

DOI: [10.20868/tf.2022.20.5141](https://doi.org/10.20868/tf.2022.20.5141)

Katherine M. Chacón Martínez (autora) *

Fecha de presentación: 19.03.2023

Tutor: José Miguel Fernández Güell

Resumen

La gestión pública de transporte y accesibilidad universal en Ecuador está cambiando a partir de la generación del “Plan de Movilidad Urbana y Sostenible”. En este contexto, este estudio se basa en el análisis de los procesos administrativos y mecanismos de implementación desde un enfoque sistémico investigando a cada una de las instituciones que intervienen en el sistema de transporte terrestre y que permitan reconocer el estado actual de los métodos administrativos que rigen la accesibilidad e inclusión. La investigación se basa en tres componentes: identificación de las instituciones involucradas, entrevistas individuales y/o grupales y análisis a los estatutos y atribuciones institucionales. Los resultados muestran las fortalezas y debilidades dentro del accionar para así proponer recomendaciones generales que permitan fortalecer la gestión pública y contribuyan a la planificación e implementación de sistemas de transporte terrestre accesibles en el país.

Palabras clave

Gestión pública, accesibilidad universal, inclusión, transporte terrestre, instituciones.

Abstract

The public management of transport and universal accessibility in Ecuador is changing from the generation of the "Urban and Sustainable Mobility Plan". In this context, this study is based on the analysis of the administrative processes and implementation mechanisms from a systemic approach, investigating each of the institutions that intervene in the land transport system and that allow recognizing the current state of the administrative methods that govern accessibility and inclusion. The research is based on three components: identification of the institutions involved, individual and/or group interviews, and analysis of the institutional statutes and attributions. The results show the strengths and weaknesses within the action to propose general recommendations to strengthen public management and contribute to the planning and implementation of accessible land transportation systems in the country.

Keywords

Public management, universal accessibility, inclusion, land transport, institutions.

* Katherine M. Chacón Martínez es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.
katherine@worldenabed.org

1. Introducción

La gestión pública de la sociedad exige que las políticas tradicionales dirigidas a colectivos estén complementadas por enfoques personalizados. Estas políticas deben estar dirigidas a las personas y enmarcarse en las necesidades, la vocación redistribuidora y en el principio de igualdad (Subirats, 2004). La Constitución del Ecuador (2008) declara en el Art. 31 que *“El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”*. Dicha gestión democrática se establece a partir del principio de la participación, donde, el Art. 95 establece que *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”*.

El concepto básico de la gestión pública según Brugué y Subirats (1996) menciona que gestionar significa conducir los asuntos de alguien y, también ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización, es decir, administrar el buen funcionamiento de una organización. En este contexto, el análisis con relación a la Constitución y el concepto básico expuesto nos expresa que los ecuatorianos bajo principio de la participación pueden velar por el cumplimiento del eficiente y eficaz funcionamiento de las instituciones.

Blanca Olías de Lima (2014) nos dice que la gestión pública es un conjunto de acciones y procesos que hacen efectivos los objetivos, metas y estrategias de gobierno, por lo tanto, es la implementación de las políticas públicas. Granda cita a Olías de Lima (2018) quien se refiere a que la administración tradicional está cuestionada por la forma de regulación y control en el marco del derecho y las garantías procesales, lo que genera incentivos de búsqueda de eficiencia por la producción de nuevos servicios de carácter social y universal. Granda concluye diciendo que la administración pública y su institucionalidad deben ser un referente para toda la sociedad, debe cuidar y cumplir sus principios, especialmente desde la cotidianidad de sus acciones con la finalidad de lograr la inclusión de los ciudadanos por medio de la garantía de acceso a servicios públicos de calidad.

La inclusión debe ser constituida a partir de la generación de políticas públicas que aborden varios ámbitos de acción (Pineda, 2020). González de Olarte (2014) define a la inclusión como incorporar a todas las *personas* en el sistema social, económico, y político y, para ello, crear oportunidades iguales para todos, compensando y haciendo que los que tienen menos participen de la solución de sus propios problemas. Pineda (2020) complementa diciendo que la inclusión se hace efectiva cuando hay un resultado de integración de políticas de empleo, educación, acceso físico, movilidad, participación y servicios de independencia. Este abordaje demanda un análisis multisectorial, lo que genera una alta complejidad de ejecución. Esta característica se ha convertido en la mayor debilidad histórica ya que dificulta la capacidad de análisis y la correcta toma de decisiones políticas (Fernández Güell, 2011).

Las políticas públicas deben estar enmarcadas en el enfoque de derechos humanos (CIDH, 2018). Javier Iguñiz (2014) nos dice que una buena política pública es aquella que contribuye a crear y fortalecer las relaciones sociales donde las personas puedan participar de manera efectiva. Esto se logra a través de la elección de las relaciones sociales en las que conviven y la manera de desempeñarse e interactuar dentro de cada una de ellas. Es decir, que las políticas públicas deben

garantizar la plena participación de todas las personas y el acceso a servicios que mejoren su calidad de vida. Esta situación conlleva a entender los regímenes de bienestar de Esping Andersen (1999). Este concepto se basa en la combinación e interdependencia del bienestar; el cual, es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia. Iguñiz (2014) reafirma que resulta necesario estudiar estas 3 organizaciones para entender las diferencias en las condiciones de vida.

Sagasti (2014) establece que las diferencias en las condiciones de vida son las que generan conflictos. Sagasti, Casabonne y Bellamy (2003) presentan un esquema conceptual que ayuda a derivar algunas políticas públicas para prevenir conflictos a partir del estudio de las relaciones entre desarrollo y conflictos violentos. En este sentido, las políticas públicas permiten prevenir conflictos violentos cuando se las vincula a un desarrollo inclusivo. Sagasti (2014) afirma que el desarrollo inclusivo debe superar la exclusión cultural y cognitiva, así como las dimensiones política, social, económica y ambiental. Es decir, que los procesos de desarrollo inclusivo pueden reducir la intensidad, amplitud y prevalencia de las dimensiones de la exclusión. El mismo autor nos dice que la exclusión social se reduce a partir del rechazo de cualquier tipo de discriminación, garantizando el acceso universal a los servicios sociales, promoviendo la igualdad de oportunidades y favoreciendo especialmente a los grupos vulnerables; entre ellos, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas, niños, etc. Adicionalmente, menciona que la exclusión ambiental se debe analizar mediante el ordenamiento territorial, la sostenibilidad, la sustentabilidad y la gestión de riesgos y desastres.

