



*Gobernanza y derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria*

*Governance and constitutional rights of priority attention groups*

*Governança e direitos constitucionais de grupos de atenção prioritária*

Fernanda Vanessa Murillo-Garcés <sup>I</sup>  
[fernandavanessamurillogarces@gmail.com](mailto:fernandavanessamurillogarces@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-0045-9781>

Carlos Ernesto Herrera-Acosta <sup>II</sup>  
[ceherrera@unach.edu.ec](mailto:ceherrera@unach.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0002-1446-9788>

**Correspondencia:** [fernandavanessamurillogarces@gmail.com](mailto:fernandavanessamurillogarces@gmail.com)

Ciencias Sociales y Políticas  
Artículo de Investigación

\* **Recibido:** 01 de junio de 2024 \* **Aceptado:** 13 de julio de 2024 \* **Publicado:** 08 de agosto de 2024

- I. Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.
- II. Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.

## Resumen

El Estado ecuatoriano por mandato constitucional, debe garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de todas las personas, y dar una protección especial a los más vulnerables como son los grupos de atención prioritaria. Una herramienta idónea para alcanzar ese objetivo es la gobernanza, que se entiende como una forma de gestión de la política participativa e inclusiva, donde intervienen las instituciones gubernamentales a nivel local, la sociedad civil y los ciudadanos para dar respuestas efectivas a las demandas de estos últimos. En el manuscrito se analiza la relación entre la gobernanza y los derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria; la unidad de análisis se ubica en la República del Ecuador, específicamente en la Zona 3 del país; para el estudio del problema jurídico de aplicaron los métodos de inductivo, analítico jurídico, descriptivo jurídico; el enfoque que se asume es mixto; por los objetivos y la complejidad de la investigación es de tipo pura, documental, dogmática, jurídica descriptiva; de diseño no experimental; como técnica se seleccionó a la encuesta y como instrumento para la recopilación de la información aplicó el cuestionario a autoridades y directivos del Ministerio de Inclusión Económica y Social relacionados con la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria, y a personas que pertenecen a este colectivo. Los resultados permiten concluir señalando que, los derechos de este grupo de personas aún no se garantizan de manera plena pues existen obstáculos que se manifiestan en trastos desiguales y discriminación en determinados contextos, lo cual debe ser resuelto por el Estado y la sociedad civil, como lo exige el texto constitucional vigente.

**Palabras Clave:** Gobernanza; Atención prioritaria; Derechos constitucionales; Igualdad; No discriminación; Inclusión.

## Abstract

The Ecuadorian State, by constitutional mandate, must guarantee the effective validity of the fundamental rights of all people, and provide special protection to the most vulnerable, such as priority attention groups. An ideal tool to achieve this objective is governance, which is understood as a form of participatory and inclusive policy management, where government institutions at the local level, civil society and citizens intervene to provide effective responses to their demands. last. The manuscript analyzes the relationship between governance and the constitutional rights of

priority attention groups; The unit of analysis is located in the Republic of Ecuador, specifically in Zone 3 of the country; To study the legal problem, inductive, legal analytical, and legal descriptive methods were applied; the approach assumed is mixed; Due to the objectives and complexity of the research, it is pure, documentary, dogmatic, descriptive legal; non-experimental design; The survey was selected as a technique and as an instrument for collecting information, the questionnaire was applied to authorities and directors of the Ministry of Economic and Social Inclusion related to the protection of the rights of priority attention groups, and to people who belong to this group. collective. The results allow us to conclude by pointing out that the rights of this group of people are not yet fully guaranteed since there are obstacles that manifest themselves in unequal treatment and discrimination in certain contexts, which must be resolved by the State and civil society, such as The current constitutional text requires it.

**Keywords:** Governance; Priority attention; constitutional rights; Equality; Nondiscrimination; Inclusion.

## Resumo

O Estado equatoriano, por mandato constitucional, deve garantir a validade efetiva dos direitos fundamentais de todas as pessoas e fornecer proteção especial aos mais vulneráveis, como os grupos de atenção prioritária. Uma ferramenta ideal para atingir este objetivo é a governança, que é entendida como uma forma de gestão política participativa e inclusiva, onde as instituições governamentais a nível local, a sociedade civil e os cidadãos intervêm para dar respostas eficazes às suas exigências. O manuscrito analisa a relação entre governança e os direitos constitucionais dos grupos de atenção prioritária; A unidade de análise está localizada na República do Equador, especificamente na Zona 3 do país; Para estudar o problema jurídico foram aplicados métodos indutivos, jurídicos analíticos e jurídicos descritivos; a abordagem assumida é mista; Pelos objetivos e complexidade da pesquisa, ela é jurídica pura, documental, dogmática, descritiva; desenho não experimental; O inquérito foi selecionado como técnica e como instrumento de recolha de informação, o questionário foi aplicado a autoridades e diretores do Ministério da Inclusão Económica e Social relacionados com a proteção dos direitos dos grupos de atenção prioritária, e a pessoas que pertencem a este coletivo. Os resultados permitem-nos concluir apontando que os direitos deste grupo de pessoas ainda não estão plenamente garantidos uma vez que existem obstáculos que se manifestam no tratamento desigual e na discriminação em

determinados contextos, que devem ser resolvidos pelo Estado e pela sociedade civil, tais como conforme o atual texto constitucional assim o exige.

