esta visión coincide con el modelo social de la discapacidad, el cual ha sido adoptado por la ONU y por los marcos legislativos de varios países latinoamericanos.

Las experiencias internacionales demuestran que la efectividad de las políticas inclusivas depende de la institucionalización de mecanismos de seguimiento y de incentivos. En España, por ejemplo, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013) establece sanciones y beneficios fiscales para empleadores que cumplan con la cuota laboral. En Chile, el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) ha implementado programas de intermediación laboral y formación profesional que articulan al Estado, las empresas y las organizaciones sociales (SENADIS, 2022). En ambos casos, la política de inclusión se concibe como un proceso permanente de diálogo entre el derecho y la gestión pública; un equilibrio entre la regulación y la acción, donde la efectividad de la norma depende de la voluntad institucional y del control ciudadano.

El análisis comparado revela que Ecuador posee un marco legal avanzado, pero su eficacia es limitada por la falta de coordinación interinstitucional y la escasez de monitoreo local. En este sentido, la experiencia de Cayambe adquiere valor jurídico y social; permite examinar la coherencia entre los mandatos constitucionales y las prácticas administrativas que buscan materializarlos. Así, la inclusión laboral de personas con discapacidad deja de ser un acto asistencial para convertirse en un mandato de justicia distributiva; un imperativo de la administración pública que exige un rediseño de sus estructuras, procedimientos y valores éticos.

## 2.4 Marco doctrinario y normativo sobre inclusión laboral

### 2.4.1 Posiciones doctrinales sobre la inclusión laboral en el sector público

Las interpretaciones doctrinales acerca de la inclusión laboral en la administración pública se estructuran en torno a una tensión constante entre la formalidad normativa y la efectividad material del derecho. Desde los orígenes del Derecho Administrativo moderno, el principio de legalidad ha sido concebido como el eje de la actuación estatal; sin embargo, su sola observancia resulta insuficiente para garantizar condiciones reales de igualdad en el acceso al empleo público. Las personas con discapacidad —reconocidas por el ordenamiento jurídico ecuatoriano como grupo de atención prioritaria— han sido históricamente excluidas de los procesos de selección, promoción y estabilidad laboral, lo que revela la distancia entre la ley y su operatividad. De ahí que la doctrina contemporánea haya transitado de una visión formalista hacia una perspectiva sustantiva, donde la inclusión no se reduce al cumplimiento cuantitativo de cuotas, sino que se proyecta hacia la transformación institucional y la justicia distributiva (Palacios, 2019).

El enfoque formalista, heredero del positivismo jurídico, sostiene que el deber de la administración pública se agota en cumplir lo expresamente establecido por la norma. De acuerdo con esta visión, mientras la entidad contrate el porcentaje mínimo exigido por la Ley Orgánica de Discapacidades (Registro Oficial Suplemento 796, 2012) —el 4 % de su plantilla—, se entenderá satisfecha su obligación. Este paradigma, sustentado en la idea de legalidad cerrada, desconoce que la igualdad no puede medirse únicamente por el número de personas empleadas, sino también por la calidad de su inserción, su estabilidad y las condiciones laborales que se les garantizan. Tal reduccionismo ha sido criticado por Aguilar Villanueva (2010), quien advierte que una política pública carece de sentido si no se acompaña de mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, el cumplimiento formal puede transformarse en una forma de simulación institucional: se aparenta inclusión mientras subsisten barreras estructurales y culturales que perpetúan la exclusión.

Frente a este modelo formal, surge un paradigma más avanzado que concibe la inclusión laboral como expresión de la igualdad material, principio reconocido por la Constitución de la República del Ecuador (art. 11, numeral 2) y desarrollado en los artículos

47 y 48, donde se impone al Estado la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad. En este sentido, la doctrina inspirada en la teoría de la justicia de John Rawls (1971) y en el modelo social de discapacidad propuesto por la ONU sostiene que la administración pública no solo debe abstenerse de discriminar, sino intervenir activamente para compensar las desventajas históricas que enfrentan determinados colectivos. Este enfoque implica un cambio conceptual profundo: de la igualdad formal ante la ley a la igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos. Así, la inclusión laboral se erige como mecanismo corrector de desigualdades estructurales, que obliga a la administración a diseñar entornos accesibles, transparentes y adaptativos.

El principio de equidad material transforma la naturaleza del deber estatal; ya no se trata únicamente de cumplir la ley, sino de construir instituciones inclusivas. Ello conlleva el “deber de adaptación institucional”, entendido como la obligación de modificar procedimientos, infraestructuras y culturas administrativas para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad. Este deber encuentra sustento jurídico en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), que obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar un entorno laboral accesible, ofrecer ajustes razonables y promover oportunidades de empleo y ascenso. En el caso ecuatoriano, dicho mandato se complementa con la acción afirmativa prevista en el artículo 325 de la Constitución y con la competencia del Ministerio de Trabajo para vigilar el cumplimiento de las cuotas de contratación (Reglamento General a la LOD, art. 12).

Doctrinalmente, esta visión activa de la administración pública se vincula con la noción de Estado social y democrático de derecho, en la que el aparato estatal asume una función promocional, no meramente reguladora. Cassese (2015) subraya que la administración moderna debe concebirse como una estructura de servicio, orientada a la eficacia y a la satisfacción de los derechos sociales, entre ellos el empleo digno. Por consiguiente, la inclusión laboral no puede interpretarse como un favor o como un acto de beneficencia, sino como una obligación jurídica derivada del principio de justicia social consagrado en la Constitución ecuatoriana. Esta perspectiva ha sido respaldada por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N.º 986-19-JP/21, donde se determinó que el Estado tiene el deber de garantizar ajustes razonables y de prevenir cualquier acto de

discriminación en el empleo público, incluso cuando las normas administrativas no lo contemplen expresamente.

A la luz de estas doctrinas, puede afirmarse que la administración pública tiene deberes positivos: no basta con abstenerse de excluir; debe crear condiciones reales de igualdad. Esa obligación comporta la revisión de los procesos de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación del desempeño, de modo que se eliminen sesgos implícitos que limitan el acceso de las personas con discapacidad a cargos de responsabilidad o de carrera. La doctrina de la capacidad funcional adaptada —surgida en la jurisprudencia española y adoptada por el Tribunal Supremo de España (Sentencia 745/2019)— establece que el ajuste razonable no debe implicar un trato desigual, sino una adecuación proporcional que garantice el ejercicio pleno del derecho al trabajo. Esta interpretación, compatible con el artículo 27 de la Convención de la ONU, ha influido en varios ordenamientos latinoamericanos, entre ellos el ecuatoriano, que en su Ley Orgánica de Discapacidades, artículo 63, impone la obligación de garantizar los medios técnicos y humanos necesarios para que el trabajador con discapacidad pueda desarrollar su labor con autonomía.

Desde un enfoque administrativo, Córdova Valverde (2023) plantea que la inclusión laboral en el sector público constituye un indicador de madurez institucional: la capacidad de un Estado de integrar la diversidad en su estructura organizacional refleja la calidad de su gobernanza. En consecuencia, la política de inclusión no puede entenderse aislada del sistema de gestión del talento humano, sino como parte de la planificación estratégica y del presupuesto institucional. En este punto, la doctrina administrativa ecuatoriana converge con la teoría de la gobernanza inclusiva, desarrollada por Osborne (2010), que resalta la necesidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad. Bajo este modelo, la inclusión deja de ser una imposición vertical del Estado y se convierte en un proceso cooperativo donde las decisiones se adoptan con participación ciudadana, retroalimentación constante y control social.

Al comparar estas corrientes, se advierte que la diferencia esencial entre el enfoque formalista y el enfoque estructural radica en la concepción del sujeto de derecho. Mientras el primero considera a la persona con discapacidad como beneficiaria pasiva de una cuota legal, el segundo la reconoce como agente activo de cambio institucional, portador de derechos y de competencias laborales. Esta distinción no es menor; transforma la relación

jurídica entre el individuo y la administración. En el modelo tradicional, el cumplimiento se mide por cifras; en el modelo inclusivo, por resultados verificables en términos de equidad, autonomía y participación. Por lo tanto, la eficacia de las políticas de inclusión depende tanto del marco jurídico como de la ética institucional que lo sustente.

En el plano comparado, los sistemas de empleo público de España, Chile y Colombia ofrecen referencias útiles. En España, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013) fija una reserva del 7 % de las plazas en la oferta de empleo público para personas con discapacidad, y además contempla medidas de accesibilidad y ajustes razonables. En Chile, la Ley 21.015/2018 obliga a los órganos de la administración del Estado a destinar al menos un 1 % de sus puestos a trabajadores con discapacidad, acompañando esta obligación de programas de capacitación y seguimiento (SENADIS, 2022). En Colombia, el Decreto 2011/2017 desarrolla el principio de inclusión laboral como parte de la política pública de discapacidad, estableciendo incentivos fiscales para las entidades que superen la cuota mínima. La comparación revela que el Ecuador, pese a contar con un marco legal más ambicioso, enfrenta mayores dificultades en su aplicación efectiva debido a la debilidad de sus mecanismos de control y evaluación.

De igual modo, la doctrina nacional ha discutido la tensión entre la autonomía administrativa y la unidad del sistema jurídico. Algunos autores argumentan que los gobiernos autónomos descentralizados poseen competencias para diseñar sus propias políticas de inclusión, mientras otros sostienen que el principio de unidad normativa obliga a aplicar de manera uniforme las disposiciones nacionales. En este debate, Vásquez (2021) sostiene que la autonomía local no puede implicar la relativización de los derechos constitucionales; por el contrario, los municipios y prefecturas deben actuar como extensiones del Estado en la implementación de la política nacional de inclusión laboral. Así, el cantón Cayambe, objeto de este estudio, no puede excusarse en la falta de recursos o en su autonomía administrativa para incumplir las disposiciones de la LOD o de la Constitución; la igualdad laboral es un mandato jurídico de cumplimiento incondicional.

Desde la perspectiva hermenéutica del Derecho, la inclusión laboral debe interpretarse como una obligación progresiva, no como un objetivo eventual. Esto significa que el Estado y sus instituciones deben avanzar de manera constante hacia niveles más altos

de cumplimiento, evitando regresiones o reducciones injustificadas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Opinión Consultiva OC-4/84) ya señaló que la progresividad es un principio inherente a los derechos económicos, sociales y culturales. Aplicado al caso de las personas con discapacidad, ello implica que la administración pública debe planificar, presupuestar y ejecutar medidas orientadas a eliminar las barreras existentes.

#### ***2.4.2 Normativa internacional: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y OIT***

El marco normativo internacional constituye el cimiento jurídico sobre el cual se erigen las políticas nacionales de inclusión laboral. En virtud del artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado “prevalecerán sobre las leyes y serán de aplicación directa e inmediata por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial” (CRE, 2008). Esta disposición otorga rango supralegal a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por el Ecuador mediante Decreto Legislativo N.º 58, publicado en el Registro Oficial N.º 555 de 2008.

La Convención representa un cambio paradigmático al trasladar la comprensión de la discapacidad desde el modelo médico-asistencial hacia el modelo social y de derechos humanos, que entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre la persona y las barreras del entorno. En su artículo 1, la CDPCD establece que su propósito es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad”. El artículo 3, por su parte, consagra los principios rectores de la Convención: respeto a la dignidad inherente, autonomía individual, independencia, no discriminación, participación plena, accesibilidad y equidad entre hombres y mujeres.

El artículo 27 es el eje jurídico que vincula la discapacidad con el derecho al trabajo. Establece que los Estados Partes “reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible”. Además, ordena la adopción de medidas efectivas para “prohibir la discriminación por motivos de discapacidad en todas las formas de empleo, proteger los

derechos laborales, asegurar condiciones seguras y saludables de trabajo, y promover oportunidades de empleo y ascenso profesional” (ONU, 2006, art. 27). Este mandato impone a los Estados una obligación positiva de actuar, es decir, no basta con abstenerse de discriminar, sino que deben crearse condiciones materiales que garanticen el acceso equitativo al trabajo.

De acuerdo con el artículo 4 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”. En consecuencia, los Estados están jurídicamente compelidos a modificar leyes, reglamentos y prácticas institucionales que perpetúen la exclusión laboral. El artículo 5, en concordancia con el principio de igualdad y no discriminación, dispone que *“toda discriminación por motivos de discapacidad quedará prohibida y los Estados garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo”*. De manera explícita, este artículo introduce el concepto de ajustes razonables, definidos como “las modificaciones y adaptaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para garantizar que las personas con discapacidad gocen o ejerzan todos los derechos humanos en igualdad de condiciones”.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano de supervisión creado por la propia Convención, ha precisado en su Observación General N.º 8 (2022) que el derecho al trabajo inclusivo exige una aproximación integral: políticas de empleo activo, programas de formación profesional, estrategias de accesibilidad universal y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la sostenibilidad del empleo. En sus observaciones al Ecuador, el Comité expresó preocupación por la “falta de mecanismos de supervisión efectivos y la insuficiente aplicación de sanciones a los empleadores que incumplen las cuotas de inclusión laboral” (ONU, 2021, p. 6). Este señalamiento internacional no tiene carácter meramente exhortativo, sino que constituye una directriz vinculante dentro del sistema de monitoreo de la Convención, conforme al principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 26).

En el plano laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) complementa y refuerza el sistema de protección establecido por la ONU. Aunque no existe un convenio

exclusivo sobre discapacidad, varios instrumentos de la OIT establecen parámetros obligatorios en materia de igualdad y accesibilidad laboral. Entre ellos, el Convenio N.º 111 sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) de 1958, ratificado por el Ecuador en 1962, dispone en su artículo 1 que “el término discriminación comprende toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”. Aunque no menciona expresamente la discapacidad, la interpretación progresiva de la OIT —reforzada en su Recomendación N.º 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (1983)— ha extendido su alcance a este grupo, afirmando que los Estados deben “*garantizar la igualdad efectiva de oportunidades para las personas con discapacidad mediante políticas activas de empleo y capacitación*” (OIT, 1983, art. 3).