En este contexto, una de las principales estrategias mundiales para el planeamiento territorial es el desarrollo urbano inclusivo estrechamente ligado al término de accesibilidad universal. Tras un extenso trabajo de posicionamiento internacional, los principales foros multilaterales han reconocido la necesidad de que la planificación urbana contemple entre sus fundamentos a la generación de ciudades inclusivas. La Declaración del Noveno Foro Urbano Mundial (WUF9) llevada a cabo en la ciudad de Kuala Lumpur en 2018 establece en su Artículo 10 la necesidad de «Adoptar la accesibilidad y al diseño universal como principios básicos en los planes de acción nacionales, subnacionales y locales para implementar la Nueva Agenda Urbana a través de procesos y consultas inclusivos, accesibles y participativos» (UN HABITAT WUF9, 2018).

Sin embargo, Javier Miranda Erro (2016) en su estudio *“La accesibilidad Universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales”* identifica falencias en implementación de la accesibilidad, a pesar de las políticas y normativa técnica existentes. Menciona que la solución no se encuentra en la elaboración o revisión de los textos, sino en la garantía de ejecución y cumplimiento de los derechos. Esta garantía se hace efectiva cuando se dota de instrumentos y recursos que permitan convertir en realidades las acciones establecidas. De igual forma, Linares-Garcia et al. (2019) en su estudio respecto a la gestión pública de la accesibilidad espacial para PcD, determina que dentro de los niveles de política pública se han avanzado en la articulación de parámetros de accesibilidad universal. No obstante, no se han determinado acciones respecto a este ámbito en los planes de desarrollo. Por lo tanto, no garantiza una gestión pública inclusiva efectiva.

En este sentido, es fundamental generar un estudio que permita analizar de manera sistémica la gestión pública del gobierno ecuatoriano respecto a los ámbitos de inclusión y accesibilidad, de tal forma que se identifique si existen las condiciones para garantizar una implementación efectiva de los derechos fundamentales, especialmente, de las personas con discapacidad.

Hipótesis

En el contexto del desarrollo del “*Plan Nacional de Movilidad Urbana y Sostenible en Ecuador*”, se propone el estudio de la Gestión Pública Administrativa desde un enfoque sistémico analizando cada una de las instituciones que intervienen en el sistema de transporte terrestre y que permitan reconocer el estado actual de los procesos administrativos que rigen la accesibilidad e inclusión con el fin de promover futuras políticas de movilidad sostenibles e inclusivas en el país.

Objetivo y metodología

El objetivo principal de la investigación es realizar un análisis integral sobre la gestión pública del transporte terrestre de pasajeros en la República de Ecuador y la situación actual de accesibilidad física para personas con discapacidad, a partir del análisis de los procesos administrativos y mecanismos de implementación en las instituciones vinculadas al sistema de transporte, accesibilidad universal e inclusión social. El alcance de este análisis permite investigar la gestión pública respecto a la inclusión del tema de transporte accesible para personas con discapacidad y sus procesos a nivel nacional y local. La localización territorial del estudio se llevó a cabo en un asentamiento urbano de la República de Ecuador (Ciudad de Quito), un asentamiento rural (Cayambe) el cual tiene vínculo con la ciudad de Quito y la interconectividad entre ambos asentamientos (intra/interprovincial).

2. Metodología

El desarrollo de este estudio requiere analizar la gestión pública referente a la política de transporte (terrestre) accesible para personas con discapacidad. Esto con el objetivo de identificar los procesos administrativos y mecanismos de implementación que deben modificarse o crearse, en diferentes niveles de gobierno y a diferentes niveles de detalle, para concluir con recomendaciones generales. Cabe recalcar que la accesibilidad urbana exige planificación espacial efectiva, políticas de transporte estratégicas y políticas sociales inclusivas que ayuden a satisfacer y garantizar los derechos y la plena participación de las personas con discapacidad.

Para poder generar las recomendaciones generales se diseñó una metodología analítica que permite identificar los procesos administrativos y mecanismos de implementación de las instituciones públicas y de esta manera poder identificar debilidades y fortalezas dentro de la gestión de estas. A continuación, se describe los pasos realizados para generar la investigación.

El primer componente de la metodología es la Identificación de las Instituciones Involucradas por Zonas de la cadena de viaje. Esto permite identificar los actores, tanto del sector público como del privado, que tienen relevancia a la hora de desarrollar políticas, programas y proyectos que tengan un impacto directo en las cinco zonas de la cadena de viaje¹. Dentro de los actores involucrados se considera a gremios profesionales, sector público tanto del nivel nacional como del local, sector privado especialmente el automotriz, academia y sociedad civil. Para esto, se realizó una búsqueda de las instituciones que habían participado en la elaboración de los instrumentos legales o están

¹ Para fines de este estudio, se entenderá por cadena de viaje al conjunto de elementos que conforman el proceso de desplazamiento de los usuarios del sistema de transporte público terrestre desde un espacio público próximo a la estación (dentro de un radio de 50 m, NTE INEN 2849-1), la parada/estación/ terminal, el área de transferencia, el vehículo y la transferencia modal hacia otro sistema de transporte.

directamente vinculados al tema de transporte accesible de acuerdo con las zonas sugeridas de la cadena de viaje.

El segundo componente de análisis fue la realización de entrevistas Individuales y/o grupales a funcionarios de seis instituciones públicas vinculadas al sistema de transporte público terrestre. Este insumo permite identificar en dónde o en qué momento se pierde la continuidad en el proceso de implementación para lograr un producto final accesible para personas con discapacidad. Las seis instituciones fueron seleccionadas con base en las instituciones identificadas en el componente 1 (Instituciones Involucradas por Zonas) que tienen mayor injerencia en la movilidad, a escala nacional y local (considerando instituciones únicamente del Distrito Metropolitano de Quito y del Cantón Cayambe). Las entrevistas con preguntas abiertas se estructuraron en 8 ejes y permitió identificar algunas observaciones, fortalezas, debilidades y obtener insumos que aporten al desarrollo de la propuesta de recomendaciones generales para la gestión.