**Palavras-chave:** Governança; Atenção prioritária; direitos constitucionais; Igualdade; Não discriminação; Inclusão.

## **Introducción**

La gobernanza es una categoría relativamente reciente en los estudios de la gestión de la política, y especialmente en relación la efectividad de los derechos fundamentales a través de la interacción entre las instituciones públicas, la sociedad civil y los gobiernos locales, donde convergen diversos intereses y acciones en función de garantizar los derechos de las personas menos favorecidas, y en este caso de los grupos vulnerables que por su condición necesitan de una atención prioritaria para hacer efectivos su derecho a la igualdad y no discriminación. Como enfoque de la gestión de la política, la gobernanza actualmente se analiza y aplica en la mayoría de los países del mundo, como lo acreditan los estudios consultados para esta investigación.

También en América Latina la gobernanza es uno de los enfoques que se utiliza para garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos, particularmente reflejada en la interacción objetivos comunes de las instituciones gubernamentales, los gobiernos locales y la sociedad civil, con la intervención también de organizaciones internacionales que colaboran con asistencia técnica o aportes financieros para que se lleven a cabo políticas públicas en favor de los grupos vulnerables como los migrantes, las niñas, niños y adolescentes y los adultos mayores, donde una de las exigencias primordiales que se deben destinar más recursos y esfuerzos para garantizar aquellos derechos en un contexto de igualdad y no discriminación.

A partir de esos presupuestos, en el presente texto se aborda el tema de la gobernanza y derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria desde una perspectiva analítica, en la cual primero se caracteriza la gobernanza como una forma de gestión de la política con implicaciones nacionales y locales, y su aplicación en el caso específico de los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esos grupos son las adultas y adultos mayores, los jóvenes, las personas en movilidad humana, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, individuos con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad y personas usuarias y consumidoras.

Se trata de grupos de personas evidentemente heterogéneos que requiere políticas públicas enfocadas en sus limitaciones para ejercer plenamente sus derechos, por lo que el Estado debe diseñar instrumentos de políticas públicas y leyes especiales que permitan establecer condiciones materiales, legales e institucionales que garanticen su inclusión social y el pleno ejercicio de sus derechos. Siendo así, lo que tienen en común esas personas y grupos son las dificultades personales para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones al resto de las personas, bien por una condición transitoria como el caso de las mujeres embarazadas o las personas privadas de libertad, o bien por una condición permanente como es la discapacidad o padecer una enfermedad catastrófica.

Con relación a esos grupos sociales el Estado se encuentra en un reto permanente de identificar sus necesidades y crear los mecanismos necesarios para que, desde el Gobierno central y los gobiernos locales, se garantice el ejercicio de sus derechos. Cabe señalar que estas persona y grupos son titulares de los mismos derechos que cualquier otra persona por su mera condición humana, pero la Constitución le reconoce, además, derechos específicos tomando en cuenta sus particulares circunstancias, derechos que por lo general demandan una intervención adicional de las instituciones públicas para que puedan ejercer en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Justo en este punto entra la gobernanza como una forma o estilo de ejercer el poder donde las instituciones públicas, privadas y las organizaciones sociales intervienen de manera activa en la construcción de políticas públicas, leyes y programas de gobierno enfocados en los derechos fundamentales, donde se busca como finalidad que las personas titulares de esos derechos puedan ejercerlos sin obstáculos o limitaciones, y “para eliminar las barreras sociales o históricas que han propiciado su discriminación por las condiciones transitorias o permanentes en que se encuentran” (Quintero, 2017, p. 42).

Con base en ello, en la presente investigación se analizan los principios y características de la gobernanza entendida como el ejercicio del poder político a través de las relaciones que se establecen entre diversos actores en torno a una finalidad común que implica diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas dentro del marco constitucional y legal vigente y en beneficio de los gobernados; ese enfoque es aplicado al análisis de los derechos de los grupos de atención prioritaria, lo que permitirá establecer un estado del arte sobre los resultados de la aplicación de aquel enfoque en el ejercicio efectivo de los derechos de los grupos mencionados.

Gobernanza y derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria. En este apartado del texto se analizan dos cuestiones de especial relevancia para el tema. En primer lugar, los aspectos generales de la gobernanza referidos a su definición, perspectivas analíticas y funciones en las ciencias políticas; y en segundo lugar su aplicación al análisis de los derechos de los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución ecuatoriana de 2008. La imbricación de esas dos cuestiones permite establecer una relación entre la gestión pública y privada para hacer efectivos los derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria, y sus efectos sobre las condiciones materiales, institucionales y normativas para canalizar los derechos y exigencias de dichos grupos a través de la sociedad civil y las instituciones públicas.