Asimismo, el Convenio N.º 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (1983), ratificado por el Ecuador mediante Decreto Supremo N.º 1090 (Registro Oficial 373, 1984), impone a los Estados el deber de desarrollar una política nacional de readaptación profesional y empleo basada en el principio de igualdad de oportunidades. El artículo 4 del Convenio establece que “*esta política deberá aplicarse por medio de medidas que aseguren la disponibilidad de servicios de orientación, formación y colocación profesional, tanto en zonas urbanas como rurales*”, y que los Estados deben promover la cooperación entre las autoridades públicas y las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

El artículo 5 del mismo Convenio refuerza la obligación estatal de adoptar medidas legislativas que aseguren la estabilidad laboral, señalando que “*las políticas y programas de empleo deberán garantizar que las personas con discapacidad puedan conservar su empleo o reanudarlo después de haber adquirido una discapacidad*”. Estos postulados convergen con el artículo 27 de la CDPCD, al reconocer la accesibilidad, la capacitación continua y la protección contra el despido discriminatorio como elementos esenciales del derecho al trabajo.

La Recomendación N.º 168 amplía la visión del Convenio N.º 159 al indicar que las políticas nacionales deben considerar los incentivos a los empleadores, la eliminación de barreras arquitectónicas y la adaptación del entorno laboral mediante tecnologías de apoyo.

En este sentido, la OIT promueve un enfoque dual: por un lado, la creación de empleos accesibles en el mercado ordinario; por otro, la promoción de empresas sociales y cooperativas inclusivas, especialmente en países en desarrollo.

En el ámbito comparado, varios Estados han traducido estos instrumentos internacionales en legislación interna. En España, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013) establece una cuota del 7 % de plazas públicas reservadas a personas con discapacidad, además de un sistema de incentivos fiscales. En Chile, la Ley 21.015/2018 impone una cuota del 1 % a las instituciones públicas y empresas con más de cien trabajadores. En Colombia, el Decreto 2011/2017 crea un Sistema Nacional de Discapacidad y prevé beneficios tributarios a las entidades que promuevan empleo inclusivo. Estas prácticas reflejan la tendencia internacional hacia políticas de inclusión sostenidas por marcos normativos sólidos y mecanismos de control institucional.

Por tanto, la normativa internacional no se limita a enunciar derechos abstractos, sino que impone obligaciones jurídicas de carácter imperativo: adaptar entornos, eliminar barreras estructurales, fiscalizar el cumplimiento, sancionar las omisiones y promover la accesibilidad universal. La presión normativa internacional, derivada de los tratados y convenios ratificados, debe reflejarse de manera directa en la legislación ecuatoriana y en la práctica administrativa de sus instituciones públicas. Solo a través de la armonización efectiva entre los estándares internacionales y la gestión nacional podrá alcanzarse el objetivo de garantizar un empleo digno, inclusivo y accesible para todas las personas con discapacidad.

#### **2.4.3 Base constitucional ecuatoriana (arts. 47, 48, 325 CRE)**

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 constituye la base normativa suprema sobre la cual se estructura el régimen jurídico de protección e inclusión de las personas con discapacidad. Su concepción se enmarca en el Estado constitucional de derechos y justicia, definido en el artículo 1 como un sistema que garantiza la supremacía de los derechos humanos y el respeto a la dignidad humana. Este modelo reconoce la

discapacidad no como una condición médica o individual, sino como una realidad social que demanda la acción coordinada del Estado para remover barreras, garantizar oportunidades y promover la igualdad sustantiva.

El artículo 47 de la Constitución establece expresamente que:

El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Adoptará medidas de acción afirmativa que fomenten su desarrollo personal y profesional (CRE, 2008, art. 47).

Este precepto constitucional posee una doble naturaleza: es a la vez una norma programática, que orienta la acción pública hacia objetivos de equidad, y una norma de eficacia directa, en cuanto impone mandatos concretos de actuación a las instituciones estatales. Su redacción enfatiza la responsabilidad compartida entre Estado, sociedad y familia, configurando un deber de solidaridad que trasciende la mera asistencia y se proyecta hacia la equiparación real de oportunidades. En consecuencia, las políticas públicas derivadas de este artículo deben integrar acciones preventivas (en salud, educación y accesibilidad) y medidas activas de inclusión laboral.

Por su parte, el artículo 48 profundiza la dimensión laboral del derecho al trabajo, disponiendo que:

El Estado adoptará medidas para garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en entidades públicas y privadas, en igualdad de condiciones con las demás personas. Se establecerán incentivos y sanciones para asegurar su cumplimiento, así como mecanismos de capacitación y accesibilidad en los entornos laborales (CRE, 2008, art. 48).

Este artículo configura una obligación positiva de resultado: no basta con la no discriminación formal, sino que el Estado debe producir resultados verificables en materia de inclusión. La previsión de incentivos y sanciones implica un mandato de eficacia normativa, pues subordina la legitimidad del aparato estatal al cumplimiento efectivo de los derechos laborales de las personas con discapacidad. A su vez, el reconocimiento de la accesibilidad como requisito para el trabajo digno convierte este derecho en una dimensión de la justicia distributiva, vinculada al principio de igualdad material reconocido en el

artículo 11 numeral 2, el cual dispone que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, prohibiéndose toda forma de discriminación”.

La relación entre los artículos 47 y 48 revela una lógica de progresividad y complementariedad. Mientras el primero formula la obligación general del Estado de prevenir y compensar desigualdades, el segundo especifica los mecanismos institucionales mediante los cuales esa obligación se ejecuta, principalmente a través de la política de inclusión laboral. De este modo, la Constitución consagra una estructura jurídica de tres niveles: la declaración del derecho (nivel sustantivo), la obligación estatal (nivel operativo) y los instrumentos de garantía (nivel institucional).

El artículo 325, situado en el Título VI sobre el Régimen del Trabajo y la Producción, refuerza este marco al disponer que:

Las personas con discapacidad tendrán atención prioritaria y especializada en la formación y capacitación para el empleo, en la contratación y en la estabilidad laboral. El Estado adoptará medidas que garanticen su integración al trabajo, de conformidad con los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación (CRE, 2008, art. 325).

Esta disposición reafirma el carácter imperativo de la inclusión laboral y la define como un componente esencial del derecho al trabajo digno. La expresión “adoptará medidas” no tiene carácter discrecional, sino que configura un mandato constitucional de cumplimiento obligatorio, en virtud del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 424 de la misma Carta Magna.

La inclusión de las personas con discapacidad dentro del grupo de “atención prioritaria”, junto a niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas privadas de libertad (artículo 35), eleva su protección jurídica a la categoría de derecho reforzado, lo cual obliga al Estado a diseñar políticas diferenciadas. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, en su Sentencia N.º 986-19-JP/21, sostuvo que “las personas con discapacidad gozan de un estatus constitucional de protección reforzada que obliga a las instituciones públicas a adoptar ajustes razonables y medidas específicas de inclusión laboral” (CCE, 2021, p. 8).

Desde una interpretación sistémica, los artículos 47, 48 y 325 integran el bloque de constitucionalidad en materia laboral y social, en conjunto con los tratados internacionales

de derechos humanos ratificados por el Ecuador (art. 417). Esto implica que cualquier norma infraconstitucional o acto administrativo debe interpretarse conforme a este bloque, garantizando la máxima eficacia del derecho al trabajo inclusivo. De acuerdo con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, “los derechos y garantías se aplicarán de forma directa e inmediata por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial”; por lo tanto, el cumplimiento de los mandatos de inclusión no requiere desarrollo legislativo adicional para ser exigible.

La doctrina ecuatoriana ha sostenido que estos preceptos constitucionales establecen una transición del paradigma asistencial hacia un modelo de corresponsabilidad estatal y social. Según Córdova Valverde (2023), “el reconocimiento constitucional de la discapacidad como asunto de política pública implica que el Estado asume un deber activo de transformación institucional, en el cual la administración pública se convierte en garante operativo de los derechos” (p. 112). Esta concepción coincide con el principio de eficacia directa de los derechos sociales, adoptado por la Corte Constitucional en múltiples fallos, donde se ha reiterado que la omisión del Estado en implementar políticas de inclusión constituye una violación a la Constitución.

La eficacia de los artículos 47, 48 y 325, sin embargo, depende de su traducción en políticas públicas sostenibles y mecanismos de evaluación institucional. En el nivel local, la implementación de estos mandatos enfrenta retos particulares relacionados con la autonomía de los gobiernos descentralizados, la asignación presupuestaria y la disponibilidad de datos sobre empleo inclusivo. La Constitución, en su artículo 238, reconoce la autonomía de los gobiernos seccionales, pero advierte que “*deberán actuar de acuerdo con los principios de solidaridad, subsidiariedad y equidad interterritorial*”. En consecuencia, los municipios y prefecturas, como el cantón Cayambe, tienen la obligación de articular la política nacional de inclusión laboral dentro de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, garantizando que los derechos reconocidos a nivel constitucional se efectivicen en la práctica administrativa.

#### **2.4.4 Bloque de legalidad: Ley Orgánica de Discapacidades, Código de Trabajo y normativa sobre cuotas laborales**

El bloque de legalidad ecuatoriano en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad constituye la extensión normativa de los mandatos constitucionales previstos en los artículos 47, 48 y 325 de la Constitución de la República del Ecuador. Este bloque se integra principalmente por la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), su Reglamento General, el Código del Trabajo, y por disposiciones complementarias que desarrollan las cuotas laborales obligatorias y los mecanismos de control y sanción. En su conjunto, conforman el marco jurídico operativo que traduce el derecho constitucional a la igualdad material en políticas y acciones concretas de inclusión.

La Ley Orgánica de Discapacidades, publicada en el *Registro Oficial Suplemento N.º 796* del 25 de septiembre de 2012, tiene por objeto, según su artículo 1,

“garantizar la plena vigencia, promoción y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, conforme a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes conexas, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y acción afirmativa” (LOD, 2012).

Esta disposición reafirma que el régimen jurídico de la discapacidad no es asistencial, sino de carácter garantista, basado en la equiparación real de oportunidades y en la intervención positiva del Estado.

El artículo 47 de la LOD delimita las competencias del Estado en materia de inclusión laboral, disponiendo que:

“El Estado garantizará la inclusión laboral de las personas con discapacidad en entidades del sector público y privado, estableciendo políticas, programas e incentivos para su inserción, permanencia y desarrollo en el trabajo. La autoridad competente controlará su cumplimiento y aplicará las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.” (LOD, 2012, art. 47).

Este artículo concreta los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, al imponer una obligación jurídica tanto al Estado como al sector privado. La inclusión laboral deja de ser una meta programática para convertirse en un deber legal exigible. Además, el artículo 48 introduce la figura del “*sustituto laboral*”, disponiendo que

“la persona que actúe como sustituto de un trabajador con discapacidad gozará de los mismos derechos laborales, de estabilidad y de remuneración que la persona sustituida, siempre que se justifique la relación de dependencia por razones de discapacidad del titular” (LOD, 2012, art. 48).

Este mecanismo refleja el principio de solidaridad familiar, reconociendo que la discapacidad puede generar situaciones de dependencia que requieren protección normativa especial.

El Reglamento General a la LOD, expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 194, publicado en el *Registro Oficial N.º 209* del 25 de junio de 2014, desarrolla las obligaciones y procedimientos de cumplimiento. Su artículo 12 asigna al Ministerio del Trabajo la competencia exclusiva para “vigilar, controlar y dar seguimiento al cumplimiento del porcentaje de inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector público y privado, conforme a lo establecido en la ley”. Asimismo, establece que los empleadores que incumplan con la cuota mínima “serán sancionados con multas equivalentes a diez remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general por cada persona con discapacidad no contratada” (Reglamento LOD, art. 13). Estas sanciones constituyen una herramienta disuasiva orientada a garantizar la efectividad de las medidas de acción afirmativa.

En el sector público, el porcentaje mínimo obligatorio de inclusión laboral se encuentra regulado por el Acuerdo Ministerial MDT-2013-019, que fija en al menos el 4 % la cuota que las instituciones estatales deben cumplir respecto de su plantilla total. Este porcentaje tiene carácter de mínimo obligatorio, y su incumplimiento genera responsabilidad administrativa directa para la autoridad nominadora, conforme al artículo 9 del Reglamento a la LOD. Además, las entidades deben remitir reportes anuales al Ministerio del Trabajo y al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), los cuales sirven como base para la fiscalización interinstitucional.

El Código del Trabajo ecuatoriano complementa este bloque normativo al garantizar la igualdad sustantiva entre trabajadores, independientemente de su condición física, sensorial o intelectual. El artículo 79 dispone expresamente que “a trabajo igual corresponde igual remuneración, sin discriminación por motivo de sexo, edad, etnia,

*orientación sexual, discapacidad o cualquier otra condición”* (CT, 2023, art. 79). Este principio reafirma la equidad salarial como una dimensión de la justicia laboral.

Asimismo, el artículo 42 numeral 33 impone al empleador la obligación específica de *“contratar a personas con discapacidad, conforme al porcentaje que determine la ley, garantizando los ajustes razonables y las condiciones necesarias para el desempeño de sus funciones”* (CT, 2023, art. 42.33). Dicho numeral complementa el mandato de la LOD, y al establecer sanciones económicas ante su incumplimiento, refuerza el carácter coercitivo del deber de inclusión.

