

HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DISCAPACIDAD

Autor: Walter Rafael Azula

Institución: Instituto de estudios del Ministerio Público

Resumen

En Colombia, a partir de 1991, Constitución Política se hace visible la población con discapacidad y esto tiene su expresión en el campo social, ya que desde la década de los 80 esta población tiene unas configuraciones diferentes, como una mayor participación en la pirámide educativa hasta alcanzar niveles de formación superior, de la misma manera, una mayor incorporación en el ámbito laboral. Algunos sectores de estas personas conforman asociaciones, clubes deportivos, e insipientes cooperativas entre otras formas organizativas como mecanismos de participación y organización aunque sus demandas son todavía de carácter muy asistencial.

Aunque a partir de la Constitución Política de Colombia se generan, en materia educativa, leyes y normas que abogan por integración de este grupo poblacional, todavía no es posible hablar de una política pública en discapacidad, es tan solo a finales del siglo XX y a raíz entre otras razones que la población con discapacidad fortalece regionalmente sus organizaciones, haciendo visible su condición y presionando a las autoridades locales a que incluyan en sus planes de gobierno acciones encaminadas “a mitigar esta condición”.

Se aborda en la investigación la incidencia de que estas organizaciones de la discapacidad han tenido en sus territorios y la pertinencia y eficacia de los comités locales de discapacidad, con escenarios en los que se expresan las diferentes posiciones, el juego de intereses, los discursos técnicos y la política local, todo esto con la pretensión de producir recomendaciones para que la Procuraduría, como garante de la sociedad civil, vele porque las personas discapacitadas encuentren canales de expresión legítimos para que sus necesidades puedan ser atendidas y solucionadas.

Palabras clave: *Política pública en discapacidad, autoridades locales, planes de gobierno, mitigación, incidencia.*

Introducción

*No te rindas, por favor no cedas,
aunque el frío queme,
aunque el miedo muerda,
aunque el sol se esconda,
y se calle el viento.*

Mario Benedetti

A lo largo de la historia, y en distintas sociedades, los discursos frente a la discapacidad han venido construyéndose, recogido en la gran mayoría de los casos los imaginarios sociales que tienen profundos arraigos culturales.

Si quisiéramos reunir esas distintas expresiones, encontraríamos provisionalmente tres modelos discursivos frente a la discapacidad (Barton, 1998).

El primero llamado modelo mágico-religioso, que atribuye a estas personas características que van desde la clarividencia, hasta castigos divinos por el comportamiento de sus padres.

El segundo modelo llamado médico-clínico habla de la discapacidad desde el punto de vista biológico y atribuible únicamente a quien la “padece”.

El tercer modelo denominado social, ubica la discapacidad como una categoría relacional entre el entorno social y la persona, expresando novedosamente que la discapacidad no está en el cuerpo de la persona, sino que existen entornos discapacitantes sin condiciones adecuadas que las dejan en desventaja.

Lo interesante de estos modelos es que no suceden en forma cronológica y aunque la tendencia hoy es hablar más desde el modelo social, los otros dos persisten en las conversaciones cotidianas e incluso en ciertas normatividades jurídicas.

El estudio hermenéutico de la discapacidad que hemos traído como ilustración, es fruto de un ensayo presentado por el sociólogo discapacitado Michael Oliver, que se titula el “Modelo social de la discapacidad” que fue compilado en un célebre libro de Leen Barton llamado “Discapacidad y Sociedad”. Lo interesante de Oliver, es que su análisis permite acercarnos a cualquier sociedad y construir las narraciones discursivas que en materia de discapacidad se han venido tejiendo con los elementos y componentes propios de cada cultura.

En Colombia la historia de las personas en condición de discapacidad, como acontecimiento público es relativamente reciente si se compara con Europa y tiene sus inicios hacia la segunda década del siglo XX donde se crea la escuela “Francisco Luis Hernández” de Medellín para personas ciegas, como institución pública y la fundación “Juan Antonio Pardo

Ospina” para niños ciegos en Bogotá. Estas dos escuelas comenzaron a recibir personas de todo el país y de hecho se convirtieron en la primera forma de visibilización, además de inaugurar una perspectiva distinta de la que hasta entonces fuera una visión asistencialista.