Los grupos de atención prioritaria están identificados y reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En el Capítulo tercero denominado Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria se reconocen como tales a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; también pertenecen a estos grupos las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, para todas esas personas y grupos el constituyente estableció como mandato que el Estado les provea de una atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

Como puede apreciarse se trata de grupos bastante heterogéneos con necesidades y derechos específicos diversos, por lo que en principio resultaría complejo analizar la gobernanza como una forma de ejercer el poder político para satisfacer las exigencias que se derivan de sus derechos comunes y específicos; si se adopta una posición descriptiva cabría preguntarse qué tienen en común las mujeres embarazadas que están en una condición transitoria (cuando dan a luz ya no pertenecen a ese grupo de atención prioritaria), con las personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas que tienen una condición desfavorable permanente. Lo mismo puede decirse de las víctimas de violencia doméstica (condición transitoria) y las personas adultas mayores cuyo deterioro de la salud avanza con el tiempo.

El punto común, sin embargo, es la condición de vulnerabilidad permanente o transitoria en que se encuentran, y la obligación del Estado de satisfacer las exigencias que se derivan de sus derechos comunes y específicos, a través de leyes especiales, políticas públicas o medidas de acción afirmativa que sean necesarias para evitar o suprimir las barreras históricas y actuales que no les

permiten el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales y convencionales. En relación con los derechos de los grupos de atención prioritaria cabe hablar de dos tipos de derechos: por un lado, están los derechos comunes de que son titulares todas las personas, y por otro los derechos específicos de cada grupo de atención prioritaria, que se definen en función de sus características o requerimientos.

### **Grupos de atención prioritaria**

Una de las características del Estado social de derecho y de justicia, es que la Constitución es una norma jurídica directamente aplicable, lo que supone que los derechos reconocidos no necesitan para su goce o ejercicio efectivo de normas jurídicas que los desarrolle, y por tanto sus titulares pueden reclamar directamente su protección ante las autoridades públicas, especialmente en la vía judicial. Esa facultad le corresponde por mandato constitucional a todos los sujetos de derechos reconocidos en el artículo 10 de la Constitución de 2008, que incluye a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

Tales derechos pueden ser ejercidos o reclamados por sus titulares de manera individual o colectivamente, tanto en la vía jurisdiccional ordinaria como en la vía constitucional a través de las diferentes garantías jurisdiccionales existentes en la legislación ecuatoriana, para que sean los jueces quienes determinen si en un caso concreto, o en una norma general, se violan derechos fundamentales por las autoridades públicas.

Entre las personas titulares de derechos se encuentran aquellas que por mandato constitucional pertenecen a los grupos de atención prioritaria, que de conformidad con lo prescrito en el artículo 35 incluye a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La norma establece que esas personas recibirán, por parte del Estado, atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

El fundamento para esa atención especializada y prioritaria es la condición de vulnerabilidad en que se encuentran las personas mencionadas, lo que supone una posible disminución de sus capacidades intelectuales y habilidades físicas para realizar determinadas actividades complejas o incluso rutinarias, pero que necesitan capacidad de acción y reacción que con la edad va disminuyendo y pueden afectar los derechos de otras personas.

La atención y ayuda especializada es necesaria para que, a pesar de las circunstancias personales o sociales de las personas vulnerables, puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones en relación con los demás sujetos de derechos, pues la Constitución prohíbe cualquier forma de discriminación que limite o restrinja el ejercicio de los derechos fundamentales, siempre en el marco de respeto a los derechos de los demás, para lo cual si es preciso el Estado puede diseñar y ejecutar políticas públicas de acción afirmativa para garantizar la igualdad material.

El derecho a la atención prioritaria y especializada tiene al menos tres dimensiones. En primer lugar, el reconocimiento de los derechos comunes y específicos que le son propios de acuerdo a la condición de vulnerabilidad de cada persona o grupo. En segundo lugar, la creación de condiciones materiales necesarias para alcanzar la igualdad efectiva con relación a las demás personas. Y en tercer lugar la existencia de mecanismos legales e institucionales idóneos y expeditos para garantizar la tutela judicial efectiva en caso de vulneración.

En la Sentencia No. 615-14-JP/23 de la Corte Constitucional, (2023), se señala que “la atención prioritaria incluye dos aspectos fundamentales: la inclusión social y la equiparación de oportunidades, llegando a tomar aún más importancia cuando se trata de suplir las necesidades de personas o grupos en condición de doble vulnerabilidad” (p. 15). En ambos casos deben tenerse en cuenta las circunstancias específicas de la persona y las medidas necesarias para su equiparación en el ejercicio de los derechos en cuestión.

Para ello es preciso además delimitar las condiciones o factores de vulnerabilidad que aquejan las personas o grupos de atención prioritaria, para establecer estrategias, acciones y políticas públicas que disminuyan o eliminen las condiciones de vulnerabilidad, o permitan que las personas afectadas puedan disfrutar de sus derechos en la mayor medida posible, especialmente de personas que requieren ingresos para satisfacer sus necesidades como las personas con discapacidad, quienes a causa de factores como las enfermedades, la avanzada edad y la falta de oportunidades no pueden ejercer plenamente sus derechos.

Hay que tener en cuenta que las condiciones de vulnerabilidad afectan por lo general a los “grupos sociales más desposeídos o aquellos que por sí solos no pueden alzar su voz y expresar sus múltiples problemas, como es el caso de los niños y adolescentes, quienes corren el riesgo de no contar con un futuro donde gocen de derechos y oportunidades” (Romero y Zúñiga, 2019, p. 17). A partir de ello los autores establecen diferentes tipos de vulnerabilidades que deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas públicas.