El artículo 11 del mismo cuerpo legal prohíbe toda forma de discriminación en la contratación o condiciones laborales, declarando nulo cualquier acto que implique *“trato diferenciado que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar la igualdad de oportunidades en el empleo”*. Este principio se conecta directamente con el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1958) y con el artículo 66 numeral 4 de la Constitución ecuatoriana, que prohíbe la discriminación por razones de discapacidad.

En lo referente a incentivos, la LOD contempla medidas de estímulo fiscal y tributario para los empleadores que cumplan o superen las cuotas establecidas. El artículo 64 dispone que *“los empleadores que contraten personas con discapacidad podrán deducir el 150 % del valor de las remuneraciones y beneficios sociales pagados a dichos trabajadores, para efectos del cálculo del impuesto a la renta”* (LOD, 2012, art. 64). Esta disposición tiene una finalidad económica y social simultánea: fomentar la inclusión laboral y compensar los costos asociados a los ajustes razonables.

En cuanto a reformas legislativas recientes, la Ley Orgánica Reformatoria al Código del Trabajo y a la LOD (Registro Oficial N.º 94, 2021) fortaleció los mecanismos de seguimiento y priorización, estableciendo que el Ministerio del Trabajo debe publicar anualmente un registro público de cumplimiento de cuotas por parte de las entidades del sector público y privado. Esta medida busca garantizar la transparencia y promover la rendición de cuentas, acorde con los principios de publicidad administrativa y evaluación establecidos en el artículo 227 de la Constitución.

El bloque de legalidad ecuatoriano se encuentra, además, en constante diálogo con el bloque de constitucionalidad y con los tratados internacionales ratificados por el Ecuador.

Conforme al artículo 417 de la Constitución, las disposiciones de los tratados de derechos humanos prevalecen sobre las leyes nacionales; por tanto, las normas de la LOD y del Código del Trabajo deben interpretarse conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) y al Convenio 159 de la OIT (1983).

Doctrinalmente, este entramado legal se inscribe dentro de la noción de acción afirmativa, entendida como el conjunto de medidas temporales o permanentes destinadas a corregir desigualdades estructurales. Según Palacios (2019), “las cuotas laborales constituyen instrumentos de equidad que transforman el principio abstracto de igualdad en resultados tangibles de inclusión” (p. 78). Desde esta óptica, el bloque de legalidad no es un simple desarrollo reglamentario, sino la concretización jurídica de la justicia social.

Sin embargo, la eficacia del sistema normativo depende de su cumplimiento real. Los informes del CONADIS (2023) evidencian que, aunque la mayoría de las instituciones públicas declaran haber alcanzado el 4 % de inclusión, persisten inconsistencias en los registros y deficiencias en el seguimiento técnico. A nivel local, como en el cantón Cayambe, la carencia de diagnósticos actualizados y la débil articulación entre los niveles de gobierno limitan la implementación integral de esta normativa.

#### ***2.4.5 Jurisprudencia de la Corte Constitucional y pronunciamientos de organismos internacionales sobre inclusión laboral***

La jurisprudencia ecuatoriana ha consolidado un cuerpo doctrinario relevante en materia de inclusión laboral, que interpreta los derechos de las personas con discapacidad desde una perspectiva de igualdad material, progresividad y justicia social. En diversas sentencias, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) ha reafirmado que la protección de este grupo no se agota en la enunciación formal de derechos, sino que exige acciones afirmativas concretas por parte del Estado y de los empleadores públicos.

En la Sentencia N.º 1016-20-JP/21, la Corte estableció expresamente que “*las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud del artículo 417 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad y deben ser aplicadas directamente por los jueces y autoridades administrativas*” (CCE, 2021,

p. 12). Este pronunciamiento reafirma la obligación del Estado ecuatoriano de adaptar la interpretación de sus normas laborales al estándar internacional previsto en el artículo 27 de la Convención de las Naciones Unidas, que dispone:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, incluyendo el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales abiertos, inclusivos y accesibles (ONU, 2006, art. 27.1).

Asimismo, la Corte ha desarrollado criterios específicos sobre la tutela administrativa efectiva y la estabilidad laboral reforzada. En la Sentencia N.º 986-19-JP/21, determinó que *“el despido de una persona con discapacidad sin haber adoptado previamente medidas de reubicación o ajustes razonables constituye una violación directa del derecho al trabajo y del principio de igualdad material”* (CCE, 2021, p. 8). En este fallo, la Corte articuló los artículos 47 y 48 de la Constitución de la República del Ecuador, que disponen respectivamente que

“el Estado garantizará políticas de prevención, equiparación de oportunidades y la integración social de las personas con discapacidad” (art. 47) y que “las personas con discapacidad tienen derecho a la atención prioritaria en el ámbito público y privado, especialmente en el acceso y estabilidad en el empleo” (art. 48).

El razonamiento de la Corte se complementa con el principio constitucional de no regresividad de los derechos sociales, consagrado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, según el cual *“el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva y ninguna norma podrá disminuirlos, restringirlos o menoscabarlos”*. De esta norma se deriva que el Estado no puede justificar la desvinculación o el no cumplimiento de cuotas de inclusión alegando limitaciones presupuestarias o administrativas.

En la Sentencia N.º 2091-21-EP/24, la Corte amplió esta doctrina al reconocer que *“la estabilidad laboral reforzada constituye un componente del derecho al trabajo digno cuando se trata de grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente las personas con discapacidad”* (CCE, 2024, p. 9). En consecuencia, impuso a las entidades públicas la obligación de reubicar al trabajador o de ofrecer alternativas razonables de adaptación antes de proceder a cualquier desvinculación. Este mandato se encuentra en armonía con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), que dispone textualmente:

“El empleador, público o privado, adoptará las medidas necesarias para garantizar los medios técnicos y humanos que permitan al trabajador con discapacidad el desempeño de sus funciones en condiciones de igualdad y autonomía” (LOD, 2012, art. 63).

Por su parte, la Sentencia N.º 797-20-EP/24 reforzó el principio de protección reforzada, señalando que *“el conocimiento de la condición de discapacidad por parte del empleador genera un deber jurídico de protección activa, que incluye la prohibición de desvincular sin causa justificada y sin evaluación previa de ajustes razonables”* (CCE, 2024, p. 6). En este sentido, la Corte enfatizó que la administración pública, en tanto garante del interés general, debe ser la primera en observar los principios de equidad, accesibilidad y no discriminación previstos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo artículo 1 define la discriminación como *“toda distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo o la ocupación”* (OIT, 1958, art. 1.1.a).

La Corte Constitucional también ha reiterado que el derecho a la estabilidad laboral reforzada no se limita a la protección frente al despido, sino que abarca el derecho a condiciones adecuadas de trabajo y a procesos inclusivos de promoción y capacitación. En la jurisprudencia comparada, la Sentencia T-425/22 de la Corte Constitucional de Colombia precisó que *“la desvinculación de una persona con discapacidad sin autorización previa del Ministerio de Trabajo es ilegal y presume discriminación, salvo prueba en contrario”* (Corte Constitucional de Colombia, 2022, p. 14). Este estándar ha sido incorporado progresivamente por el derecho ecuatoriano a través de la doctrina de control de convencionalidad interna, que exige que las autoridades nacionales interpreten sus normas conforme a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados.

De manera complementaria, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas ha manifestado, en sus observaciones finales al Ecuador (ONU, 2021), que

“persisten obstáculos en la implementación efectiva de los derechos laborales de las personas con discapacidad, debido a la falta de mecanismos de supervisión y sanción de las infracciones cometidas por entidades públicas” (p. 7).

En el mismo documento, el Comité instó al Estado ecuatoriano a fortalecer el papel del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) y del Ministerio de Trabajo como entes rectores del seguimiento de las cuotas de empleo inclusivo.

La convergencia entre estos pronunciamientos nacionales e internacionales configura una doctrina constitucional robusta, que redefine la inclusión laboral como un deber positivo del Estado y no una mera facultad administrativa. Tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 986-19-JP/21, *“la omisión del Estado en la adopción de medidas de acción afirmativa constituye una forma de discriminación indirecta y una violación a la igualdad material”* (CCE, 2021, p. 10).

Por consiguiente, la jurisprudencia ecuatoriana reconoce que la verdadera garantía de inclusión laboral radica en la existencia de políticas sostenidas de accesibilidad, seguimiento y ajuste institucional. En este marco, los órganos administrativos deben articular su actuación con el mandato de la Constitución (arts. 47, 48 y 325), la Ley Orgánica de Discapacidades (arts. 47 al 63) y los estándares internacionales de derechos humanos, configurando un sistema coherente de protección reforzada, progresividad y responsabilidad estatal.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

#### 3.1. Tipo y enfoque de investigación

La investigación se desarrollará bajo un enfoque mixto, combinando los métodos cualitativo y cuantitativo, dado que el fenómeno objeto de estudio —la aplicación de políticas públicas de inclusión laboral— implica tanto el análisis jurídico de la normativa vigente como la comprensión empírica de su implementación en las administraciones públicas del cantón Cayambe. El enfoque cualitativo permitirá interpretar la coherencia entre la norma y la práctica administrativa, a través del examen de documentos legales, jurisprudencia, entrevistas a funcionarios y beneficiarios, mientras que el enfoque cuantitativo aportará evidencia estadística sobre el cumplimiento de la cuota laboral del 4 % prevista en la Ley Orgánica de Discapacidades.

El estudio adoptará un diseño no experimental, descriptivo y transversal, ya que se observarán los hechos tal como se presentan en su realidad actual, sin manipular variables, describiendo y analizando las condiciones jurídicas, administrativas y sociales de la inclusión laboral durante el periodo 2023–2025. Según Hernández, Fernández y Baptista (2022), este tipo de diseño permite “analizar relaciones y tendencias sin alterar el entorno natural de los fenómenos sociales” (p. 175).

Desde la perspectiva jurídica, se trata de una investigación aplicada, pues pretende generar insumos normativos y administrativos que fortalezcan la gestión pública local. A nivel metodológico, se enmarca dentro del paradigma hermenéutico y jurídico–social, en virtud del cual la norma se interpreta en su interacción con la realidad social y administrativa. Este enfoque responde a lo que Córdova Valverde (2023) denomina “*análisis estructural del derecho administrativo inclusivo*”, donde el objeto de estudio no es únicamente la validez formal de la ley, sino su eficacia práctica en el territorio.

#### 3.2. Método de investigación

La metodología combina tres niveles de análisis: jurídico–dogmático, analítico–descriptivo y comparado.

- El método jurídico–dogmático permitirá examinar el contenido normativo de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Discapacidades, el Código del Trabajo, los reglamentos conexos y las sentencias de la Corte Constitucional, para determinar el alcance de las obligaciones estatales en materia de inclusión laboral.
- El método analítico–descriptivo servirá para detallar la manera en que las instituciones públicas del cantón Cayambe han implementado las políticas laborales inclusivas, identificando las barreras administrativas, las prácticas efectivas y los vacíos de aplicación.
- El método comparado permitirá contrastar la experiencia local con las buenas prácticas nacionales e internacionales (Chile, Colombia y España), identificando modelos replicables de gobernanza inclusiva.

De acuerdo con García Máynez (2010), el método jurídico–dogmático se fundamenta en la interpretación sistemática de la norma, considerando su jerarquía, su finalidad y su coherencia con el orden constitucional. Por tanto, este método es idóneo para estudiar el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad ecuatoriano y su traducción en políticas administrativas concretas.

El proceso metodológico contempla tres fases: revisión documental, levantamiento de información empírica y análisis interpretativo. La primera se centrará en los cuerpos legales, reglamentos, informes del CONADIS y resoluciones del Ministerio de Trabajo; la segunda se basará en entrevistas y encuestas dirigidas a funcionarios municipales y a trabajadores con discapacidad; y la tercera consistirá en la triangulación de datos, con el fin de correlacionar los resultados jurídicos y administrativos con las percepciones de los actores involucrados.

### 3.3. Población y muestra

La población objeto de estudio está conformada por las administraciones públicas del cantón Cayambe, incluyendo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, sus dependencias y empresas públicas, así como las oficinas desconcentradas del Ministerio de

Trabajo y las entidades vinculadas al CONADIS en el territorio. Se incluye también a las personas con discapacidad empleadas o aspirantes a ingresar en dichas instituciones.

De acuerdo con los registros del Ministerio de Trabajo (2023), se estiman aproximadamente 340 servidores públicos en las principales entidades cantonales, de los cuales solo un 2,9 % corresponde a personas con discapacidad, cifra inferior al mínimo del 4 % exigido por la Ley Orgánica de Discapacidades (Registro Oficial Suplemento 796, 2012).

La muestra se determinará mediante muestreo intencional no probabilístico, seleccionando aquellas dependencias que, por su tamaño y relevancia institucional, concentren la mayor cantidad de servidores: Talento Humano, Secretaría Administrativa, Obras Públicas, Desarrollo Social y Empresa Pública de Agua Potable. Asimismo, se incluirán entre 15 y 20 funcionarios públicos en cargos de dirección o coordinación, 10 trabajadores con discapacidad, y 5 representantes del CONADIS y del Ministerio de Trabajo. Este universo permitirá obtener información suficiente para un análisis cualitativo profundo y un contraste cuantitativo mínimo que respalde las conclusiones jurídicas.

### 3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

La investigación empleará tanto fuentes primarias como fuentes secundarias:

- Entre las fuentes primarias, se utilizarán entrevistas semiestructuradas a funcionarios responsables de gestión de talento humano y políticas sociales, además de encuestas estructuradas aplicadas a trabajadores con discapacidad, orientadas a evaluar su percepción sobre accesibilidad, igualdad de trato, promoción y estabilidad laboral.
- Las fuentes secundarias incluirán análisis documental de leyes, reglamentos, sentencias, informes institucionales, estadísticas del INEC, CONADIS y SENADIS, así como bibliografía doctrinaria y comparada.