Durante la primera mitad del siglo XX se creó en el país la Federación de Ciegos y Sordos, con sede en Bogotá y debido a los múltiples inconvenientes que tuvo este organismo mixto, el Estado resolvió liquidar y a partir de 1955 mediante el Decreto 1955 crear el Instituto Nacional para Ciegos y el Instituto Nacional para Sordos, como organismos públicos adscritos inicialmente al Ministerio de Salud y años más tarde en la década del 60, al Ministerio de Educación Nacional. Era obvio que sin ser lineal se estaba dando paso desde una mirada y enfoque médico-clínico de la discapacidad, a un enfoque educativo y pedagógico que iba cobrando fuerza en el país.

El hecho de que el Estado creara al INCI y al INSOR, dio una dinámica pública diferente de la experiencia latinoamericana, que a lo largo del siglo XX fortaleció las instituciones de carácter privado (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005).

Poner el tema de las personas ciegas y de la población sorda como agenda gubernamental fue creando una incipiente normatividad al respecto, porque desde la década del 60 se hablaba de integración de estas personas en la escuela regular. Sin embargo, este hecho como dispositivo de gobierno desestimó la formación de expresiones colectivas de estas personas. Como nos cuenta Dean Lermen, consultor en materia de discapacidad en el país y persona ciega, al ser entrevistada por el equipo de investigación del IEMP: *“como desde el gobierno existía quien se ocupara de los ciegos y sordos, estos no necesitaron organizarse como el resto de las poblaciones discapacitadas de optaron por asociarse bajo formas privadas”*. En este sentido, se advierte que en el país no fue homogénea ni la forma de visibilización de las personas en situación de discapacidad ni las formas organizativas que estas mismas personas tomaron y es tan solo en la Constitución Política de Colombia de 1991 que en los artículos 13, 47 y 68, entre otros, se consagran los derechos de dichas personas, como derechos fundamentales, por el hecho de ser ciudadanos.

A partir de esta ruta institucional, el país entra en un proceso de normatización y normalización de dichas poblaciones, avanzando con la Ley 100 en materia de salud y la Ley 115 de educación, que consigna un capítulo entero para la población con limitaciones, en donde plantea la educación de estas personas como parte de la educación integral del país.

Mientras en materia legislativa se va avanzando, las personas con discapacidad por efectos de la centralización del país, las nuevas políticas del mercado y la reestructuración del Inci y el Insor como órganos asesores y ya no de atención directa a las personas, van mutando hacia formas organizativas autónomas aunque en algunos casos reproduciendo en sus asociaciones los modelos de atención impartidos por el Inci y el Insor (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005). Para el resto de poblaciones que no tuvieron expresión administrativa en

el Estado, fueron fortaleciéndose como fundaciones prestadoras de servicios con bastante fuerza organizativa y capital para funcionar, además de contar con una elite cualificada de expertos en el tema de la discapacidad.

En el año 2007 la Ley 1145 creó el sistema nacional de discapacidad y se convierte en la herramienta jurídico normativa, cuyo propósito es organizar y vehiculizar el tema de la discapacidad en todo el país. Esta ley responde y materializa las dinámicas sociales de la discapacidad que desde la década del 90 se venían gestando en el país y tal vez es la primera vez que aquí se pudo hablar de una voluntad incipiente para hacer política pública.

En este sentido la pregunta es: ¿Qué se entiende por política pública? Y de la búsqueda teórica traemos de manera provisional unas definiciones acuñadas por Jairo Torres-Melo y Jairo Santander (2013):

“Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejando completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores”

“La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave”

“la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes”.

La política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003). Aunque sea el mismo gobierno quien proponga el asunto de política a intervenir, debe convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos”.

Con este colofón y apertrechados de un bagaje teórico de por sí provisional, nos adentramos en la investigación a dar cuenta del quehacer de algunas organizaciones de discapacidad, su dinámica interna y su incidencia en la política pública, en un nuevo esquema político que sugiere involucrar unos nuevos actores, sugeridos en la Ley 11-45.