Paz (2015), en su estudio sobre los grupos de atención prioritaria y la formulación de la política pública social con base en varios autores distingue varios tipos de vulnerabilidad. En primer lugar, está la vulnerabilidad de género, definida como “el conjunto de características sociales y económicas que en una sociedad moderna producen desventajas de participación y de reconocimiento en la población femenina provocando un continuo estado de inequidad” (p. 34) Según Mendieta (2022), como medida de disminución de este tipo de vulnerabilidad se suele utilizar las acciones afirmativas y las políticas con base en la paridad de género, a través de las cuales se busca disminuir o eliminar las barreras que afectan el pleno ejercicio de los derechos.

El segundo tipo de vulnerabilidad es aquella que se relaciona con las condiciones físicas de la persona, y se denomina vulnerabilidad física. Se define como aquella condición “que se presenta en el ser humano que no le permite realizar las actividades normales, pueden ser condiciones físicas o discapacidades motrices del cuerpo humano y discapacidades intelectuales o mentales” (Paz, 2018, p. 33). Finalmente interesa destacar la vulnerabilidad generacional, que se manifiesta a partir de las diferencias de edad que existen naturalmente entre las personas, y con base en la cual se producen amenazas o afectaciones a los derechos “con gran facilidad; se puede tomar en cuenta dentro de este grupo a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores” (Paz, 2015, p. 34). El tipo de vulnerabilidad objeto de la presente investigación es la que se relaciona con la vulnerabilidad física o intelectual que afecta las personas con discapacidad.

### **Gobernanza inclusiva y participativa para garantizar los derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria**

La gobernanza es ante todo una idea que se ha ido abriendo paso en los estudios de ciencias política, sociología política y el Derecho constitucional. Se trata de una idea compleja que se utiliza para describir una situación real de interacción de las instituciones públicas a nivel nacional y local con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos para conseguir determinados objetivos; en tal sentido la gobernanza es un instrumento para describir una realidad más allá de consideraciones ideológicos, políticas o éticas.

De acuerdo, Rosas et al., en una segunda dimensión la gobernanza se entiende como una concepción normativa del ejercicio del poder político, según la cual éste debería materializarse en interacción con los factores sociales y no limitarse únicamente las redes políticas que interactúan en el sistema político. Báez (2023) afirma que “desde el ángulo descriptivo, la gobernanza puede

verse como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado” (p. 132). Esa descripción obedecería al resultado de un estudio empírico, concreto y limitado a un conjunto de relaciones o de actores, pues más allá de ello la gobernanza sería entendida como un deber ser o como un marco analítico para interpretar una determinada realidad social o política.

Glückler et al., (2019) mencionan que “la gobernanza se refiere a modelos y prácticas de coordinación de la acción colectiva en condiciones de intereses creados, recursos distribuidos y en la búsqueda de objetivos comunes legítimos y aceptados” (p. 6). Desde un punto de vista más general Báez (2023) afirma que la gobernanza representa “las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad...producen asociadamente el mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos” (p. 132). Aquí se interrelacionan una concepción valorativa de la gobernanza, con una actitud optimista respecto a lo que se esperan sean los resultados de su aplicación en el diseño y ejecución de políticas públicas, con la concurrencia del sector público y del sector privado para satisfacer las necesidades y demandas de ellos gobernados, sin que ello implique que el Estado asuma el rol de los agentes de Derecho privado, ni estos se constituyan en operadores políticos o factores determinantes de las relaciones de poder y las decisiones que correspondan al Gobierno en sus jurisdicciones nacional o local. La base de la gobernanza así entendida es la cooperación con vistas a un fin particular o general, para lo cual se ponen de común acuerdo entidades del sector público y privado, así como organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema en cuestión.

Desde el punto de vista político y bajo un enfoque democrático, la gobernanza se entiende como un modelo de ejercicio del poder donde el Estado interactúa con diversos actores sociales para alcanzar un fin determinado, pudiendo ser aquellos actores ajenos al sistema político; es decir, a las organizaciones con fines propiamente políticos electorales que también interactúan con el Estado en torno al poder político, y no necesariamente para la ejecución de las leyes o las políticas públicas. Cuando esto último sucede estaríamos en presencia de una práctica y una concepción del ejercicio de poder que se corresponde con los postulados básicos de la gobernanza.

En opinión de Picado (2017), sin desconocer las diversas aproximaciones teóricas del concepto de gobernanza, existen dos elementos comunes en la mayoría de los abordajes que resultan significativos para una caracterización de esa forma de ejercicio de poder, entre las que se pueden mencionar la gestión y coordinación entre diferentes agentes sociales, la relativización de la

jerarquía estatal como principio, con la consecuente interconexión de los sectores públicos y privados en aras de un objetivo común, y “la colaboración horizontal entre los diferentes agentes sociales públicos y privados para facilitar la participación ciudadana” (Picado, 2017, p. 483). La conjunción de ambos factores caracteriza lo que se entiende por gobernanza en su sentido básico, como coordinación ente diferentes actores públicos y privados para alcanzar un fin específico.