Por último, en el tercer componente de la metodología se analizó los Estatutos y Atribuciones de las seis instituciones seleccionadas. Dentro de este componente, se hizo un análisis de palabras clave para identificar si dentro de estos documentos oficiales se menciona palabras relacionadas con el diseño universal y accesibilidad al transporte público; de esta forma, se puede identificar si estos temas están siendo transversalizados en los estatutos de las instituciones pública analizadas. De estos documentos, también se revisó la misión, visión y objetivos institucionales, para identificar las facultades y atribuciones y líneas de acción que puedan mostrar duplicidad y brechas dentro del accionar y gestión de las instituciones relacionadas al transporte terrestre accesible.

De esta forma, a través de estos 3 componentes de análisis se propuso unas recomendaciones generales que permitan fortalecer la gestión pública y contribuyan a la planificación e implementación de sistemas de transporte público accesibles en el país.

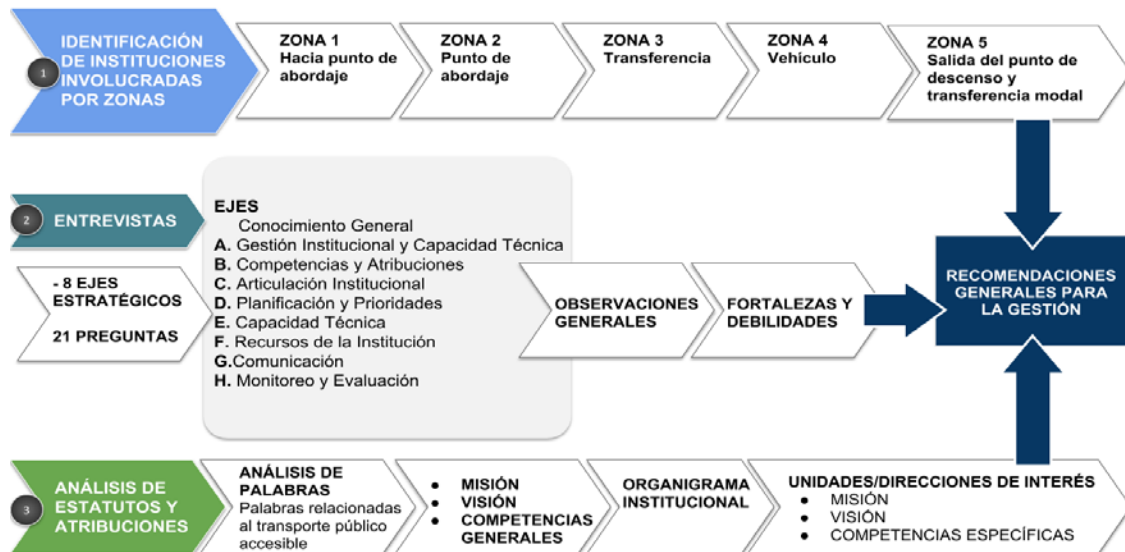


Figura 1: Metodología de análisis de la Gestión Pública al Sistema de Transporte Terrestre en Ecuador.

Fuente: Elaboración propia.

3. Desarrollo del Estudio

Para iniciar el estudio, se analizan los componentes expuestos en la metodología.

Identificación de Instituciones Responsables sobre el Transporte Público Accesible en el Ecuador

El análisis de esta sección se realizó en función de los instrumentos normativos analizados por zonas tanto a nivel nacional como a nivel local en las ciudades de Quito y Cayambe. El objetivo fue identificar las principales instituciones vinculadas al tema de transporte accesible para personas con discapacidad.

Se identificaron tanto las instituciones mencionadas en la Ley Orgánica de Discapacidades, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. De la misma forma las instituciones que trabajaron en la elaboración de la normativa técnica nacional (normas INEN) y las instituciones vinculadas a la elaboración y ejecución de las Ordenanzas de Quito y Cayambe.

En este sentido, para que el transporte público sea accesible se vincularon las 5 zonas dentro del estudio. La zona 1: hacia los puntos de abordaje y descenso, la zona 2: puntos de abordaje y descenso, la zona 3: transferencia, la zona 4: vehículo y la zona 5: salida de los puntos de abordaje y descenso y la transferencia modal. Los puntos de abordaje y descenso pueden ser una estación, terminal de transporte, parada de bus, sitio de taxis, o un área/bahía de ascenso y descenso.

A continuación, en la Figura 2 se muestra las instituciones vinculadas en cada una de las 5 zonas sugeridas para el transporte público accesible. Estas tablas, contienen las instituciones vinculadas a nivel nacional, en Quito y Cayambe, por ser las áreas de muestra elegidas para este estudio.

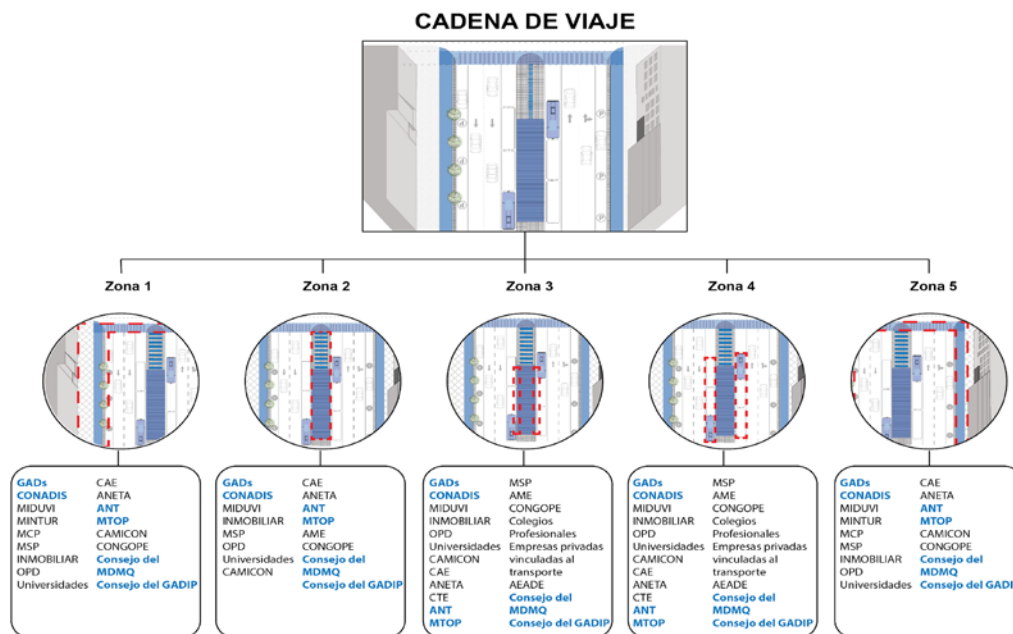


Figura 2: Diagrama de Instituciones por Zonas.