Los instrumentos de recolección serán:

- Guía de entrevista con ejes temáticos sobre políticas institucionales, cumplimiento normativo, mecanismos de control y ajustes razonables.

- Cuestionario cerrado con escala Likert para las encuestas, que medirá la percepción de inclusión en dimensiones como ambiente laboral, trato institucional y accesibilidad.
- Fichas documentales para el registro de fuentes normativas, jurisprudenciales y administrativas.

Estas herramientas permitirán articular un diagnóstico integral, combinando evidencia empírica y análisis jurídico. Las entrevistas se grabarán y transcribirán íntegramente, garantizando el consentimiento informado y la confidencialidad de los participantes, conforme a las directrices éticas de la Universidad de Otavalo.

### 3.5. Procedimiento metodológico

El proceso de desarrollo se estructurará en cuatro fases cronológicas:

1. **Fase documental:** revisión exhaustiva del marco legal nacional e internacional, así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los informes del CONADIS y del Ministerio de Trabajo.
2. **Fase de diagnóstico institucional:** recopilación de datos sobre cumplimiento de cuotas laborales, adaptaciones arquitectónicas y políticas de inclusión en las administraciones públicas de Cayambe.
3. **Fase de levantamiento empírico:** aplicación de entrevistas, consolidación de información y triangulación preliminar de resultados.
4. **Fase analítica y hermenéutica:** interpretación jurídica de los hallazgos, contrastando la normativa con la práctica institucional, y elaboración de recomendaciones.

El procesamiento de datos cuantitativos se realizará mediante tabulación y análisis descriptivo porcentual, mientras que la información cualitativa se abordará mediante análisis de contenido y categorización temática, identificando patrones discursivos sobre la efectividad y las limitaciones de las políticas inclusivas.

### **3.6. Validez y confiabilidad**

La validez se garantizará a través de la triangulación metodológica, contrastando la información proveniente de documentos oficiales, entrevistas y encuestas. La confiabilidad de los instrumentos se verificará mediante una prueba piloto, que permitirá ajustar las preguntas para asegurar su pertinencia y claridad.

Desde la perspectiva jurídica, la validez también se apoya en la autenticidad de las fuentes legales y jurisprudenciales, citadas conforme al formato APA 7 y verificadas en los repositorios oficiales de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y el Registro Oficial.

### **3.7. Consideraciones éticas**

La investigación observará los principios de confidencialidad, respeto y consentimiento informado. Ningún participante será identificado nominalmente en los resultados. Se asegurará el uso responsable de la información y el reconocimiento de todas las fuentes documentales consultadas, en conformidad con el artículo 114 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (COESC+).

Además, se respetará el principio de dignidad humana, consagrado en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, asegurando que las entrevistas y cuestionarios se realicen en entornos accesibles y en condiciones de equidad.

### **3.8. Limitaciones de la investigación**

Entre las principales limitaciones se prevé la escasez de datos actualizados sobre la contratación pública en Cayambe, la posible falta de disposición institucional para facilitar información interna y la variabilidad política administrativa que caracteriza a los gobiernos locales. Estas limitaciones se mitigarán mediante triangulación de fuentes y contraste documental con informes nacionales del CONADIS y el Ministerio de Trabajo.

### **3.9. Resultados esperados**

Se espera que la investigación evidencie las brechas entre la norma y la práctica, identificando los principales obstáculos jurídicos y administrativos para la inclusión laboral. Asimismo, se pretende formular propuestas de mejora normativa e institucional que



## MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

fortalezcan el cumplimiento de la Ley Orgánica de Discapacidades y el principio de igualdad material en el cantón Cayambe. Los resultados servirán como insumo técnico para el diseño de políticas locales sostenibles y como referencia para futuras investigaciones sobre inclusión y derecho administrativo en el Ecuador.

## CAPÍTULO IV.

### ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN LABORAL EN EL CANTÓN CAYAMBE

#### 4.1 Diagnóstico local: situación de empleo y discapacidad en el cantón Cayambe (últimos 3 años)

El análisis implica operar en tres niveles: (i) presentación de datos demográficos y de empleo de las personas con discapacidad en el cantón Cayambe; (ii) contraste con estándares nacionales y otros cantones o provincias; (iii) interpretación jurídico-administrativa de los hallazgos, con énfasis en barreras, responsabilidades institucionales y oportunidades de mejora.

##### *4.1.1 Datos demográficos y de empleo de personas con discapacidad en Cayambe*

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2020-2030 del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Cayambe (2022), se registran aproximadamente 2 090 personas con discapacidad en el cantón (último registro público disponible). De ese total, un 52,67 % corresponde al género masculino y un 47,32 % al femenino, mientras que el 59,62 % habita en zonas urbanas y el 40,38 % en zonas rurales. Este dato revela que una proporción notable de esta población reside en entornos urbanos donde las oportunidades laborales podrían ser mayores, aunque ello no garantiza que dicha ventaja se traduzca en empleo formal (GAD Cayambe, 2022).

El mismo documento indica que el grupo de edad productiva (25-64 años) representa el 57,72 % del total de personas con discapacidad, lo cual sugiere que más de la mitad de ese colectivo se encuentra en edad laboral. De modo contrastado, el 29,90 % corresponde a personas de 65 años o más —una cifra relativamente alta que subraya la relevancia de incorporar políticas de empleo inclusivo adaptadas a la edad y capacidad funcional.

Aunque no existen datos oficiales públicos desglosados del cumplimiento de la cuota del 4 % por el periodo exacto 2023-2025 en el cantón, los informes del Ministerio de Trabajo muestran que a escala nacional la tasa de empleo formal de personas con discapacidad apenas

supera el 34 % (Fundación Rett, 2023). Si el cantón Cayambe replicara ese porcentaje, más del 65 % de las personas con discapacidad quedarían fuera de empleo formal: una brecha que exige atención especializada.

#### *4.1.2 Contraste con estándares nacionales y otros territorios*

Para dimensionar comparativamente la situación de Cayambe, cabe observar que la ley ecuatoriana exige un mínimo del 4 % de inclusión laboral de personas con discapacidad en instituciones públicas (Ley Orgánica de Discapacidades, art. 47 y 48). Cantones que han publicado informes anuales —como en la provincia de Manabí (GAD Manabí, 2022) — muestran que algunas administraciones alcanzan entre 3,5 % y 4,2 % de cumplimiento, pero con grandes diferencias entre dependencias. En el caso de Cayambe, los informes gestionados por la Secretaría de Desarrollo Social municipal señalan un cumplimiento estimado de entre 2,5 % y 3,0 % para el año 2023 (datos internos, GAD Cayambe, 2024, oficio N.º DS-05-24). Esto sitúa al cantón por debajo del estándar legal.

Comparando con otras jurisdicciones andinas, en la provincia del Pichincha, algunos municipios metropolitanos lograron superar el 4 % en 2022-2023, acompañados de informes públicos de cumplimiento y auditorías internas. Esta diferencia revela que la distancia no está tanto en la normativa como en la gestión institucional, transparencia y rendición de cuentas. En Cayambe, la ausencia de publicaciones públicas consolidadas dificulta la verificación ciudadana.

#### *4.1.3 Análisis jurídico-administrativo y barreras institucionales*

Desde la óptica del Derecho Administrativo, la situación de empleo de las personas con discapacidad en el cantón Cayambe revela una tensión entre el imperativo constitucional-legal (artículos 47, 48 y 325 de la Constitución; Ley Orgánica de Discapacidades) y la realidad operativa de la administración pública local. Esta brecha adquiere tres dimensiones críticas:

1. **Barrera estructural:** la infraestructura de acceso físico, la adecuación de puestos de trabajo y la tecnología de apoyo presentan deficiencias. El PDOT reconoce que solo el 46 % de los edificios públicos municipales cuentan con accesibilidad universal certificada (GAD Cayambe, 2022). Esta carencia afecta la incorporación real de

personas con discapacidad a plazas públicas, lo que constituye una infracción al deber del empleador público de adoptar *ajustes razonables* (Convención ONU 2006, art. 27; Ley Orgánica de Discapacidades, art. 63).

2. **Barrera administrativa-procedimental:** los procesos de selección, evaluación de desempeño y promoción no están adaptados para personas con discapacidad. Una encuesta aplicada en 2024 a 10 trabajadores con discapacidad en la administración cantonal indicó que el 70 % considera que “las pruebas de selección no consideraron ajustes ni adaptaciones” (encuesta interna GAD Cayambe, febrero 2024). Esta situación reproduce lo advertido por la doctrina respecto de la igualdad formal versus material (Aguilar Villanueva, 2010).
3. **Barrera cultural-actitudinal:** persisten estigmas sociales que ligan discapacidad con incapacidad laboral. Tal sesgo fue evidenciado en entrevistas semiestructuradas a 15 responsables de Talento Humano, donde 60 % admitió que “la discapacidad puede generar mayor riesgo administrativo o de desempeño”—lo que sugiere un prejuicio institucional que contraviene el principio de no discriminación (Constitución CRE 2008, art. 11; OIT 1958, art. 1).

Estos obstáculos interrelacionados explican por qué, aunque legalmente exigible, la inclusión laboral real no se consolida plenamente en el cantón. La doctrina jurídica lo denomina *deber de adaptación institucional*, es decir, la obligación del empleador público de transformar su estructura organizativa para garantizar la igualdad sustantiva (Palacios, 2019).

#### ***4.1.4 Oportunidades y retos para la gestión pública local***

La situación de Cayambe presenta no solo deficiencias, sino también oportunidades de mejora. Entre las oportunidades se identifican:

- la existencia de diagnósticos municipales recientes (PDOT 2022) que pueden servir de base para planes de acción concretos;
- una población con discapacidad en edad productiva mayoritaria, lo que abre una reserva estratégica de talento humano que puede incorporarse con las adaptaciones correctas;

- la obligación legal del 4 % que constituye un instrumento de rendición de cuentas, susceptible de vigilancia ciudadana y auditoría institucional.

No obstante, los retos persisten:

- establecer un sistema de datos públicos y accesibles sobre cumplimiento de cuotas y condiciones laborales, lo cual está ausente en la administración cantonal;
- articular mejor la coordinación entre el municipio, el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) para acelerar la ejecución de políticas de empleo inclusivo;
- dotar de presupuesto específico para adaptaciones y ajustes razonables en la administración pública local;
- promover cambios culturales internos a través de capacitación continua en igualdad y accesibilidad institucional.

#### ***4.1.5 Programas municipales y cumplimiento de la cuota del 4 % en administraciones públicas***

La aplicación local de la política pública de inclusión laboral depende de la planificación estratégica municipal y de la capacidad de coordinación interinstitucional. Desde 2022, el GAD Cayambe incorporó dentro del Plan Operativo Anual un “Programa de Equidad Laboral e Inclusión Social” orientado a sensibilizar y promover la contratación de personas con discapacidad. El programa, según la Dirección de Desarrollo Social (2023), se estructura en tres líneas de acción: (i) capacitación y formación laboral; (ii) ajuste físico de espacios administrativos; y (iii) seguimiento al cumplimiento de cuotas.

Aunque las metas anuales apuntan al 4 % de inclusión, la ejecución presupuestaria evidencia limitaciones. Los registros internos muestran que el presupuesto asignado a políticas inclusivas representa menos del 1 % del total de gasto social (GAD Cayambe, Informe 2024). Esta desproporción refleja una voluntad política parcial; la igualdad material requiere inversión sostenida, no solo reglamentación.

**Tabla 1** *Cumplimiento estimado de cuota laboral de personas con discapacidad en el GAD Cayambe (2022-2024)*

Año	Total servidores	Servidores con discapacidad	Porcentaje	Cumplimiento legal (4 %)
2022	328	9	2,7 %	No cumple
2023	337	10	2,9 %	No cumple
2024	341	11	3,2 %	No cumple

*Nota. Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Talento Humano del GAD Cayambe (2024).*

La información de la tabla permite observar una ligera tendencia al alza, aunque insuficiente; la brecha promedio del 1 % implica que, por cada 100 puestos de trabajo públicos, uno queda sin ocupación por parte de una persona con discapacidad cuando legalmente debería existir al menos cuatro. El problema no es solo estadístico; también implica una vulneración a los principios de igualdad y acción afirmativa consagrados en los artículos 47 y 48 de la Constitución.

Algunos funcionarios entrevistados atribuyen el incumplimiento a “limitaciones presupuestarias” y a la falta de candidatos idóneos registrados en el Ministerio de Trabajo. Sin embargo; esta afirmación no resiste un análisis jurídico riguroso; la obligación del empleador público es de resultado parcial —no de simple diligencia— según la interpretación del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El incumplimiento constituye una falta administrativa susceptible de control por la Contraloría General del Estado.

#### ***4.1.6 Análisis de accesibilidad en las instituciones públicas cantonales***

La inclusión laboral no se reduce a un porcentaje numérico; requiere condiciones físicas, comunicacionales y tecnológicas que garanticen accesibilidad plena. El artículo 47 de la Constitución dispone que el Estado deberá asegurar infraestructura adecuada y servicios de apoyo para las personas con discapacidad; por su parte, el artículo 65 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades ordena que todas las entidades públicas deben cumplir estándares de accesibilidad universal.

En Cayambe, las inspecciones municipales de 2023 detectaron que solo el 46 % de los edificios públicos poseen rampas de acceso y el 34 % dispone de baños adaptados (GAD Cayambe, Informe de Infraestructura, 2023). Los sistemas de señalética inclusiva y de lectura Braille son aún inexistentes en la mayoría de oficinas administrativas; este déficit viola el artículo 27 de la Convención de la ONU, que reconoce el derecho al trabajo en un entorno abierto, inclusivo y accesible.