De lo dicho se deduce que la gobernanza es una forma de ejercicio del poder necesariamente inclusiva, donde las entidades gubernamentales deben interactuar con la sociedad civil para conseguir objetivos comunes como es la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, la efectividad de sus derechos y la creación de garantías efectivas para su ejercicio y protección; esa interacción debe ser a nivel nacional entre el gobierno central, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, y a nivel con los gobiernos autónomos descentralizados, las personas vulnerables y las organizaciones que defienden sus derechos; solo de esa manera es posible garantizar los derechos humanos de los grupos de atención prioritaria a través de la gobernanza inclusiva y participativa.

### **Metodología**

La unidad de análisis se ubica en la República del Ecuador, específicamente en la Zona 3 del país; lugar donde se analizó aspectos relevantes de la gobernanza para determinar su relación con los derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria; para el estudio del problema jurídico se aplicó los métodos, inductivo, analítico jurídico, descriptivo jurídico; los investigadores asumen un enfoque mixto - cualicuantitativo; por los objetivos y la complejidad de la investigación es de tipo pura, documental, dogmática, jurídica descriptiva; de diseño no experimental.

Como técnica se seleccionó a la encuesta y como instrumento para la recopilación de la información aplicó el cuestionario con preguntas modelo Likert a las autoridades y directivos del Ministerio de Inclusión Económica y Social relacionados con la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria, y a personas que pertenecen a este colectivo; la información fue tabulada aplicando técnicas matemáticas que permitieron cuantificar los datos; para el procesamiento de la información se utilizó técnicas informáticas, en este caso, el paquete informático contable Excel, mediante el cual se pudo elaborar tablas estadísticas con frecuencias y porcentajes; para el análisis y Discusión de resultados, se empleó técnicas lógicas, como la inducción, el análisis y la síntesis.

## Resultados y discusión

**Pregunta 1.** ¿Los grupos de atención prioritaria reciben atención adecuada por parte del Estado?

*Tabla 1: Grupos de atención prioritaria*

GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	Autoridades directivos		y Personas de atención prioritaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	1	3%	3	17%
De acuerdo	9	26%	4	22%
Neutro	8	23%	3	17%
En desacuerdo	14	40%	6	33%
Totalmente en desacuerdo	3	8%	2	11%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota:* En esta tabla se da a conocer los resultados que permiten establecer si los grupos de atención prioritaria reciben atención adecuada por parte del Estado

**Discusión de resultados:** Los grupos de atención prioritaria son aquellos seres humanos vulnerables y requieren una atención especial de las autoridades y la sociedad en general, estos grupos pueden incluir a personas con discapacidad, adultos mayores, niños y niñas en riesgo, mujeres víctimas de violencia de género y comunidades indígenas, dado que a menudo son los más desprotegidos y olvidados de la sociedad, es crucial poner énfasis en la importancia de brindarles una atención prioritaria.

El Art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), reconoce y protege los derechos de estos grupos, y establece que el Estado debe brindarles atención prioritaria y especializada tanto en los ámbitos públicos como privados. Sin embargo y conforme a los resultados de la investigación, se observa que, el 48% de las autoridades y directivos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y el 44% de las personas de atención prioritaria encuestados, dicen que, los grupos de atención prioritaria NO reciben atención adecuada por parte del Estado.

Al respecto, Santillán et al., (2019), señalan, todo gobierno tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, pero no siempre se logra alcanzar este objetivo, ya que las necesidades sociales son tan grandes que desarrollar estrategias para reducirlas suele ser costoso y requerir una inversión financiera significativa. Ecuador no es una excepción, su gente tiene muchas

necesidades sociales, especialmente las relacionadas con los grupos vulnerables, lo que les hace tener una calidad de vida deficiente y no adecuada a la nueva filosofía del buen vivir. Por último, pero no menos importante, los grupos de atención prioritaria representan un sector de la población con necesidades y problemas específicos que requieren atención especializada y priorizada por parte del Estado y la sociedad. Para construir una sociedad justa, equitativa e inclusiva, es esencial su protección y bienestar.

**Pregunta 2.** ¿Se garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación a los grupos de atención prioritaria?

*Tabla 2: Derecho a la igualdad y no discriminación*

<b>DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b>	<b>Autoridades directivos</b>		<b>y Personas de atención prioritaria</b>	
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Totalmente de acuerdo	1	3%	3	17%
De acuerdo	9	26%	4	22%
Neutro	8	23%	3	17%
En desacuerdo	14	40%	6	33%
Totalmente en desacuerdo	3	8%	2	11%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota:* En esta tabla se da a conocer los resultados que permiten establecer si los grupos de atención prioritaria reciben atención adecuada por parte del Estado

**Discusión de resultados:** El mayor porcentaje de las autoridades y directivos del MIES manifestó que no se garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación a los grupos de atención prioritaria, criterio que es aceptado por el 44% de las personas de atención prioritaria consultadas. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación Bayesfsky (2016) señala que el resultado interpretativo de una disposición de igualdad o no discriminación que es abierta o indeterminada en cuanto a los motivos potenciales de la discriminación que afectarán el derecho es particularmente importante. Por su parte Galarza, (2021), dice, según el Art. 10 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. No obstante, hay grupos de personas que requieren un trato especial por parte

del sistema legal debido a sus circunstancias particulares, por lo tanto, ignorar estas circunstancias podría resultar en una violación de sus derechos constitucionales.