Fuente: Elaboración propia

Estructura y Alcance Institucional

Las principales instituciones públicas previamente identificadas que se encuentran directamente vinculadas al tema del transporte público accesible en el Ecuador son seis, cuyos alcances varían desde el nivel nacional hasta el nivel local. Empezando por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), es el ente principal encargado de la rectoría del sector de transporte e infraestructura a nivel nacional. Tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo “*Toda Una Vida 2017-2022*”, el MTO tiene la obligación de cumplir con los objetivos del plan en relación con sus competencias. Éstos a su vez serán analizados por el Gabinete Intersectorial de Infraestructura y Recursos Renovables y No Renovables.

Siguiendo la lógica de jerarquías señaladas en la “*Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*”, el MTO tiene influencia sobre las competencias de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT). Como agencia de regulación y control, sus competencias están relacionadas al transporte inter e intraprovincial. En consecuencia, la ANT tiene alcance nacional y se relaciona directamente con entidades de alcance local. En el análisis de las ciudades de Quito y Cayambe, la ANT apoya a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la ejecución de proyectos de movilidad.

El límite entre el alcance nacional y local varía de acuerdo con el nivel del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Los gobiernos autónomos, a través del COOTAD reciben total autonomía política, administrativa y financiera. Dentro de sus objetivos principales del mismo Código es definir el rol y mecanismos de articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Por lo tanto, se dictan las funciones y competencias de los distintos niveles de GADs en relación con el ámbito territorial: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Con este antecedente, los gobiernos locales de las ciudades de Quito y Cayambe, con relación al nivel de alcance reciben los nombres de:

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe (GADIP Cayambe)

Por lo tanto, los GADs tienen la potestad de actuar con relación a sus competencias, competencias exclusivas y funciones asignadas. Con base en el análisis del COOTAD, se observa que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito actúa de manera concreta en el campo de la accesibilidad del transporte público y tiene la potestad de ejercer las competencias de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales. Mientras que el gobierno local de Cayambe como competencia exclusiva podría actuar en el ámbito de la accesibilidad del transporte público. Sin embargo, el COOTAD no especifica una función que le permita actuar en el ámbito mencionado.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades es una institución que promueve el respeto al derecho de igualdad y no discriminación. Esta institución corresponde, según la “*Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*”, a la categoría de Consejos Nacionales para la Igualdad. De esta manera, el CONADIS es un Consejo desvinculado del resto de instituciones públicas que tiene alcance nacional con los Ministerios y local con los GADs. El alcance de sus competencias le permite brindar apoyo a las distintas entidades públicas mediante la

formulación, transversalización, observar, realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidades⁹. La Figura 3 muestra el alcance entre instituciones.

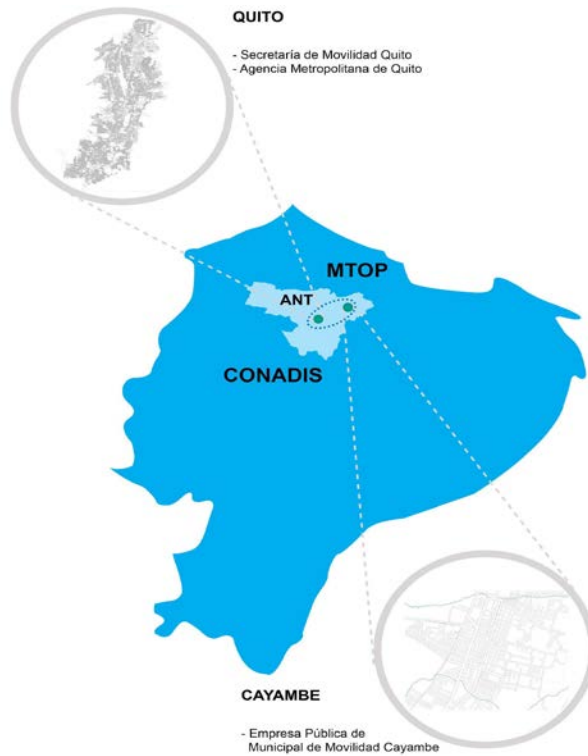


Figura 3: Alcance de las instituciones analizadas a nivel territorial nacional y local.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis por Institución Vinculada a la Gestión del Transporte Accesible

La Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador demuestra los diferentes niveles de jerarquía de las instituciones públicas. Iniciando por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, seguido por las Secretarías Nacionales y los Gabinetes Intersectoriales. Los Gabinetes están compuestos por Ministerios, Agencias, Direcciones y Empresa Públicas. A la par y de manera desvinculada se encuentra el Consejo Nacional para la Discapacidad. Con base a las instituciones públicas seleccionadas, el siguiente análisis abarca las ramas del Gabinete Intersectorial de Infraestructura y Recursos Renovables y No Renovables al igual que los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Como institución jerárquica se encuentra el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), el cual abarca toda una rama de del Gabinete Intersectorial de Infraestructura y Recursos Renovables y No Renovables. Como se mencionó anteriormente, el MTOPE tiene un alcance nacional cuyas competencias se enfocan en el ámbito de ejecución y gestión.

El mismo Ministerio ejerce control sobre la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT). La Agencia Nacional tiene un alcance a nivel nacional, pero a la vez, le compete intervenir en áreas locales como se evidenció con el caso de Cayambe.

Siguiendo la lógica jerárquica, se encuentran los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). En el caso de Quito, dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra la Secretaría de Movilidad encargada del área del transporte público de la ciudad. Para tener la potestad de gestión, control y ejecución de proyectos relacionados con la movilidad de la ciudad, dentro de la Secretaría se encuentran adscritas la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros, Metro de Quito y la Agencia Metropolitana de Tránsito.

En el caso de Cayambe, como se mencionó anteriormente, la Agencia Nacional de Tránsito tiene competencias a nivel local debido a su nivel de autonomía. Dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional de Cayambe (GADIP), existe la Empresa Pública Municipal de Movilidad Cayambe (EPMMC).