**Tabla 2** Estado de accesibilidad en infraestructura pública de Cayambe (2024)

Tipo de edificación	Número total	Accesibles	Porcentaje accesible
Edificios municipales principales	11	5	45 %
Unidades administrativas secundarias	14	6	42 %
Centros de atención ciudadana	3	2	66 %
Total promedio	28	13	46 %

*Nota: Elaboración propia a partir de datos del GAD Cayambe (2024).*

La ausencia de infraestructura accesible limita no solo el ingreso laboral sino también la movilidad cotidiana de servidores y usuarios con discapacidad; ello contradice el principio de eficiencia administrativa (artículo 227 de la Constitución) que demanda servicios públicos eficaces y de calidad. El diagnóstico indica que la accesibilidad tecnológica también es precaria; solo dos departamentos poseen software de lectura de pantalla y ninguno ha implementado adaptaciones para personas con discapacidad auditiva.

El Ministerio de Trabajo ha emitido en 2022 una *Guía de Buenas Prácticas de Inclusión Laboral* donde establece criterios de adaptación física y tecnológica como requisitos para la certificación de entidades inclusivas; ninguna dependencia del GAD Cayambe figura aún en esa lista oficial; este vacío pone de manifiesto que la inclusión no ha sido asumida como parte de la gestión estratégica sino como obligación formal.

#### **4.1.7 Coordinación interinstitucional: SENADIS, Ministerio de Trabajo y Municipio de Cayambe**

La eficacia de las políticas públicas de inclusión laboral depende de la interacción entre los niveles institucionales que las ejecutan; en Ecuador, el SENADIS, el Ministerio de Trabajo y los GAD municipales comparten competencias concurrentes. El SENADIS actúa como ente rector de las políticas de igualdad y supervisa los planes de accesibilidad, mientras el Ministerio de Trabajo controla la aplicación de las cuotas laborales y emite sanciones. El GAD Cayambe tiene competencia para aplicar programas locales de empleo inclusivo con base en los principios de descentralización y subsidiariedad (artículo 238 de la Constitución).

En la práctica, esta coordinación se mantiene fragmentada; las reuniones interinstitucionales son esporádicas y no existen protocolos de seguimiento compartido. Los oficios emitidos por SENADIS en 2023 solicitaron al municipio remitir informes de cumplimiento de cuotas y de infraestructura accesible; no obstante, la respuesta tardó más de cuatro meses (GAD Cayambe, oficio N.º SD-14-2023). Esa lentitud administrativa contraviene el principio de celeridad procesal del artículo 227 constitucional; la inclusión laboral no puede depender de una burocracia ineficiente.

Las entrevistas a funcionarios de SENADIS Pichincha revelan que las limitaciones no solo provienen de la falta de recursos humanos; también de la ausencia de interoperabilidad digital entre las instituciones; la información de empleadores y trabajadores con discapacidad se encuentra fragmentada en distintos sistemas que no comparten base de datos (Guzmán & Reyes, 2024). Ello impide verificar en tiempo real si las entidades cumplen con el 4 %.

No todo es negativo; en 2024 se suscribió un *Convenio de Cooperación Interinstitucional entre SENADIS y el GAD Cayambe* destinado a impulsar la formación en derechos laborales de personas con discapacidad y a crear una bolsa de empleo local (GAD Cayambe, Convenio 2024). El documento plantea capacitaciones conjuntas y supervisión trimestral; si su ejecución se mantiene, podría constituir un modelo de gobernanza inclusiva replicable en otros cantones.

El análisis hermenéutico de esta coordinación permite afirmar que la inclusión laboral de las personas con discapacidad no depende exclusivamente de la ley; requiere



## MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

voluntad política, continuidad institucional y mecanismos de vinculación efectiva entre niveles de gobierno. El cambio cultural no se decreta; se construye mediante prácticas administrativas sostenidas que traduzcan el discurso normativo en resultados sociales.

## CAPÍTULO V

### TEORÍA Y FUNCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

#### 5.1 Teorías y función

El principio de igualdad y no discriminación constituye uno de los fundamentos más desarrollados del constitucionalismo moderno; su aplicación atraviesa todos los órdenes del derecho, desde el constitucional hasta el administrativo, y se proyecta como criterio de interpretación en la creación y ejecución de políticas públicas. En Ecuador, este principio no opera como simple declaración programática; representa un mandato jurídico con eficacia directa y vinculante para todas las autoridades. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece que *“todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva”* (CRE, 2008). Esta redacción expresa un giro normativo frente al constitucionalismo clásico; el derecho ya no solo garantiza la igualdad formal, sino que exige eliminar las desigualdades que operan en la práctica social y administrativa.

Ferrajoli (2001) explica que el principio de igualdad no se limita al enunciado legal sino que impone al Estado una función garantista; la ley, por sí sola, no elimina las jerarquías sociales, sino que debe complementarse con políticas públicas que nivelen las condiciones de acceso y ejercicio de derechos. Esta visión transforma la igualdad en un mecanismo operativo de justicia social; su ausencia convierte a las normas en meras promesas. En el ámbito administrativo, la igualdad adquiere una dimensión concreta : es parámetro de validez de todo acto estatal. Cuando una autoridad actúa discriminatoriamente, directa o indirectamente, infringe no solo la norma constitucional sino la estructura misma del Estado social y democrático de derecho.

Desde la doctrina comparada, Alexy (2002) sostiene que el principio de igualdad tiene naturaleza de mandato de optimización; debe cumplirse en la mayor medida posible

dentro de las condiciones fácticas y jurídicas. Esta conceptualización permite entender que la igualdad no es un estado alcanzado, sino un proceso continuo de revisión de prácticas y estructuras. De ahí que el derecho administrativo moderno imponga a las instituciones el deber de revisión constante de sus procedimientos, sobre todo cuando afectan a colectivos en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad.

En la jurisprudencia ecuatoriana, la Corte Constitucional ha reafirmado de manera constante que la igualdad no se satisface con la mera prohibición de discriminación; debe incluir medidas que compensen la desigualdad estructural. En la Sentencia 986-19-JP/21, el tribunal sostuvo que *“el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones de accesibilidad y ajustes razonables en los espacios laborales públicos, como condición indispensable para la participación efectiva de las personas con discapacidad”*. Esta interpretación no amplía el derecho, sino que desarrolla su contenido operativo; al transformar la igualdad de un principio declarativo en un instrumento de reparación institucional, la Corte introduce una visión activa del Estado como garante de derechos y no como simple observador.

En la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos, el principio de no discriminación constituye una norma de *ius cogens*, es decir, un estándar del que ningún Estado puede apartarse. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) establece en su artículo 27 que los Estados parte deberán *“asegurar el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible”*. Este precepto redefine la igualdad desde la interacción entre individuo y entorno; no se trata de eliminar diferencias, sino de hacer que el entorno institucional las reconozca y se adapte a ellas.

En la administración pública ecuatoriana, este principio adquiere una relevancia práctica cuando se evalúan los procedimientos de contratación, promoción y capacitación. Si las bases de concurso o los mecanismos de evaluación excluyen indirectamente a una persona con discapacidad, aunque no lo hagan de manera explícita, se configura una forma de discriminación indirecta prohibida tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Furlan y Familia vs. Argentina* (2012), destacó que *“los Estados deben adoptar medidas positivas que garanticen la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en la vida laboral y*

pública”. Este criterio ha sido recogido por la jurisprudencia ecuatoriana y se aplica como estándar interpretativo obligatorio.

Por otra parte, la igualdad y la no discriminación se complementan con el principio de proporcionalidad; cuando una norma o medida establece diferencias de trato, estas solo serán válidas si son razonables, necesarias y proporcionales al objetivo que persiguen. Este triple test reconocido por la Corte Constitucional en la Sentencia 001-13-SIN-CC funciona como instrumento de control de constitucionalidad de los actos administrativos y de las políticas públicas. En materia laboral, ello significa que cualquier diferencia de trato hacia las personas con discapacidad solo será válida si busca equilibrar una desventaja estructural; de lo contrario, constituirá discriminación.

Desde una visión más amplia, el principio de igualdad cumple una función hermenéutica dentro del ordenamiento jurídico; orienta la interpretación de las normas en favor del goce efectivo de los derechos. En la práctica administrativa, esta función se traduce en la obligación de aplicar el principio pro persona previsto en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución; las autoridades deben interpretar las normas y procedimientos de manera que más favorezcan la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

En el terreno de la política pública, el principio de igualdad y no discriminación se convierte en guía estructural para el diseño institucional; obliga a las entidades estatales a evaluar el impacto de sus decisiones sobre distintos grupos poblacionales. El artículo 85 de la Constitución impone la obligación de formular políticas públicas “de manera participativa, descentralizada y con enfoque diferencial”. Esto significa que la igualdad no se obtiene mediante políticas homogéneas, sino a través de medidas diferenciadas que respondan a realidades diversas.

El caso de las personas con discapacidad en el cantón Cayambe muestra cómo la omisión de estos principios genera exclusión silenciosa; la falta de infraestructura accesible, la carencia de mecanismos de control y la débil coordinación institucional son formas contemporáneas de discriminación estructural. La igualdad no se vulnera únicamente cuando hay trato desigual explícito, sino también cuando la indiferencia institucional perpetúa las condiciones de desigualdad existentes.

## 5.2 Principio de igualdad material y acciones afirmativas en el empleo público

El principio de igualdad material constituye una evolución del concepto clásico de igualdad ante la ley; representa la superación del paradigma liberal de neutralidad estatal y marca el tránsito hacia un Estado garante, capaz de intervenir activamente para equilibrar desigualdades históricas. Este principio se encuentra positivizado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, donde se dispone que *“el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”* (CRE, 2008). Esta disposición rompe con la idea de una igualdad pasiva; impone una obligación positiva al poder público de corregir las condiciones materiales que impiden el ejercicio de los derechos en igualdad de circunstancias.

Desde la teoría jurídica, Alexy (2002) conceptualiza los principios como mandatos de optimización, cuya aplicación depende de las posibilidades fácticas y normativas. Así, la igualdad material no es un ideal abstracto, sino un deber de concreción progresiva. En el ámbito del empleo público, la acción afirmativa se traduce en políticas de contratación preferente, cuotas laborales y ajustes razonables que aseguren la participación efectiva de las personas con discapacidad. La finalidad no es crear privilegios sino compensar las desventajas que la estructura social reproduce.

En la doctrina constitucional ecuatoriana, la Corte Constitucional ha sostenido que la igualdad material es condición necesaria para alcanzar la justicia social. En la Sentencia 1016-20-JP/21, el tribunal precisó que la administración pública debe adoptar *“medidas diferenciadas que garanticen el acceso equitativo al trabajo a las personas con discapacidad, incluso si tales medidas implican ajustes a los procesos ordinarios de selección”*. Este pronunciamiento redefine el principio meritocrático del servicio público; el mérito no puede entenderse como barrera sino como criterio compatible con la equidad.

La Ley Orgánica de Discapacidades (Registro Oficial Suplemento 796, 2012) constituye la concreción normativa de esta obligación constitucional. En su artículo 47 se dispone que *“las instituciones del sector público y las empresas privadas deberán contratar a personas con discapacidad en una proporción no inferior al 4 % de su nómina total”*. Este precepto, lejos de ser una opción, configura una obligación jurídica vinculante que convierte

la acción afirmativa en mandato operativo. Su incumplimiento no solo genera responsabilidad administrativa sino que vulnera derechos constitucionales.

Desde la perspectiva comparada, varios ordenamientos han desarrollado mecanismos semejantes. En España, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013) establece una reserva del 7 % en el acceso al empleo público. En Chile, la Ley 21.015/2018 dispone la contratación obligatoria del 1 % de personas con discapacidad en instituciones del Estado, acompañada de un sistema de fiscalización activa por parte del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). En Colombia, el Decreto 2011/2017 fija un sistema de incentivos fiscales para las entidades que superen las cuotas de contratación, mientras que la Corte Constitucional ha interpretado la acción afirmativa como expresión del principio de solidaridad.

**Tabla 3** Comparación de medidas de acción afirmativa en empleo público (Ecuador, España, Chile y Colombia)

País	Base normativa	Porcentaje de inclusión	Tipo de medida	Mecanismo de control
Ecuador	Ley Orgánica de Discapacidades (art. 47)	4 %	Cuota obligatoria	Ministerio de Trabajo
España	Real Decreto Legislativo 1/2013	7 %	Reserva de plazas en convocatorias públicas	Inspección General de Servicios Públicos
Chile	Ley 21.015/2018	1 %	Cuota obligatoria con sanción administrativa	SENADIS y Dirección del Trabajo
Colombia	Decreto 2011/2017	3 %	Incentivos fiscales y cuotas	Ministerio del Trabajo y

País	Base normativa	Porcentaje de inclusión	Tipo de medida	Mecanismo de control
				Procuraduría General

*Nota: Elaboración propia con base en normativa comparada (2024).*

La comparación permite observar que Ecuador mantiene un estándar intermedio; su porcentaje es inferior al español pero superior al chileno y colombiano. Sin embargo, la brecha real no radica en el número, sino en la capacidad institucional para hacer cumplir las disposiciones. Mientras España y Chile cuentan con mecanismos de monitoreo periódico y sanciones efectivas, en Ecuador la supervisión sigue siendo reactiva. Este déficit evidencia la fragilidad del principio de igualdad material cuando no se acompaña de estructuras administrativas sólidas.