El reconocimiento de la necesidad de una protección especial, basado en la existencia de diferencias, es uno de los fundamentos del derecho a la igualdad, el cual se encuentra consagrado en el texto constitucional tanto como principio, así como derecho. Como principio, la igualdad prevista en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, establece que todas las personas son iguales ante la ley. Es decir, todas las personas cuentan con los mismos derechos. Asimismo, este principio prohíbe cualquier tipo de discriminación, mucho más si es fundada en circunstancias como etnia, sexo, nacionalidad, cultura, etc., o por cualquier otra condición que implique un menoscabo de derechos constitucionales

**Pregunta 3.** ¿El papel juega la sociedad civil en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria es efectiva?

*Tabla 3: Defensa de los derechos*

DEFENSA DE LOS DERECHOS	Autoridades y directivos		Personas de atención prioritaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	3	8%	3	17%
De acuerdo	11	29%	4	22%
Neutro	16	42%	5	28%
En desacuerdo	6	16%	4	22%
Totalmente en desacuerdo	2	5%	2	11%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota:* En esta tabla se da a conocer el papel que juega la sociedad civil en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria

**Discusión de resultados:** Los grupos de atención prioritaria, suelen enfrentarse a diversas formas de discriminación y exclusión social, por lo que es importante que la sociedad civil se organice y trabaje para garantizar sus derechos y promover su inclusión en la sociedad. En este sentido, la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para amplificar su impacto y lograr mayor incidencia en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria, a través de redes, alianzas y estrategias conjuntas, pueden compartir experiencias, recursos y estrategias para potenciar su trabajo.

Sin embargo y conforme los resultados se evidencian que la mayor parte de las autoridades y directivos del MIES, así como las personas adultas mayores encuestadas, indican que, el papel que juega la sociedad civil en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria NO es efectiva, esto puede deberse a la falta de recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades de manera efectiva o puede también deberse al insuficiente apoyo institucional, es decir las autoridades gubernamentales no brindan el apoyo necesario a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Según Rivera (2023), en la mayoría de los Estados, los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables son violados de manera constante, sistemática y evidente, así como una marcada desprotección del Estado en su norma interna y constitucional. Por lo tanto, existe una necesidad imperiosa de obligar a los Estados parte de tratados internacionales a proteger en la práctica a las poblaciones vulnerables. En consecuencia, existe la necesidad urgente de eliminar la discriminación, el racismo y la injusticia y la propuesta de una legislación que proteja los derechos humanos de las poblaciones en estado de vulnerabilidad. En esa protección puede tener un papel destacado la sociedad civil, puesto que puede ejercer presión sobre el Estado para que genere las políticas públicas y acciones necesarias para que se garantice su efectividad.

**Pregunta 4.** ¿El Estado ecuatoriano garantiza los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria?

*Tabla 4: Garantía de los derechos específicos*

GARANTÍA DE LOS DERECHOS ESPECÍFICOS	Autoridades y directivos		Personas de atención prioritaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	3	8%	3	17%
De acuerdo	18	47%	4	22%
Neutro	8	22%	5	28%
En desacuerdo	7	18%	4	22%
Totalmente en desacuerdo	2	5%	2	11%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota: En esta tabla se da a conocer si el Estado ecuatoriano garantiza los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria*

**Discusión de resultados:** Los grupos de atención prioritaria, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y requieren protección especial por parte del Estado y la sociedad, a fin de

garantizar su bienestar y desarrollo integral, existen derechos específicos que les amparan en diversos ámbitos. Por esta razón la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su Art.35 expresa claramente que estos colectivos recibirán “atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”, esto quiere decir que los grupos de atención prioritaria recibirán excepcionalmente los servicios de salud, educación u otros servicios esenciales para lograr una vida digna.

Según los resultados de la investigación, se evidencia que un porcentaje significativo de encuestados señalan que, el Estado ecuatoriano SI garantiza los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria, al respecto, Loor et al., (2024). dicen, la protección legal a grupos específicos es una herramienta que los Estados utilizan para fomentar la integración social y asegurar la igualdad de oportunidades. Esta protección se enmarca dentro de la constitución del país, que busca asegurar que todos sean tratados de manera justa y que haya resultados equitativos, el objetivo es impulsar un progreso social justo y satisfacer las necesidades de igualdad en la sociedad.

Erazo (2021), indica que, en el caso de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, esta protección requiere un carácter especial considerando su situación de vulnerabilidad, pues, si bien estas personas gozan de los mismos derechos de todas las personas, tienen derechos especiales que el Estado debe proteger, mucho más en los casos en los cuales nos encontremos frente a personas que se encuentran en una condición de doble vulnerabilidad. Por su parte, Barrionuevo & Torres (2023), agregan la importancia de que las personas en vulnerabilidad sean atendidas de forma eficiente y oportunas, pues, muchas de ellas no pueden hacer uso de sus reclamos por si solas muchas veces necesitan intermediarios para hacer efectivos sus derechos, son los administradores de justicia quienes deben garantizar el cumplimiento de estos derechos y de la misma manera el Estado debe cumplir con su obligación de brindarles la atención que estos necesitan.