Todas estas instituciones desde el nivel local hasta el nacional son influenciadas por las competencias del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), el cual forma parte de los Consejos Nacionales para la Discapacidad. En cada institución pública existe un técnico encargado de reportar el desarrollo de los proyectos en base a la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades. Esto quiere decir que el CONADIS apoya, a través de conocimiento, al desarrollo de proyectos con diseño de accesibilidad universal. La Figura 4 muestra la jerarquía y la relación entre las instituciones analizadas.

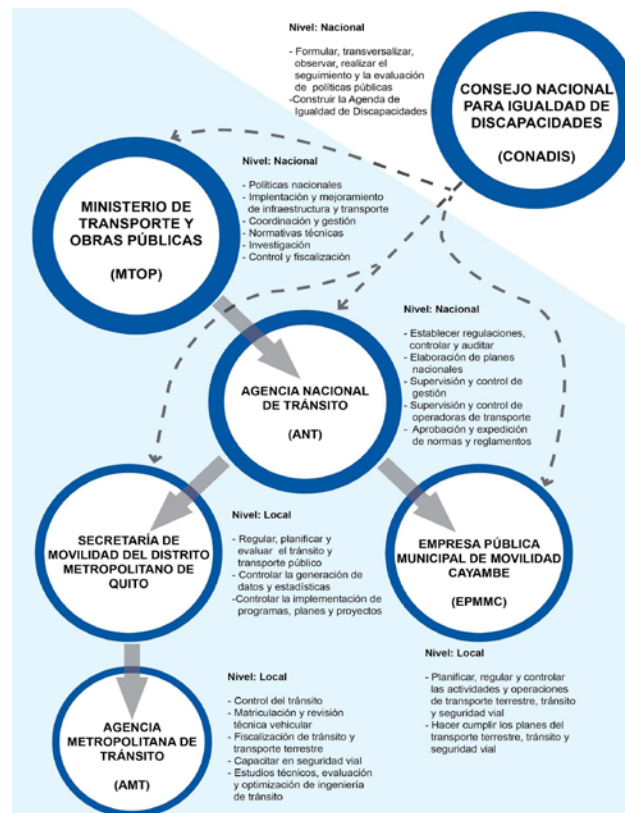


Figura 4: Análisis de la jerarquía y relaciones entre las instituciones analizadas

Fuente: Elaboración propia.

Articulación de Competencias y Atribuciones Institucionales

Cuando se analiza la relación que tienen las entidades públicas del nivel nacional y local, según sus competencias y atribuciones descritas dentro de sus estatutos, se puede identificar que sus ámbitos de alcance se encuentran dentro de tres categorías generales: Observancia, Rectoría o Implementación. La Observancia está relacionada al desempeño puntual y concreto de aquello que se ordena o impone a realizar, es decir, instituciones que realizan el seguimiento o la transversalización de las políticas públicas. Cuando se habla de la Rectoría se hace referencia a la institución que está encargada o es responsable de un tema o sector específico dentro del gobierno. Por otra parte, están las instituciones que aparte de tener la Rectoría y/o Observancia, tienen la atribución de la implementación de las políticas públicas. En este sentido, la Figura 5 hace referencia a estas relaciones y los alcances que tienen a nivel nacional y local las seis instituciones analizadas. Esto es relevante ya que existe un gran potencial para fomentar la accesibilidad en el transporte público si estas instituciones trabajan de una manera articulada.

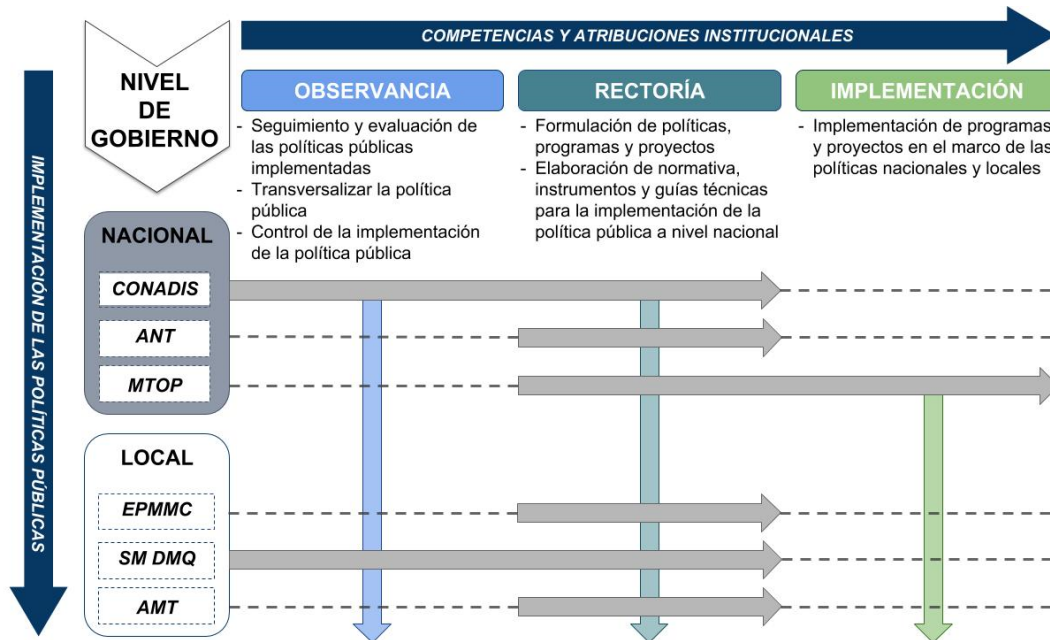


Figura 5: Diagrama de relación entre instituciones a través de sus competencias y atribuciones.

Fuente: Elaboración propia.

Fortalezas y Debilidades

Para esta sección se analizaron todas las fortalezas y debilidades encontradas a partir de los documentos investigados respecto a los estatutos y atribuciones y las entrevistas generadas a las 6 instituciones. Una vez analizado el organigrama institucional, se determinaron los equipos técnicos específicos que debían ser entrevistados. Cada una de las entrevistas se enmarcó en 8 ejes estratégicos:

1. Gestión Institucional y Capacidad Técnica
2. Competencias y Atribuciones
3. Articulación Institucional

4. Planificación y prioridades
5. Capacidad Técnica
6. Recursos de la Institución
7. Comunicación
8. Monitoreo y Evaluación

Las **fortalezas** encontradas son:

1. Existe la voluntad política de cada institución según sus competencias para influir en el desarrollo de un transporte público inclusivo.
2. Los organigramas reflejan que las instituciones tienen áreas técnicas que tienen el potencial para influir en el desarrollo de políticas, programas y proyectos enmarcados en el transporte público inclusivo.
3. Los estatutos de cada institución definen el alcance y reflejan cierto grado de participación y vinculación dentro del desarrollo de políticas, programas y proyectos para lograr que el transporte público sea inclusivo.
4. Existe la voluntad política y técnica para la ejecución de políticas programas y proyectos de una manera articulada.
5. Las instituciones cuentan con instrumentos técnicos que tienen el potencial de incluir el tema de la accesibilidad universal de una manera transversal en todos sus programas y proyectos.
6. Las instituciones disponen de áreas técnicas que desarrollan los proyectos.
7. Las instituciones cuentan con funcionarios dedicados a la difusión de los programas, proyectos y actividades que se realizan.
8. Las instituciones cuentan con áreas dedicadas al monitoreo y evaluación de los programas, proyectos y actividades que se realizan.