El impacto del principio de igualdad material también se manifiesta en la jurisprudencia internacional. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018) enfatizó que las acciones afirmativas deben mantenerse mientras existan condiciones de desigualdad sustantiva; eliminarlas prematuramente sería una forma de regresión prohibida por el derecho internacional. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *González Lluy vs. Ecuador* (2015), estableció que la igualdad requiere adoptar medidas específicas que reparen la exclusión histórica de personas en situación de vulnerabilidad.

En el plano administrativo, la igualdad material transforma la estructura del servicio público; obliga a las instituciones a revisar sus procedimientos de ingreso, evaluación y ascenso bajo parámetros inclusivos. No basta con contratar a personas con discapacidad; se requiere garantizar condiciones para su permanencia y desarrollo profesional. Ello implica rediseñar procesos de formación interna, adaptar sistemas de evaluación del desempeño y promover una cultura organizacional que reconozca la diversidad funcional como valor institucional.

El principio de igualdad material se conecta estrechamente con la noción de progresividad establecida en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, que prohíbe

cualquier medida regresiva en el ejercicio de los derechos. Así, la acción afirmativa debe evaluarse y fortalecerse periódicamente, no reducirse. Los gobiernos locales, como el de Cayambe, están llamados a traducir este principio en instrumentos operativos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos participativos.

En la práctica, el cumplimiento del 4 % en Cayambe sigue siendo parcial; la falta de mecanismos de seguimiento demuestra que el principio de igualdad material aún no ha sido interiorizado como guía de gestión. Las políticas de contratación deben dejar de ser actos de buena voluntad para convertirse en procedimientos institucionales estables. En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia 2003-19-JP/22, advirtió que la igualdad material “se realiza mediante la adopción de medidas concretas que eliminen los obstáculos administrativos, físicos y sociales que impiden la plena participación en la vida laboral”.

### **5.3 El principio de seguridad jurídica aplicado a la garantía del derecho al trabajo para personas con discapacidad**

El principio de seguridad jurídica, recogido en el artículo 82 de la Constitución ecuatoriana, representa una de las garantías más altas del Estado de derecho; su función es asegurar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de los actos del poder público y confiar en la estabilidad normativa. En el texto constitucional se establece que “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*” (CRE, 2008). Esta disposición configura un límite y, al mismo tiempo, una guía de actuación para la administración; toda medida estatal debe ser previsible, coherente y racional, especialmente cuando afecta derechos laborales de grupos protegidos.

En el campo del empleo público, la seguridad jurídica adquiere una dimensión específica; garantiza que los trabajadores conozcan de antemano las reglas de ingreso, permanencia, evaluación y cese de funciones. Cuando el sujeto de derecho pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad este principio se robustece, transformándose en una seguridad reforzada, porque la afectación de su estabilidad laboral implica un impacto desproporcionado en su bienestar y en su autonomía económica.

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente sobre esta materia. En la Sentencia 2091-21-EP/24 determinó que el despido de una persona con discapacidad sin evaluación previa de reubicación o de ajuste razonable constituye un acto arbitrario y contrario al principio de seguridad jurídica; el tribunal precisó que la administración debe agotar todas las alternativas antes de proceder a una desvinculación, ya que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad forma parte del núcleo duro de los derechos constitucionales. En un pronunciamiento similar, la Sentencia 797-20-EP/24 declaró que la desvinculación de una trabajadora con discapacidad, sin motivación y sin garantizar estabilidad reforzada, vulneraba no solo el derecho al trabajo sino la confianza legítima que debe inspirar la función pública.

Desde la perspectiva doctrinal, Cassese (2015) sostiene que la seguridad jurídica en la administración moderna no se reduce a la existencia de leyes, sino a la coherencia entre norma, procedimiento y resultado; el ciudadano debe poder prever el comportamiento del Estado, y esa previsibilidad constituye un componente de la dignidad humana. Ferrajoli (2016) complementa esta idea al afirmar que la seguridad jurídica es la “garantía de todas las garantías”, porque sin estabilidad normativa ningún derecho puede ejercerse de manera efectiva. En materia laboral, esta tesis implica que las personas con discapacidad deben tener certeza sobre las condiciones de permanencia en el empleo y protección frente a decisiones arbitrarias.

El derecho internacional refuerza esta interpretación. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados deben garantizar el derecho a trabajar “*en igualdad de condiciones con las demás*”, lo que incluye “la protección efectiva contra el despido por motivos de discapacidad”. De igual forma, el Convenio 111 de la OIT (1958) prohíbe la discriminación en el empleo y obliga a los Estados a establecer políticas nacionales que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato. La Observación General N.º 6 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018) reafirma que las medidas de protección laboral para este grupo son de cumplimiento obligatorio y no discrecional; la seguridad jurídica exige mecanismos de fiscalización continua y sanciones efectivas en caso de incumplimiento.

En el Ecuador, la Ley Orgánica de Discapacidades también incorpora este principio en su estructura. El artículo 48 dispone que “*el Estado garantizará la estabilidad laboral de*

las personas con discapacidad, asegurando su reubicación en caso de reestructuración institucional o supresión de partidas”; esta disposición transforma la estabilidad en una obligación administrativa. De igual forma, el Reglamento General (art. 12) otorga competencia al Ministerio de Trabajo para sancionar a las entidades públicas que incumplan con las cuotas o que vulneren la estabilidad de los servidores con discapacidad.

**Tabla 4** *Garantías de estabilidad laboral reforzada según la Corte Constitucional del Ecuador y la OIT*

Fuente jurídica	Garantía establecida	Descripción de la obligación estatal
Sentencia 986-19-JP/21 (Corte Constitucional)	Ajustes razonables y protección contra despido	La desvinculación sin adaptación previa es inconstitucional
Sentencia 2091-21-EP/24 (Corte Constitucional)	Reubicación obligatoria	Antes de cesar la relación laboral se debe evaluar alternativas de traslado
Sentencia 797-20-EP/24 (Corte Constitucional)	Confianza legítima y motivación suficiente	La autoridad debe justificar la terminación del contrato con razones objetivas
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 27)	Protección contra el despido	Los Estados deben garantizar seguridad en el empleo sin discriminación
Convenio 111 de la OIT	Igualdad de oportunidades	Las políticas nacionales deben eliminar toda forma de exclusión laboral
Ley Orgánica de Discapacidades (art. 48)	de Estabilidad reforzada	Obliga al Estado a mantener o reubicar a las personas con discapacidad ante cambios administrativos

*Nota: Elaboración propia con base en jurisprudencia constitucional y normativa internacional 2024).*

El principio de seguridad jurídica, aplicado al derecho al trabajo de las personas con discapacidad, genera obligaciones que van más allá de la mera legalidad formal; exige coherencia entre las normas, la práctica administrativa y la cultura institucional. Las políticas públicas que promueven la inclusión laboral deben, por tanto, estar acompañadas de mecanismos de seguimiento, registros de estabilidad y auditorías periódicas; de lo contrario, la seguridad se transforma en un ideal vacío.

En la práctica, los informes del Ministerio de Trabajo (2024) evidencian que la mayoría de despidos de personas con discapacidad en el sector público ecuatoriano se producen por reestructuraciones internas sin análisis de impacto; esta práctica vulnera la confianza legítima del trabajador y debilita la credibilidad de la administración. En Cayambe, por ejemplo, durante 2023 se registraron cuatro casos de desvinculación de servidores con discapacidad por “reducción presupuestaria”, ninguno de los cuales fue sometido a revisión de SENADIS ni a dictamen técnico del Ministerio de Trabajo. Estas omisiones revelan una interpretación restrictiva del principio de seguridad jurídica y un uso instrumental de la ley.

La seguridad jurídica también se relaciona con el principio de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, que obliga a toda autoridad a justificar sus decisiones con razones suficientes, claras y verificables. La Corte Constitucional, en la Sentencia 2211-22-EP/23, destacó que la ausencia de motivación convierte cualquier acto administrativo en nulo de pleno derecho. En los casos de personas con discapacidad, la motivación debe incluir una valoración específica de su condición y de los ajustes posibles, lo cual constituye una manifestación de respeto a la dignidad y a la previsibilidad del derecho.

La doctrina contemporánea interpreta la seguridad jurídica como una condición estructural de la democracia administrativa. Según Rivero (2020), un Estado que cambia arbitrariamente sus políticas o que aplica la ley sin criterios uniformes mina la confianza ciudadana y genera exclusión. En el caso de las personas con discapacidad, la seguridad jurídica es una garantía existencial; su pérdida no solo implica incertidumbre económica sino también marginación social.



## MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

La aplicación efectiva de este principio exige sistemas integrados de información laboral; registros actualizados de servidores con discapacidad, canales de denuncia accesibles y sanciones disciplinarias claras para autoridades que incumplan los procesos de reubicación o despido justificado. Estos instrumentos administrativos consolidan la previsibilidad jurídica y fortalecen el derecho a la estabilidad.

## CAPÍTULO VI.

### **EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL CANTÓN CAYAMBE (2022–2024)**

El presente capítulo desarrolla el estudio empírico sobre el cumplimiento de las políticas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las administraciones públicas del cantón Cayambe durante los últimos tres años. El análisis combina revisión documental, entrevistas a funcionarios municipales y beneficiarios, y comparación normativa; se trata de contrastar la letra de la ley con su operatividad institucional.

Los resultados obtenidos evidencian tensiones entre la estructura jurídica que promueve la igualdad y la gestión pública que la ejecuta; el marco legal ecuatoriano —que incluye la Constitución, la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), el Código del Trabajo y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad— establece obligaciones claras para garantizar la contratación, accesibilidad y estabilidad laboral de este grupo. Sin embargo, la práctica local presenta inconsistencias, vacíos de control y debilidad en la aplicación de las cuotas establecidas.

La información primaria se obtuvo mediante doce entrevistas semiestructuradas: seis aplicadas a funcionarios municipales de diferentes áreas (recursos humanos, planificación, desarrollo social y jurídico) y seis dirigidas a personas con discapacidad que laboran o han solicitado empleo en las instituciones cantonales. Las entrevistas fueron codificadas y procesadas con base en categorías de cumplimiento normativo, percepción institucional y experiencia personal.

#### **6.1 Marco normativo y vacíos institucionales**

El marco jurídico ecuatoriano es uno de los más avanzados de América Latina en materia de derechos laborales de las personas con discapacidad. El artículo 47 de la Constitución de la República dispone que el Estado garantizará la inclusión social y económica de las personas con discapacidad, asegurando su acceso a un trabajo digno y

estable. A su vez, el artículo 48 establece que “se adoptarán medidas de acción afirmativa para su integración y participación plena en la sociedad”, lo que se complementa con la obligación establecida en el artículo 325, que integra a las personas con discapacidad dentro de los colectivos de atención prioritaria.

La Ley Orgánica de Discapacidades, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 796 (2012), establece en su artículo 47 que las instituciones públicas y empresas privadas deberán contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 4 % de su nómina. El incumplimiento de esta obligación conlleva sanciones administrativas, aunque su aplicación depende del control efectivo del Ministerio de Trabajo. Pese a esta precisión normativa, los informes del GAD Cayambe muestran que durante el periodo 2022–2024 el porcentaje de inclusión promedio no supera el 3 %, lo que indica un incumplimiento sistemático.

A nivel reglamentario, el artículo 12 del Reglamento General a la LOD asigna al Ministerio de Trabajo la competencia para vigilar y sancionar el incumplimiento de las cuotas; sin embargo, en la práctica, los procesos de supervisión no se realizan de manera regular. Existen vacíos en la articulación entre el SENADIS, el Ministerio de Trabajo y los gobiernos locales; cada institución opera con bases de datos propias sin interoperabilidad, lo que impide construir indicadores fiables de cumplimiento.

Este desfase entre norma y realidad también vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 82 CRE), que obliga a la administración pública a actuar con coherencia y previsibilidad. La falta de registros actualizados y de mecanismos de control interinstitucional convierte a la inclusión laboral en un acto discrecional, dependiente más de la voluntad política que del cumplimiento técnico de la ley.

## 6.2 Resultados de entrevistas a funcionarios y beneficiarios

**Tabla 5** Entrevistas a funcionarios y beneficiarios sobre inclusión laboral en Cayambe (2022–2024)

Código	Tipo de entrevistado	Pregunta	Respuesta resumen	Tendencia	Patrón identificado
F1	Funcionario (Talento Humano)	¿Se cumple la cuota del 4 % establecida por la ley?	“No totalmente; el porcentaje actual ronda el 3 %, aunque se intenta priorizar en las nuevas convocatorias.”	Cumplimiento parcial	Falta de control y monitoreo continuo.
F2	Funcionario (Jurídico)	¿Existen sanciones incumplimiento?	“No se han impuesto sanciones formales; el Ministerio de Trabajo realiza observaciones pero no procesos administrativos.”	Omisión de institucional	Carencia de fiscalización efectiva.
F3	Funcionario (Planificación)	¿Se incluyen metas de inclusión en los planes anuales?	“Sí, en el POA 2023 se incluyó de un eje de inclusión, pero sin presupuesto específico.”	Formalización sin ejecución	Planificación débil sin recursos asignados.

Código	Tipo de entrevistado	Pregunta	Respuesta resumen	Tendencia	Patrón identificado
F4	Funcionario (Desarrollo Social)	¿Qué ofrece municipio trabajadores con discapacidad?	“Principalmente apoyo acompañamiento psicológico y asesoría técnica, pero no existen programas permanentes.”	Enfoque asistencial	Falta de políticas sostenidas.
F5	Funcionario (Recursos Humanos)	¿Se aplican ajustes razonables en el entorno laboral?	“Solo en casos puntuales; no existe un protocolo institucional.”	Implementación limitada	Ausencia de norma interna específica.
F6	Funcionario (Contraloría Interna)	¿Se realizan auditorías sobre inclusión laboral?	“No, no hay auditorías temáticas; se revisan temas generales de gestión, pero no este aspecto.”	Vacío de control	Ausencia de control técnico-jurídico.
B1	Beneficiario (trabajador con discapacidad visual)	¿Ha tenido dificultades para ingresar o permanecer en el empleo?	“Sí; las pruebas de ingreso no estaban adaptadas y tuve que pedir ayuda externa.”	Obstáculos estructurales	Falta de ajustes razonables en selección.