**Pregunta 5.** ¿Las políticas públicas para garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria son efectivas?

*Tabla 5: Efectividad de las políticas públicas*

EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Autoridades directivos		y Personas de atención prioritaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	2	5%	1	5,6%
De acuerdo	9	24%	5	27,8%
Neutro	15	40%	7	38,9%
En desacuerdo	11	29%	4	22,2%
Totalmente en desacuerdo	1	3%	1	15,6%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota: En esta tabla se da a conocer si las políticas públicas vigentes garantizan los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria*

**Discusión de resultados:** En el marco de una sociedad justa y equitativa, resulta fundamental garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de todos los individuos, sin distinción alguna. En este contexto, los grupos de atención prioritaria, definidos como aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, según la norma suprema del Ecuador, requieren atención especial y ocupan un lugar central. En este sentido, los derechos de los grupos de atención prioritaria están establecidos y garantizados no solo por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino por los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado ecuatoriano, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre las Personas con Discapacidad entre otros.

En este contexto se evidencia que, las políticas públicas son fundamentales para garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria, son esenciales para asegurar la igualdad y la inclusión de todos los sectores de la sociedad, el acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda y alimentación de calidad, la protección contra la violencia y discriminación, promoción de la participación activa de estos grupos en la toma de decisiones, la implementación de programas de capacitación y empleo para fomentar la inclusión laboral, la creación de programas de apoyo social y económico para personas en situación de vulnerabilidad, son algunas políticas que efectivamente lograrían el goce de los derechos de las personas de atención prioritaria.

Según el análisis realizado Torres y Amancha (2023), una de las principales propuestas del gobierno para fomentar la inclusión social de los grupos históricamente rezagados en la participación en el ámbito público es la creación de políticas públicas en el área social. No obstante,

la implementación de políticas públicas no es adecuada sin un análisis exhaustivo de su estructura por parte de los entes gubernamentales, en este caso, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, y una evaluación del nivel de satisfacción y ejecución de estas políticas. Estas acciones nos brindan una comprensión completa del proceso de desarrollo del sistema de inclusión y equidad que se estableció en la Constitución de Montecristi de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo del Estado ecuatoriano. En este contexto y según los resultados de la investigación, se observa que, un alto porcentaje de autoridades y directivos del MIES y de las personas de atención prioritaria encuestadas, prefieren no opinar; sin embargo, un porcentaje significativo de los consultados señalan que, las políticas públicas para garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria NO son efectivas.

**Pregunta 6.** ¿El modelo de gobernanza brinda el soporte legal para garantizar efectivamente los derechos de los grupos de atención prioritaria?

*Tabla 6: Efectividad del modelo de gobernanza*

EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Autoridades directivos		y Personas de atención prioritaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	4	11%	1	16%
De acuerdo	12	32%	7	38%
Neutro	13	34%	5	28%
En desacuerdo	7	18%	4	22%
Totalmente en desacuerdo	2	5%	1	16%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Nota: En esta tabla se da a conocer si el modelo de gobernanza aplicado a los grupos de atención prioritaria es efectivo para garantizar sus derechos*

**Discusión de resultados:** La gobernanza se refiere al conjunto de estructuras, procesos y mecanismos a través de los cuales se ejerce el poder y se toman decisiones para garantizar el bienestar de la población haciendo efectivo el goce de derechos fundamentales y humanos. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, obliga al Estado a reconocer y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria, en efecto, el gobierno ecuatoriano ha creado una serie de instituciones y mecanismos para garantizar a través de la gobernanza los

derechos de los colectivos vulnerables, entre ellos se puede citar al El Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Defensoría del Pueblo, etc.

El Ecuador se define como una república presidencialista, democrática, descentralizada, deliberativa, participativa y laica, en la que la soberanía reside en el pueblo, su modelo de gobernanza basa en la descentralización, participación ciudadana, transparencia, interculturalidad, buen vivir, modelo cuyo fin último es, garantizar el "buen vivir" de todos los ecuatorianos, lo que significa satisfacer las necesidades básicas de la población y promover el desarrollo humano integral. Sin embargo y conforme a los resultados de la investigación existe un porcentaje significativo de autoridades y directivos del MIES y de personas de atención prioritaria encuestadas que señalan que, el modelo de gobernanza NO brinda el soporte legal para garantizar efectivamente los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Sobre la relación entre la gobernanza y los derechos humanos Izaguirre (2021) menciona que la gestión de los asuntos públicos entendida como gobernanza, es el proceso mediante el cual las instituciones públicas administran los recursos públicos, gestionan los asuntos de interés público y garantizan la realización de los derechos humanos. La eliminación de los abusos y la corrupción, así como la atención adecuada al Estado de derecho, son los principales medios por los cuales se logra este resultado mediante una buena gestión de los asuntos públicos.

El Art. 54 literal j) del COOTAD define como funciones de los GAD el [...] implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. A pesar de este mandato, en base a la realidad que se observa, se puede señalar que el goce de los derechos de los grupos de atención prioritaria en nuestro país todavía es una quimera, en este sentido, es fundamental que la gobernanza garantice la participación y representación de todos los sectores de la población, incluidos los grupos de atención prioritaria, con el fin de asegurar la igualdad de derechos y oportunidades para todos.