Las **debilidades** encontradas son:

1. Voluntad política coyuntural ya que los temas de accesibilidad no están institucionalizados en los proyectos, programas y políticas.
2. Existe una debilidad de las áreas técnicas frente a las áreas administrativas ya que las decisiones se toman con base en la coyuntura política y no por un análisis técnico.
3. No está claro el campo de acción de las instituciones por lo tanto se genera duplicidad de acciones o desvinculación de responsabilidades.
4. Limitada participación de todos los sectores involucrados, en especial de las personas con discapacidad en todas las fases de implementación de las políticas, programas y proyectos.
5. Limitada articulación entre instituciones de orden nacional con las locales.
6. No se ha hecho mayor énfasis del ámbito de accesibilidad universal en la planificación de políticas, programas y proyectos de las instituciones.
7. No tienen capacitaciones en el tema de accesibilidad universal, sino que se ejecutan proyectos a partir de la experiencia y la percepción.
8. Las áreas técnicas no tienen mayor influencia en todas las fases de implementación de proyectos.
9. El mensaje tiene un bajo impacto, por lo tanto, no se visibiliza el tema de discapacidad.
10. Las instituciones no cuentan con herramientas técnicas de monitoreo y evaluación de impacto de sus acciones, esto usualmente se hace de una manera perceptiva.

4. Recomendaciones Generales para la Gestión Pública

Una valiosa referencia que aporta a la generación de programas y proyectos accesibles es el Concepto Europeo de Accesibilidad para Administraciones (ECA), el cual a través de 7 Factores Interdependientes de Éxito (FIE) sirve de marco conceptual para acortar la distancia entre la política pública y su implementación dentro de la gestión pública de las instituciones tanto de nivel nacional como local.

Compromiso de los responsables

El primer Factor está relacionado con los Compromisos de los responsables y se vincula con la gestión y procesos de las instituciones. Este Factor pretende identificar el rol y grado de compromiso de cada institución con relación a su campo de acción y según las competencias que le otorga la ley. Entre estas se encuentra la elaboración de políticas y normativas y el control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Dentro de este Factor también se busca identificar si existe compromiso político dentro de las instituciones para llevar a cabo proyectos e iniciativas que promuevan la accesibilidad en el transporte público terrestre. En términos generales, se puede decir que existe apoyo por parte de las autoridades, pero muchas veces no se cuenta con un presupuesto asignado que realmente pueda materializar la voluntad política en programas y proyectos de accesibilidad universal. Otro reto es la falta de capacidad técnica dentro de las instituciones, ya que el número de técnicos capacitados en temas de accesibilidad y diseño universal es muy limitado.

Coordinación y Continuidad

El Factor de Coordinación y Continuidad busca identificar cuáles son los roles de las instituciones para poder promover la accesibilidad en el transporte público. Es decir, si las instituciones están involucradas en la generación de normativa, en la implementación de los programas y proyectos o si se encargan de verificar el cumplimiento de las políticas públicas. Por ejemplo, algunas instituciones están directamente relacionadas con la generación de políticas para lograr la accesibilidad y diseño universal, otras a los procesos institucionales que permitan implementar estas políticas y otras se enfocan en temas transversales (desarrollo urbano y económico, planificación urbana, movilidad no motorizada, salud, etc.) que están relacionadas a la gestión para la accesibilidad en el transporte público. Un aspecto positivo que se identificó dentro de este Factor es que varias instituciones ya cuentan o están elaborando instrumentos, como Políticas, Planes y Agendas, incorporando el tema de accesibilidad en el transporte público. Esto es positivo ya que, al incluir estos temas en documentos institucionales, se está dando un paso para dar prioridad y relevancia a la accesibilidad y diseño universal y no se queda simplemente en la voluntad política que puede ser algo coyuntural.

Interconexión y Participación

Para asegurar la sostenibilidad de los procesos institucionales es necesario que exista una articulación intra e inter-institucional y que siempre se incluya a los grupos de atención prioritaria en todas las fases de los programas y proyectos. Se debe considerar meticulosamente el rol que cada institución tendrá, sea esta nacional o local, para asegurar y definir claramente las contribuciones y responsabilidades que se esperan de cada actor involucrado dentro de los procesos. En el análisis de la gestión institucional se identificó algunos mecanismos de articulación entre instituciones y estas se dan principalmente de tres formas: entre el ente rector de nivel nacional con otros entes de nivel nacional; entre el ente de nivel nacional con el ente local y; entre entidades locales o municipales con otra de nivel local. Los roles de cada institución están definidos dentro de sus

estatutos, sin embargo, no es claro ni hay procesos establecidos cuando se requiere que las instituciones trabajen de una manera articulada y coordinada entre ellas. Tampoco es claro los mecanismos que se utilizan para incluir a la sociedad civil o grupos de atención prioritaria dentro de la planificación e implementación de los procesos de las instituciones.

Planificación Estratégica

El Factor Planificación Estratégica pretende obtener información referente a mecanismos de implementación y prioridades que tengan las instituciones para promover la accesibilidad en el transporte público. Para lograr esto, se debe trabajar en una hoja de ruta al detalle que contenga acciones específicas, actores involucrados, responsables, metas a corto, mediano y largo plazo y cronogramas de trabajo; de esta forma se puede evaluar el progreso logrado según lo planteado. En esta línea, las estrategias que plantean las instituciones se basan principalmente en la capacitación y jornadas de sensibilización a los funcionarios en temas de accesibilidad universal. Esto es positivo y muchas instituciones ya lo hacen, pero la capacitación debería ser parte de una estrategia más grande que considera la generación de normativa, manuales de diseño universal, fortalecimiento de capacidades técnicas, la asignación de presupuestos para programas y proyectos de accesibilidad universal y la transversalización del concepto en todas las áreas.