La investigación se llevó a cabo en Barranquilla, Armenia, Bogotá y Villavicencio, se realizaron entrevistas y conversatorios con algunas de las organizaciones de personas discapacitadas. Este ejercicio permitió de construir el imaginario de social que afirma que en las ciudades más modernas a diferencia de las pequeñas, las organizaciones se encuentran políticamente más avanzadas. Las organizaciones sociales de discapacidad no tienen una larga trayectoria en el campo de la política pública. Sus demandas son en la gran mayoría de índole asistencial y no superan las reclamaciones más allá de su organización y necesidades particulares. Esta práctica tan demandante se explica entre otras cosas por la escasa vocación política y organizativa de sus miembros y por el enorme peso de un estado benefactor que restringió la capacidad organizativa en el país, de tal manera que estas entran a participar de la política pública, reproduciendo las formas de atención estatal.

En este sentido uno de nuestros expertos en el tema de la discapacidad Mónica Cortes comenta lo siguiente:

“Yo pienso que cuando la constitución del 91 pone en evidencia que hay unos ciudadanos que están siendo excluidos y hace visible la discapacidad, pues los reconoce como ciudadanos ante la ley y se empiezan a generar muchas cosas. Como el Estado empieza a tener necesidades, la relación con las organizaciones sociales cambia un poco porque digamos que esas organizaciones sociales en algún momento también son prestadoras de servicios. Empiezan a tener relación con el Estado en tanto que el Estado los debe contratar para cumplir ciertas necesidades. Pienso que hay una época difícil porque llega un momento por ejemplo con las reformas de salud y educación, que eso que tenían las organizaciones tiene que transformarse mucho porque tiene que meterse en unos parámetros. Mientras antes las organizaciones hacían lo que creían, lo que unos expertos les recomendaban, algunas se asesoraban mucho internacionalmente. Entonces, digamos que en las organizaciones sociales pasan dos cosas. Primero, la especificidad de los servicios y que ellos pueden convertirse en prestadores genera unas demandas; los transforma y los trastoca. Pero por otro lado, también surge la Ley 361 de 1997 y la creación del comité consultivo, ya dice por primera vez que las personas con discapacidad que representen organizaciones sociales deben tener un puesto oficial en la política pública.

A diferencia de las organizaciones o asociaciones de discapacitados, la ruta sociopolítica de las fundaciones es diferente. Estas se han venido fortaleciendo regionalmente a tal punto que han venido capturando la atención de las administraciones locales y las han puesto en un esquema jerárquico de poder, que no participan equitativamente en los comités locales de discapacidad, definiendo desde sus propios intereses como, la agenda de la política pública regional, siendo una constante el desequilibrio de poderes, al que se suma unas mejores condiciones académicas de los miembros de las fundaciones, sobre las personas con discapacidad que tiene representación en los comités.

Los comités locales de discapacidad, creados por la Ley 11-45 son por su naturaleza instancias que flotan al vaivén de los intereses locales y no tienen mayor asidero institucional. Las tareas y las acciones que allí se proponen están desarticuladas de los planes de desarrollo municipal y departamental; por dichos comités circulan permanentemente funcionarios sin capacidad de decisión que hacen de este escenario un lugar inoperante.

El reto ahora por parte de las organizaciones sociales de discapacidad es remontar la brecha de la formación política y como segunda tarea en ese proceso de formación, revisar la pertinencia y efectividad de los comités locales para replantear y redireccionar las nuevas formas de participación de la política pública en el país.

Bibliografía

Barton, L. (1998). *Discapacidad y sociedad*. España: Madrid.

Echeverry, C. C., Trujillo, A., Vargas, D. R., Mena, B. & Pérez, L. (2005). *Discapacidad e inclusión social*. Bogotá, D. C: Banco de Ideas Publicitarias Ltda.

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2014). *Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas*. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 15-16.

Torres-Melo, J. & Santander, J (2013). *Introducción a las Políticas Públicas*. Bogotá, D.C.: IEMP.