## **Conclusiones**

La gobernanza es un enfoque de gestión de las políticas públicas que se enfoca en la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para conseguir objetivos comunes, entre los que se

encuentran los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, los cuales por su estado de vulnerabilidad personal o circunstancial requieren de protección especial por parte del Estado para ejercer sus derechos en un contexto de igualdad y no discriminación. En tal sentido, la gobernanza se caracteriza por ser participativa, ya que promueve la interacción entre los actores sociales y políticos con la ciudadanía, y por ser inclusiva, en el sentido de que no se trata de una gestión vertical de arriba hacia abajo, sino que incluye en la ejecución de las políticas públicas y las acciones para garantizar los derechos humanos, tanto a las organizaciones civiles como a las personas interesadas.

En el caso de los grupos de atención prioritaria, la gobernanza, como mecanismo de gestión de las políticas públicas de manera participativa e inclusiva, representa una herramienta imprescindible, puesto que si bien a nivel constitucional se reconocen y garantizan los derechos comunes y específicos de los grupos de atención prioritaria, en la práctica deben enfrentar diversos obstáculos como la discriminación, el trato desigual, la falta de oportunidades y la marginación como consecuencia de ser diferentes, o encontrarse en una situación de desventaja con respecto a la mayoría; para disminuir o eliminar esas barreras, desde la gobernanza se pueden realizar acciones coordinadas entre los gobiernos locales, la sociedad civil y los propios interesados, para que el Estado asuma su responsabilidad en materia de protección de derechos, y garantice los medios materiales, institucionales y procesales para que esas personas puedan ejercer sus derechos de manera plena.

Para contrastar los resultados del análisis teórico y normativo se aplicó un cuestionario a autoridades y directivos del Ministerio de Inclusión Económica y Social relacionados con la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria, y a personas que pertenecen a dichos grupos de atención prioritaria, donde se pudo conocer que en general la protección que reciben no es suficiente para acortar la brecha que existe entre los derechos formalmente reconocidos y las condiciones y garantías requeridos para su ejercicio; en cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, la mayoría de los encuestados consideró que no se garantiza de manera efectiva; el papel que juega la sociedad civil para potenciar la efectividad de los derechos de los grupos de atención prioritaria que consideró que no es efectivo, como tampoco lo son las políticas públicas vigentes, pues siguen existiendo brechas significativas entre lo que dispone la Constitución y lo que sucede en la práctica.

## Referencias

1. Alemán, J. A. (2023). Atención a los grupos vulnerables en México una tarea pendiente. *Tlatemoani: revista académica de investigación*, 14(42), 88-108.
2. Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial de 20 de octubre.
3. Asamblea Nacional. (2012). Ley Orgánica de Discapacidades. Registro Oficial No. 796 de 25 de septiembre.
4. Asamblea Nacional. (2019). Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Registro Oficial de 9 de mayo.
5. Báez, A. (2023). Gobernanza: estado del arte. *Estudios de Gestión. Revista Internacional de Administración* (13). Retrieved 12 de marzo de 2024, from <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/3841/4062>
6. Glückler, J., Rehner, J., y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 5-20. Retrieved 12 de marzo de 2024, from <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n74/0718-3402-rgeong-74-5.pdf>
7. INEG. (2018). Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. <https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>
8. Llangari, B. (2021). Las acciones afirmativas y las consecuencias de aplicación en los concursos de méritos y oposición en el UNACH, periodo 2015-2018. Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo. Retrieved 2 de febrero de 2022, from <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/7471>
9. Mendieta, L. (2022). Políticas públicas contra la violencia de género y los problemas para su implementación: Caso de análisis Guayaquil-Ecuador. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*(17), 211-244.
10. Monje, C. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Neiva: Universidad Sur colombiana.
11. MRL. (2013). Manual de buenas prácticas para la inclusión de personas con discapacidad. Ministerio de Relaciones Laborales. Retrieved 17 de septiembre de 2023, from <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/MANUALFIN.pdf>

12. OEA. (1999). Convención Interamericana Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad. Organización de los Estados Americanos.
13. ONU. (1993). Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Organización de las Naciones Unidas. Retrieved 15 de septiembre de 2023, from <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/standard-rules-equalization-opportunities-persons-disabilities>
14. ONU. (2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Organización de las Naciones Unidas.
15. Paz, C. (2015). Los grupos de atención prioritaria y la formulación de la política pública social. Universidad Técnica de Ambato. Retrieved 12 de mayo de 2024, from <https://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/8730>
16. Picado, H. (2017). Gobernanza. En IIDH, Diccionario electoral (pp. 483-488). Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
17. Quintero, C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00039.pdf>
18. Rosas, F., Calderón, J., y Campos, H. (2013). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
19. Sentencia No. 615-14-JP/23, 615-14-JP (Corte Constitucional del Ecuador 19 de abril de 2023).
20. Serna, J. (2010). Globalización y gobernanza: transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho público. UNAM.
21. Viera, C. (2020). Los derechos humanos laborales de las personas adultas mayores en el sector público. Universidad Andina Simón Bolívar. Retrieved 12 de noviembre de 2023, from <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7570/1/T3288-MDC-Viera-Los%20derechos.pdf>
22. Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza? *Revista Análisis Internacional* (2), 219-235.
23. Zurbiggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-62.

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)

© 2024 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).