Gestión del Conocimiento y Calificación

Capacitar a los funcionarios, tanto de las áreas técnicas como administrativas, a través de programas de formación continua debe ser una prioridad en todas las instituciones. De las 6 instituciones analizadas en el componente de Gestión, sólo CONADIS cuenta con programas de capacitación en temas de accesibilidad universal. Esto hace referencia a que CONADIS es la institución que lidera las políticas públicas en materia de discapacidades en el Ecuador, y específicamente dentro de sus competencias está asesorar en la elaboración de estudios técnicos que contribuyan a la integralidad de las políticas públicas sectoriales, para transversalizar la temática de discapacidades. En el análisis se identificó que el enfoque de las capacitaciones que más demandan las instituciones son: capacitaciones técnicas para el diseño e implementación de proyectos accesibles en el transporte público y; capacitaciones en las áreas administrativas y de atención al público (incluyendo gremio de conductores) para mejorar el trato hacia las personas con discapacidad.

Optimización de Recursos

El Factor Optimización de Recursos hace referencia a la disponibilidad de recursos económicos y humanos de la institución. Este es uno de los Factores más importantes ya que sin recursos, es muy complicado lograr sacar adelante cualquier programa o proyecto. Es decir, si no existe un presupuesto asignado para temas específicos de discapacidad y accesibilidad universal, difícilmente se va a avanzar hacia sistemas de transporte accesibles y mucho menos lograr ciudades inclusivas y equitativas. La asignación de recursos debe ser un requisito para asegurar que los programas y proyectos sean diseñados considerando parámetros de accesibilidad y diseño universal y las instituciones deben anticiparse a buscar mecanismos de financiación cuando se requiere recursos adicionales a los disponibles para poder financiar programas y proyectos que incorporen parámetros de diseño universal. Respecto a este Factor, con la excepción de CONADIS, ninguna institución cuenta con recursos económicos y humanos asignados específicamente para temas de accesibilidad universal. Sin embargo, las instituciones a nivel local, que son las que implementan los programas y proyectos en los GADs, muchas veces optan por las alianzas público-privadas para sacar adelante

los proyectos; esto demuestra que existe cierto grado de voluntad política y los municipios y sus funcionarios son creativos a la hora de buscar mecanismos para aumentar la disponibilidad de recursos.

Comunicación y Marketing

El Factor de Comunicación y Marketing es esencial para el reconocimiento y el éxito de la gestión tanto dentro como fuera de las instituciones. Comunicar y difundir los procesos que lideran las instituciones es una responsabilidad que deben cumplir. Esto se logra haciendo que las instituciones, a través de sus funcionarios, transmitan el mensaje de los beneficios sociales y económicos de desarrollar programas y proyectos inclusivos y contar con ciudades y espacios públicos (incluido el transporte público) que sean accesibles para todos. En este aspecto, todas las instituciones, deben contar con funcionarios designados para este tema e incluso con direcciones o unidades dedicadas específicamente a la comunicación y las relaciones públicas de la misma. El principal medio de comunicación son las redes sociales, también se desarrollan campañas radiales y de televisión. El principal reto para las instituciones es poder hacer que todas las instituciones estén alineadas con el mismo discurso, en especial cuando se habla de los beneficios de contar con espacios accesibles y de implementar proyectos con diseño universal.

Monitoreo y Evaluación

Aparte de los 7 Factores de Éxito, se debe buscar mecanismos de Monitoreo y Evaluación para verificar los resultados que se van obteniendo de los programas y proyectos de Diseño para Todos.

El Monitoreo y Evaluación es transversal y es uno de los más importantes ya que permite que los programas, proyectos y las políticas puedan ser retroalimentados y se generen mecanismos para mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de las instituciones y de sus funcionarios. También permite incentivar la planificación estratégica y generar hojas de ruta que puedan ser cumplidas. Se identificó que este Factor es uno de los más débiles dentro de las instituciones analizadas, ya que, actualmente casi no cuentan con herramientas que les permitan monitorear y evaluar el impacto real de sus acciones y procesos. En este momento, la mayoría de las instituciones hace esta tarea por medio de las áreas de planificación estratégica o de una manera perceptiva; sin embargo, esto no permite evaluar los impactos reales. Es necesario comenzar a implementar herramientas tecnológicas de trabajo que permitan a los funcionarios trabajar en un sentido colaborativo y efectivo para así obtener mejores resultados y aprendizajes a lo largo de la implementación de los procesos institucionales.

5. Conclusión

A continuación, se presentan las conclusiones generales referentes a la gestión institucional para la accesibilidad en el transporte público dentro de la Administración Pública:

1. Existe apoyo para promover la accesibilidad en el transporte público por parte de las instituciones públicas vinculadas a este tema, tanto del nivel nacional como local, sin embargo, el reto está en lograr que se asigne un presupuesto para que la voluntad política se materialice en programas y proyectos de accesibilidad universal.

2. En términos generales, las funciones o atribuciones de las instituciones se clasifican en las que están involucradas en la generación de normativa, en la implementación de los programas y proyectos o las que verifican el cumplimiento de las políticas públicas; para esto varias instituciones ya cuentan o están en el proceso de elaboración de instrumentos, como Políticas, Planes y Agendas, que ya incorporan el tema de accesibilidad en el transporte público.
3. Dentro de los estatutos de cada institución se definen lineamientos y acciones y alcance dentro de sus competencias; sin embargo, los mecanismos de articulación intra e inter-institucional no están definidos de una manera clara y objetiva, ni tampoco los mecanismos que se utilizan para incluir a la sociedad civil o grupos de atención prioritaria dentro de la planificación e implementación de los procesos de las instituciones.
4. Los procesos de planificación estratégica de las instituciones analizadas son bastante generales y todavía no se visibiliza los temas de diseño y accesibilidad universal, mucho menos temas referentes a la accesibilidad en el transporte público; no obstante, existe interés por generar estrategias para aumentar la capacitación técnica y jornadas de sensibilización en temas de accesibilidad. Esto es positivo, pero se debe trabajar a la par en estrategias más robustas que contemplen la generación de normativa, manuales de diseño universal, asignación de presupuestos y la transversalización del concepto de accesibilidad universal en todos los procesos institucionales.
5. El presupuesto de una institución es el reflejo de sus intereses y prioridades, si no existe un presupuesto asignado para temas específicos de discapacidad y accesibilidad universal, difícilmente se va a avanzar hacia sistemas de transporte accesibles y mucho menos lograr ciudades inclusivas y equitativas. La asignación de recursos, tanto económicos como humanos, debe ser un requisito para asegurar que se generen nuevos programas y proyectos (y dar continuidad a los existentes con este enfoque) relacionados a la accesibilidad y diseño universal.
6. Todas las instituciones analizadas cuentan con direcciones o unidades dedicadas a tareas de comunicación y relaciones públicas; pero no se evidencia que entre las instituciones estén alineadas con el mismo discurso respecto al diseño y accesibilidad universal; tampoco es claro si las instituciones han trabajado en estrategias de comunicación donde se incluye la participación ciudadana.
7. Las instituciones deben implementar herramientas tecnológicas de trabajo que permita a los funcionarios trabajar de una manera colaborativa y que permita reportar avances reales de sus tareas asignadas; de esta forma a futuro se podrá medir el impacto real de los procesos y verificar los resultados y aprendizajes alcanzados a lo largo de la implementación de los programas proyectos.