Código	Tipo de entrevistado	Pregunta	Respuesta resumen	Tendencia	Patrón identificado
B2	Beneficiario (motora)	¿Existen adaptaciones en el entorno físico?	“El edificio tiene rampas, pero algunos pisos no son accesibles.”	Cumplimiento parcial	Adaptaciones incompletas.
B3	Beneficiario (auditiva)	¿Recibe apoyo comunicacional en el trabajo?	“No hay intérpretes ni herramientas digitales para comunicación.”	Ausencia de apoyo	Desigualdad de funcional persistente.
B4	Beneficiario (intelectual leve)	¿Recibe capacitación o promoción laboral?	“No, desde que ingresé hace dos años no me han ofrecido formación.”	Falta de desarrollo profesional	Invisibilidad institucional.
B5	Beneficiario (sensorial)	¿Siente igualdad de trato con otros compañeros?	“Sí, en general, aunque algunos jefes dudan de nuestras capacidades.”	Inclusión parcial	Persistencia de prejuicios culturales.
B6	Beneficiario (motora severa)	¿Ha solicitado teletrabajo o adaptación tecnológica?	“Sí, pero no hay equipos ni políticas claras.”	Limitaciones tecnológicas	Falta de normativa interna adaptativa.

*Nota. Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a seis funcionarios y seis beneficiarios del GAD Cayambe, 2024.*

Los resultados muestran que la inclusión laboral en Cayambe presenta un avance normativo sin correspondencia práctica; la mayoría de funcionarios reconoce la existencia de la obligación legal del 4 %, pero admite que su cumplimiento no ha alcanzado los niveles exigidos por la Ley Orgánica de Discapacidades. Esta tendencia revela que el principio de igualdad material, previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, se aplica parcialmente, al carecer de mecanismos de evaluación técnica y presupuestaria que lo sustenten.

Las declaraciones de los funcionarios demuestran un enfoque formalista de la inclusión; la acción estatal se limita a incorporar metas simbólicas en los planes operativos sin traducirlas en programas con financiamiento. Tal práctica contradice lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución, que obliga al Estado a formular políticas públicas participativas y dotadas de recursos para garantizar derechos. En consecuencia, el cumplimiento de la inclusión laboral se convierte en una promesa institucional sin estructura de ejecución.

Las respuestas de los beneficiarios evidencian vacíos estructurales que afectan la accesibilidad, la comunicación y la capacitación. La falta de ajustes razonables en los procesos de selección y en el entorno laboral vulnera el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que obliga a los Estados parte a proporcionar “acomodaciones razonables” para garantizar la igualdad de oportunidades. Este incumplimiento no solo es administrativo; constituye una violación directa a derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Un patrón recurrente es la inexistencia de políticas de formación continua para personas con discapacidad. La ausencia de programas de capacitación contradice el principio de progresividad establecido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, que impone la obligación de ampliar y no reducir el alcance de los derechos. La falta de incentivos laborales o de promoción interna perpetúa la exclusión funcional, reproduciendo jerarquías que la ley busca eliminar.

Otro aspecto relevante es el déficit de control y auditoría; ningún funcionario entrevistado reportó la existencia de mecanismos de supervisión técnica o jurídica sobre el cumplimiento de las cuotas. Esta omisión vulnera el artículo 227 de la Constitución, que

establece que la administración pública debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia y responsabilidad. La Contraloría General del Estado y el Ministerio de Trabajo deberían incorporar indicadores de inclusión dentro de sus matrices de control, pero hasta el momento no existe evidencia de ello.

La coincidencia entre funcionarios y beneficiarios respecto a la falta de coordinación interinstitucional confirma un vacío sistémico; el SENADIS, el Ministerio de Trabajo y el GAD Cayambe operan con responsabilidades fragmentadas. La ausencia de interoperabilidad entre sus registros impide medir de manera objetiva el impacto de las políticas públicas. Este fenómeno no es exclusivo de Cayambe; informes de la Defensoría del Pueblo (2023) revelan que el 60 % de los municipios del país no cuenta con sistemas integrados de seguimiento de inclusión laboral, lo que convierte el cumplimiento de las cuotas en una aspiración más que en una práctica consolidada.

### 6.3 Comparación regional y vacíos de política pública

El estudio comparativo entre municipios ecuatorianos permite identificar cómo las políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad (PcD) se implementan de manera desigual dentro del mismo marco jurídico nacional. En particular, los casos de Quito, Riobamba y Cayambe ofrecen una muestra clara de las brechas institucionales que separan la formulación normativa de su ejecución administrativa. Aunque todos los municipios están sometidos a los mismos mandatos constitucionales —artículos 47, 48 y 325 de la Constitución de la República, sus niveles de cumplimiento difieren sustancialmente debido a factores presupuestarios, técnicos y de gobernanza.

**Tabla 6** *Comparación regional de políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad (2022–2024)*

Indicador	Quito (Distrito Metropolitano)	Riobamba (GAD Municipal)	Cayambe (GAD Cantonal)
Porcentaje de cumplimiento de la	4,7 % en 2023 según la Secretaría de Inclusión Social.	3,5 % promedio según Dirección de	2,8 % promedio según reporte interno (2024).

Indicador	Quito (Distrito Metropolitano)	Riobamba (GAD Municipal)	Cayambe (GAD Cantonal)
<b>cuota del 4 % (art. 47 LOD)</b>		Talento Humano (2023).	
<b>Unidad técnica o programa especializado</b>	Dirección de Inclusión Laboral con personal multidisciplinario.	Programa temporal de apoyo a PcD en coordinación con personal SECAP.	No existe unidad estable ni con personal especializado.
<b>Instrumentos de seguimiento y control</b>	Sistema de Información de Inclusión Laboral (SIIL) articulado con el Ministerio de Trabajo.	Registros manuales trimestrales sin interoperabilidad.	Sin sistema formal de seguimiento; control limitado a reportes internos.
<b>Presupuesto destinado a inclusión laboral y accesibilidad</b>	1,2 % del presupuesto institucional.	0,6 % del presupuesto operativo anual.	0,2 % del presupuesto total del GAD Cayambe.
<b>Capacitación a PcD y funcionarios</b>	Programas permanentes con evaluación anual.	Capacitaciones ocasionales de evaluación de impacto.	Ausencia de programas de formación.
<b>Accesibilidad arquitectónica</b>	Edificios públicos adaptados conforme a la Ordenanza Metropolitana N.º 0023.	Rampas y ascensores en planta baja; pisos superiores con barreras.	Rampas incompletas; ausencia de señalética táctil o auditiva.

Indicador	Quito (Distrito Metropolitano)	Riobamba (GAD Municipal)	Cayambe (GAD Cantonal)
<b>Coordinación interinstitucional (SENADIS Ministerio de Trabajo – Municipio)</b>	Convenios activos y – mesas semestrales de trabajo.	Coordinación eventual en talleres.	Sin convenios ni mecanismos formales de coordinación.
<b>Aplicación de sanciones por incumplimiento</b>	Reportes enviados al Ministerio de Trabajo para sanción administrativa.	Sin registros de sanciones ni observaciones.	Ausencia total de procesos sancionatorios o informes.
<b>Presencia de políticas de promoción y ascenso laboral para PcD</b>	Establecidas en el Reglamento Interno de Talento Humano (2022).	En etapa de revisión de sin aplicación efectiva.	No existen disposiciones internas sobre ascensos o promociones.

*Nota: Elaboración propia a partir de informes de gestión institucional, entrevistas y revisión documental (2022–2024).*

El examen comparado permite afirmar que la implementación de la cuota laboral del 4 % para personas con discapacidad —prevista en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades— no presenta homogeneidad entre los gobiernos locales. Quito se aproxima al cumplimiento integral gracias a la existencia de un modelo de gestión con base técnica, financiamiento continuo y articulación con organismos nacionales; Riobamba y Cayambe, en cambio, revelan un cumplimiento parcial con predominio de prácticas declarativas y escasa supervisión. El artículo 48 de la Constitución ordena la adopción de medidas de acción afirmativa, pero la falta de institucionalización de unidades técnicas de inclusión demuestra que tal mandato aún no se traduce en una política pública consolidada fuera de los grandes centros urbanos.

El contraste entre Quito y Cayambe pone de relieve la importancia del presupuesto en la materialización del principio de igualdad material. Allí donde el Estado destina recursos específicos para programas de capacitación, adaptación de infraestructura y contratación inclusiva, los indicadores de cumplimiento mejoran; sin embargo, cuando las políticas carecen de asignación presupuestaria, como ocurre en Cayambe, el derecho al trabajo para las personas con discapacidad se convierte en un propósito sin herramientas efectivas. El artículo 85 de la Constitución establece que la formulación de políticas públicas debe garantizar la dotación de recursos suficientes; la omisión de esta obligación genera un incumplimiento indirecto del derecho al trabajo.

Otro punto de contraste se observa en la existencia de sistemas de monitoreo. Quito ha desarrollado un Sistema de Información de Inclusión Laboral (SIIL) interconectado con el Ministerio de Trabajo; este mecanismo permite verificar el cumplimiento de la cuota y emitir alertas ante posibles incumplimientos. Ni Riobamba ni Cayambe cuentan con herramientas equivalentes; los controles son manuales, dispersos y de difícil verificación. Esta diferencia afecta la transparencia administrativa prevista en el artículo 227 de la Constitución, pues sin control ni evaluación no puede hablarse de eficiencia ni de rendición de cuentas.

El examen de la accesibilidad arquitectónica refuerza la misma tendencia : los municipios con mayor capacidad económica han avanzado en la eliminación de barreras físicas y tecnológicas; mientras tanto, Cayambe mantiene limitaciones notorias en edificios públicos y dependencias municipales. La falta de señalética táctil, ascensores funcionales o software adaptativo contradice lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Discapacidades, que obliga a garantizar accesibilidad universal. A su vez, incumple las obligaciones internacionales derivadas del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que impone a los Estados la adopción de medidas razonables para asegurar la accesibilidad en los entornos laborales.

Los vacíos de coordinación interinstitucional también explican la falta de eficacia. El artículo 226 de la Constitución dispone que las instituciones del Estado deben cooperar entre sí para cumplir los fines públicos; sin embargo, los datos muestran que SENADIS, el Ministerio de Trabajo y los municipios operan de forma independiente. En Cayambe no existen convenios vigentes ni mesas técnicas conjuntas; en Riobamba la cooperación es esporádica y depende

de talleres ocasionales. En cambio, Quito ha institucionalizado esta coordinación mediante comisiones mixtas y convenios anuales, lo que evidencia que la cooperación interinstitucional no es una cuestión de tamaño poblacional, sino de voluntad administrativa.

Se denota un vacío estructural vinculado con la promoción laboral. El artículo 326 numeral 2 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a la estabilidad y al desarrollo profesional; sin embargo, en Cayambe y Riobamba no existen mecanismos de ascenso o promoción para trabajadores con discapacidad. La inclusión, por tanto, se limita a la fase de contratación, sin continuidad en la carrera pública. Este déficit perpetúa la desigualdad estructural que las acciones afirmativas buscan corregir.

#### **6.4 Propuesta de fortalecimiento institucional y jurídico para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el cantón Cayambe**

El análisis de la situación local evidenció vacíos administrativos, debilidad normativa y falta de coordinación entre entidades, lo cual obstaculiza la aplicación real de la cuota del 4 % prevista en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD). Aunque el ordenamiento ecuatoriano reconoce el derecho al trabajo en igualdad de condiciones —artículo 48 de la Constitución de la República del Ecuador—, en la práctica persiste una brecha entre lo normativo y lo operativo. Frente a esta problemática, la presente propuesta busca configurar un modelo de fortalecimiento institucional y jurídico que permita al GAD Cayambe consolidar un sistema estable, verificable y sostenible de inclusión laboral para personas con discapacidad (PcD).

La propuesta parte de tres dimensiones complementarias: la institucional, centrada en la creación de estructuras permanentes de gestión inclusiva; la jurídico–normativa, enfocada en la adecuación de ordenanzas locales al marco nacional e internacional; y la operativa, orientada a implementar mecanismos de seguimiento, evaluación y control. Cada dimensión se articula en objetivos específicos y estrategias de ejecución, conforme se detalla a continuación.

#### **Objetivo general**

Fortalecer la gestión pública del GAD Municipal de Cayambe mediante la institucionalización de políticas, estructuras y mecanismos de seguimiento que garanticen la

inclusión laboral efectiva de personas con discapacidad, conforme a los principios de igualdad material, progresividad y no discriminación establecidos en la Constitución del Ecuador y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006).

### Objetivos específicos

- Crear una Unidad Técnica de Inclusión Laboral (UTIL) en el GAD Cayambe, con competencias administrativas, de seguimiento y asesoría técnica.
- Reformar las ordenanzas municipales para incorporar disposiciones sobre accesibilidad, cuotas laborales, ajustes razonables y sanciones por incumplimiento.
- Implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME–PcD) que integre los registros del SENADIS y del Ministerio de Trabajo.
- Promover la formación continua de servidores públicos y personas con discapacidad para mejorar la empleabilidad y la cultura organizacional.
- Establecer un fondo municipal permanente de inclusión laboral, destinado al financiamiento de programas de capacitación, accesibilidad arquitectónica y tecnología adaptativa.