Estas conclusiones permiten reconocer el estado actual, las fortalezas y debilidades del sistema de gestión pública en el transporte terrestre. Se enmarcan en el ámbito de mejorar los procedimientos administrativos y procesos de implementación para generar políticas públicas con enfoque de derechos humanos (CIDH, 2018). Es importante recalcar lo que menciona Iguñiz (2014) que una buena política pública es aquella que contribuye a crear y fortalecer las relaciones sociales donde las personas puedan participar de manera efectiva. Por lo tanto, las personas con discapacidad no pueden quedar excluidas del proceso de toma de decisiones. Las administraciones públicas deben transversalizar la dimensión de la discapacidad en sus estrategias de gestión y para avanzar en el enfoque de derechos que tienen para con las personas con discapacidad (Val y Sutil, 2016). Es fundamental entender que la inclusión no se trata de insertar a personas en particular en

las estructuras existentes, sino de transformar los sistemas para que sean inclusivos para todos (Pineda, 2020). Esta investigación es relevante a partir del reconocimiento y evidencia de los procesos en la administración pública ecuatoriana, así como, la determinación de las fortalezas y debilidades sobre las cuales deben trabajar las diferentes escalas de gobierno para alcanzar la inclusión efectiva.

Referencias

AA.VV.: Lecturas de Gestión Pública, 1ª ed., Brugué, Quim y Subirats, Joan. (Dir.), Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996, pág. 11.

Asamblea Nacional de Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo O. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Obtenido de: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (2017). Gestión de Proyectos de Desarrollo. Pp.18

Cantón Cayambe. Internet. Información obtenida de: <https://ame.gob.ec/ame/index.php/ley-de-transparencia/68-mapa-cantones-del-ecuador/mapa-pi-chincha/289-canton-cayambe>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. Obtenido de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>.

Crozier, Michel: “La necesidad urgente de una nueva lógica” en Lecturas de Gestión Pública, Brugué Quim y Subirats, Joan (Dir.), 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Madrid, 1996.

Distrito Metropolitano de Quito. Internet. Información obtenida de: <http://www.quitocultura.info/venue/distrito-metropolitano-de-quito/>

Esping-Andersen, Gøsta (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Nueva York: Oxford University Press.

EuCAN – European Concept for Accessibility Network c/o Info-Handicap Luxembourg (2008). European Concept for Accessibility. Obtenido de: www.eca.lu.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2011). Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales. XLIII (167). Ministerio de Fomento.

GRANDA, V. (2018). La Gestión Pública de las Ciudades: El Desarrollo y la Gestión de la Movilidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial en Cuenca - Ecuador (1999-2014). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2018. Obtenido de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49532/1/T40370.pdf>

Ley Orgánica de Discapacidades (2012). Registro Oficial Suplemento 796. Ecuador. Obtenida de: https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf.

LINARES, G., HERNÁNDEZ QUIRAMA, J., ROJAS BETANCUAR, H., (2019). Política internacional, nacional y local: la gestión pública de la accesibilidad especial para las personas con discapacidad. Reflexión Política 21 (43), pp. 142- 154. doi: 10.29375/01240781.3522

MIRANDA ERRO, J., (2016). La accesibilidad universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales. Colección Convención ONU N16. Primera Edición, Madrid, 2016.

MUÑOZ, I., (2014) Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú. VII Seminario de Reforma del Estado. Gonzáles de Olarte, EfraínIguíñiz, Javier y Sagasti, Francisco. Fondo Editorial, Lima, 2014.

Naciones Unidas (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de: <http://www.sela.org/me-dia/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>.

Naciones Unidas (2017). Nueva Agenda Urbana. Hábitat III. Obtenida de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

OLÍAS DE LIMA, B., (2001). “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública” en La Nueva Gestión Pública, Olías de Lima, Blanca (Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001.

OLÍAS DE LIMA GETE, B., (2014). “Gestión Pública y Políticas públicas” en Teoría y Práctica de las Políticas Públicas, Pastor Albaladejo, Gema (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Tratado Internacional. Aprobada el 13 de diciembre de 2006.

PINEDA, V.S., (2020). Building the Inclusive City Governance, Access, and the Urban Transformation of Dubai. Palgrave, Macmillan. Obtenido de: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32988-4>

SAGASTI, F., CASABONNE, U., BELLAMMY, C., (2003). Development, Peace and Security: Beyond Grievance, Greed, and the Bobbi McGee Syndrome [diapositivas]. San José: Universidad para la Paz.

SENESCYT y GIZ. (2020). Agenda de Investigación Urbana Aplicada. Quito, Ecuador. Pp 44.

Servicio Ecuatoriano de Normalización (2015). Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2849-1: Accesibilidad Universal y Diseño para Todos. Parte 1: Criterios DALCO para Facilitar la Accesibilidad al Entorno. Obtenido de: https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/norma_inen_2849_1_criterios_DALCO.pdf.

SUBIRATS, J., (2004). Los retos urbanos en el ámbito social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas-UAB, Cotec-Gijón.

VAL, G., VIDAL, M y S., YOLANDA (2016). Modelo Bequal para la Administración Pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva Época. Obtenido de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10309/10858>