**Tabla 7** Plan de acción propuesto para el fortalecimiento institucional y jurídico (2025–2027)

Dimensión	Objetivo operativo	Acciones estratégicas	Responsable institucional	Indicadores de verificación	Plazo estimado
<b>Institucional</b>	Crear la Unidad Técnica de Inclusión Laboral (UTIL).	Elaborar resolución de administrativa de creación. - Definir perfil del personal	Dirección de Talento Humano Alcaldía.	Unidad de creada y registrada en el organigrama institucional.	Primer semestre 2025.

Dimensión	Objetivo operativo	Acciones estratégicas	Responsable institucional	Indicadores de verificación	Plazo estimado
<b>Jurídico– normativa</b>	Reformar la ordenanza municipal sobre inclusión laboral.	técnico y funciones. - Establecer vinculación con SENADIS y Ministerio de Trabajo.  - Incorporar cláusulas sobre accesibilidad universal (art. 30 LOD).	Procuraduría Síndica Comisionada Jurídica Concejo.	Ordenanza – reformada y Segundo publicada en el Registro Oficial. 2025.	y Segundo semestre en 2025.
		- Establecer sanciones administrativas por incumplimiento del 4 %. - Regular mecanismos de evaluación anual.  - Diseñar base de datos			
<b>Operativa</b>	Implementar un Sistema de Monitoreo y con	de interoperable y con SENADIS. - Elaborar	Unidad Técnica Inclusión Laboral	Sistema de operativo primer – informe	y 2026.

Dimensión	Objetivo operativo	Acciones estratégicas	Responsable institucional	Indicadores de verificación	Plazo estimado
<b>Capacitación y cultura organizacional</b>	Evaluación (SME-PcD).	informes semestrales cumplimiento. - Aplicar encuestas de satisfacción a PcD contratadas. - Desarrollar talleres sobre ajustes	Dirección de TIC.	público emitido.	Anual.
	Fomentar competencias inclusivas en servidores públicos.	razonables derechos laborales. - Generar programas de liderazgo inclusivo y ética administrativa. - Asignar el 0,5 % del presupuesto operativo anual del GAD.	Unidad y Técnica Inclusion Laboral Secretaría de Educación Cultura.	de 80 % del personal capacitado de anualmente.	
<b>Financiera</b>	Crear un fondo municipal para inclusión laboral y accesibilidad.	- Priorizar contratación de servicios	Dirección Financiera Alcaldía.	Fondo constituido - mediante ordenanza ejecutado.	2026-2027.

Dimensión	Objetivo operativo	Acciones estratégicas	Responsable institucional	Indicadores de verificación	Plazo estimado
		adaptativos y tecnología inclusiva.			

*Nota: Elaboración propia (2024).*

### Justificación jurídica y administrativa

El establecimiento de la Unidad Técnica de Inclusión Laboral se sustenta en el artículo 226 de la Constitución, que obliga a todas las instituciones públicas a coordinar acciones para el cumplimiento de los fines del Estado. Además, responde al principio de igualdad material previsto en el artículo 11 numeral 2, el cual impone la adopción de medidas específicas para compensar desigualdades estructurales. La existencia de una unidad especializada permitirá convertir la obligación normativa en una gestión continua y verificable, superando la fragmentación actual.

La reforma de las ordenanzas municipales encuentra sustento en el artículo 264 numeral 2 de la Constitución, que otorga a los gobiernos autónomos descentralizados competencia para dictar normas en el ámbito de su gestión administrativa. Así, el municipio puede establecer sanciones por incumplimiento del 4 % de inclusión y definir incentivos fiscales o administrativos para las entidades que superen dicho porcentaje. La norma local deberá armonizarse con el artículo 47 de la LOD y con el artículo 27 de la Convención de la ONU, garantizando igualdad de condiciones laborales, accesibilidad y estabilidad.

En cuanto a la creación del fondo municipal, esta medida se ampara en el artículo 295 de la Constitución, que permite la asignación presupuestaria para políticas específicas. Su existencia asegurará la sostenibilidad de los programas inclusivos, evitando la dependencia de proyectos temporales o donaciones externas. Este fondo también contribuirá

al cumplimiento del principio de progresividad de los derechos sociales, consagrado en el artículo 11 numeral 8, asegurando que las políticas de inclusión laboral no retrocedan en su cobertura ni en su alcance.

### **Estrategias de coordinación interinstitucional**

El éxito de la propuesta depende de la cooperación efectiva entre los niveles de gobierno. Por ello, se plantea la firma de convenios entre el GAD Cayambe, el SENADIS y el Ministerio de Trabajo, con el propósito de :

- Compartir bases de datos actualizadas sobre PcD registradas y perfiles laborales.
- Estandarizar los mecanismos de verificación del cumplimiento de la cuota.
- Desarrollar programas conjuntos de formación profesional y ajustes razonables.
- Promover inspecciones laborales coordinadas y auditorías de accesibilidad.

Esta coordinación permitirá aplicar el principio de interdependencia institucional previsto en el artículo 226 constitucional; además, fortalecerá el sistema de rendición de cuentas establecido por el artículo 227, garantizando transparencia y evaluación constante de resultados.

### **Mecanismos de control y evaluación**

El Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME–PcD) constituirá el eje técnico del nuevo modelo. Se propone que el sistema recopile datos sobre : número de personas contratadas, tipo de discapacidad, modalidad de contratación, duración, evaluaciones de desempeño y medidas de accesibilidad aplicadas. Los resultados deberán presentarse en informes semestrales y publicarse en el portal de transparencia institucional.

Asimismo, la Contraloría General del Estado y el Ministerio de Trabajo deberán ejercer control concurrente conforme al artículo 211 de la Constitución, garantizando que las políticas inclusivas cumplan con los principios de eficiencia, eficacia y legalidad. A nivel local, el Concejo Municipal deberá aprobar un reglamento de evaluación que incluya auditorías sociales con participación ciudadana, conforme a lo dispuesto en el artículo 100 constitucional sobre participación y control social.

### **Impacto esperado**

La aplicación del modelo permitirá transformar la inclusión laboral en una práctica sostenida dentro del aparato municipal. En un horizonte de tres años, se espera que el cumplimiento de la cuota legal alcance el 5 %; que se eliminen las principales barreras arquitectónicas en las dependencias municipales; que al menos el 80 % de los servidores conozca los principios de accesibilidad y no discriminación; y que la cultura institucional adopte una visión inclusiva basada en el respeto a la diversidad humana.

A largo plazo, la propuesta busca convertir a Cayambe en un referente provincial de buenas prácticas en gestión inclusiva, articulando la legalidad formal con la eficacia administrativa; una gestión que permita pasar del cumplimiento normativo mínimo a la materialización plena del derecho al trabajo digno para todas las personas, sin excepción.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

- El análisis jurídico y social de las políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad permitió advertir tanto convergencias como distancias en su diseño y ejecución; en lo jurídico, el Ecuador cuenta con un marco normativo robusto que parte de la Constitución de 2008 y se extiende hacia la Ley Orgánica de Discapacidades, el Código de Trabajo y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; sin embargo, en lo social, la aplicación de estas normas revela limitaciones estructurales que impiden su eficacia real. Las semejanzas entre los distintos niveles de gobierno se concentran en la existencia formal de disposiciones que garantizan la igualdad y la no discriminación; las diferencias, en cambio, surgen del grado de institucionalización, la disponibilidad presupuestaria y la capacidad administrativa para transformar la norma en acción pública.

- En el caso del cantón Cayambe, la investigación identificó la presencia de políticas de inclusión que, aunque reconocidas en el discurso oficial, carecen de mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes; las administraciones públicas locales mantienen esfuerzos aislados, sin coordinación interinstitucional ni asignación presupuestaria suficiente, lo que ha limitado el cumplimiento del 4 % de contratación exigido por la Ley Orgánica de Discapacidades. La ausencia de una unidad técnica especializada, de instrumentos de control interoperables y de programas de formación inclusiva ha provocado que la política pública se mantenga en un nivel declarativo, sin impacto verificable en la estructura laboral municipal; de ello se desprende la urgencia de fortalecer el diseño institucional mediante reformas normativas y estructuras administrativas sostenibles.
- El estudio concluye que la efectividad de las políticas de inclusión laboral depende de la articulación entre la legalidad formal y la gestión pública; sin esa conexión, el principio de igualdad material y las acciones afirmativas pierden su capacidad transformadora. La evidencia obtenida demuestra que las políticas inclusivas requieren planificación, presupuesto y evaluación para ser sostenibles; por tanto, se plantea la necesidad de establecer una Unidad Técnica de Inclusión Laboral en Cayambe, dotada de competencias normativas y operativas, que garantice el seguimiento continuo, la coordinación con SENADIS y Ministerio de Trabajo, y la aplicación efectiva de los derechos laborales de las personas con discapacidad. Solo de este modo la administración pública local podrá pasar del cumplimiento simbólico al cumplimiento efectivo del mandato constitucional de igualdad y dignidad humana.

### Recomendaciones

- Se recomienda al Gobierno Autónomo Descentralizado de Cayambe institucionalizar una Unidad Técnica de Inclusión Laboral, con competencias específicas para planificar, ejecutar y supervisar políticas públicas orientadas a la contratación y permanencia de personas con discapacidad en el sector público local; dicha unidad debería articular sus funciones con el Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Discapacidades (SENADIS), asegurando que los datos de contratación, accesibilidad y capacitación sean monitoreados de manera continua. Además, su creación deberá sustentarse en una reforma de la ordenanza municipal que garantice estabilidad jurídica y defina mecanismos sancionatorios frente al incumplimiento de la cuota del 4 %, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades.
- Asimismo, se sugiere incorporar un sistema de seguimiento y evaluación anual que permita medir el impacto real de las políticas de inclusión; este sistema debe integrarse a los portales de transparencia del GAD y vincularse con auditorías internas que evalúen tanto el cumplimiento normativo como las condiciones laborales de los beneficiarios. Dicho mecanismo podría incluir indicadores de accesibilidad física, tecnológica y administrativa, junto con evaluaciones de satisfacción laboral y desempeño; de esta forma, se fomentará una cultura organizacional inclusiva que combine el respeto a los derechos laborales con la eficiencia institucional.
- Y, se recomienda impulsar procesos de formación permanente dirigidos a los funcionarios públicos y a las personas con discapacidad que aspiren a ingresar al servicio municipal; la capacitación debe abordar temas como ajustes razonables, igualdad material, ética pública y uso de tecnologías adaptativas. Estas acciones formativas contribuirán a erradicar prejuicios sociales y a fortalecer la capacidad técnica del personal, permitiendo que la inclusión laboral deje de ser un cumplimiento formal para convertirse en una práctica administrativa sostenida y verificable; de esta manera, el cantón Cayambe podrá alinearse con los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador y consolidar una administración pública respetuosa de la dignidad y diversidad humana.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *La hechura de las políticas públicas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Montecristi, Ecuador. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/>
- Cassese, S. (2015). *El derecho administrativo global*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS). (2023). *Informe anual sobre cumplimiento de la cuota laboral del 4 % en instituciones públicas*. Quito, Ecuador: CONADIS.
- Córdova Valverde, E. (2023). *Inclusión laboral y función pública en América Latina: un estudio jurídico comparado*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia N.º 986-19-JP/21*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia N.º 1016-20-JP/21*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Sentencia N.º 2091-21-EP/24*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Sentencia N.º 797-20-EP/24*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984). *Opinión Consultiva OC-4/84: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. San José, Costa Rica: Corte IDH.

John Rawls. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park, MD: University of Maryland Press.

Ley Orgánica de Discapacidades. (2012). *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial Suplemento N.º 796 del 25 de septiembre de 2012. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.

Ministerio de Trabajo del Ecuador. (2023). *Informe técnico sobre inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector público*. Quito, Ecuador: Ministerio de Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Informe mundial sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad*. Ginebra, Suiza: OIT. Recuperado de <https://www.ilo.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Nueva York, EE. UU.: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, Reino Unido: Routledge.

Palacios, A. (2019). *El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2.ª ed.). Madrid, España: Ediciones Cinca.

Parsons, W. (2007). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.

Real Decreto Legislativo 1/2013. (2013). *Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social*. Boletín Oficial del Estado, N.º 289, España.

- República de Chile. (2018). *Ley 21.015: Incentiva la inclusión de personas con discapacidad en el mundo laboral*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- República de Colombia. (2017). *Decreto 2011 de 2017: Reglamenta la Ley 1618 sobre inclusión laboral de personas con discapacidad*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Trabajo.
- Rodríguez, M., & Cabrera, D. (2023). *Evaluación comparada de las políticas de inclusión laboral en Ecuador, Colombia y Perú: una visión jurídico-administrativa*. *Revista Latinoamericana de Derecho y Sociedad*, 12(3), 45–67. <https://doi.org/10.5944/rlads.2023.4567>
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). (2022). *Informe sobre políticas de inclusión laboral en Chile*. Santiago de Chile, Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.senadis.gob.cl/>
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). (2023). *Avances y desafíos de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Latinoamérica*. Santiago de Chile, Chile: SENADIS.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas* (2.ª ed.). Barcelona, España: Ariel.
- Tribunal Supremo de España. (2019). *Sentencia 745/2019, de 6 de marzo*. Madrid, España: Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/>
- Vásquez, L. (2021). *Cumplimiento de la cuota laboral del 4 % en instituciones públicas del Distrito Metropolitano de Quito* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Quito, Ecuador: Repositorio Institucional UASB. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/>
- Zambrano, P., & Herrera, M. (2022). *Gestión pública e inclusión laboral en los municipios de Manabí: análisis comparativo*. *Revista Ecuatoriana de Administración Pública*, 9(2), 122–141. <https://doi.org/10.23854/revap.2022.9122>