Working Papers - DOCUMENTOS DE TRABAJO - COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Documentos de Trabajo 2023-6
Edición electrónica

Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas

Natalia Rodríguez Marín
Walter Rafael Azula Trajano

Octubre de 2023
Bogotá, Colombia

IEMP
Instituto de Estudios del Ministerio Público

División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicas

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documentos de Trabajo 2023 - 6[1]
Edición electrónica, julio de 2015

Autores:
Natalia Rodríguez Marín, Investigadora
Walter Rafael Azula Trajano, Coordinador de la investigación

Rodríguez, N. y Azula, W. (2023). Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las Políticas Públicas. (Documentos de trabajo 2023 - 6). Comité de Investigaciones del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos José González Hernández, Director Instituto de Estudios del Ministerio Público [2]
Luis Enrique Martínez Ballén, Jefe División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos

Equipo técnico

Walter Rafael azula Trajano, coordinador de la investigación
Luis Enrique Martínez Ballén, Secretario Técnico Comité de Investigaciones IEMP

El propósito de los documentos de trabajo -*Working Papers*- de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos es mantener la memoria de los estudios del Instituto de Estudios del Ministerio Público y abrir un espacio de promoción y divulgación para dar visibilidad a los trabajos en desarrollo, escritos de las y los investigadoras(es), docentes, estudiantes que complementan el programa de investigación del IEMP, para que sean conocidos por la ciudadanía en general, por las y los integrantes del Ministerio Público de Colombia y que sirvan para académicos y estudiosos con el fin de discutirlos y mejorarles o que sirvan de referencia. Son documentos que no tienen evaluación de pares académicos.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. Lo que se publica en esta serie **es responsabilidad del autor** y podrá cambiar en la medida en que las investigaciones, estado de avance de la frontera de conocimiento, desarrollo normativo e institucional cambian. No representa el punto de vista de la Procuraduría General de la Nación, de sus dependencias, del Instituto de Estudios del Ministerio Público, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos o del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. El contenido está protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en cualquier formato se encuentran prohibidos y solo serán lícitos en la medida en que cuenten con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular.

[1] Producto de la investigación "Organizaciones sociales de discapacidad y su incidencia en la política pública", realizada en el año 2015, siendo director del IEMP el doctor Christian José Mora Padilla.
2 Documentos de trabajo puestos a disposición en la Web del IEMP, a partir de 2023, siguiendo lineamientos de su director.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Se prohíbe su reproducción parcial o total de este ejemplar, todos los derechos patrimoniales pertenecen al Instituto de Estudios del Ministerio Público

Tabla de contenido

1. INTODUCCIÓN 3
2. EL CONTEXTO DEL ESTUDIO 4
3. ESTADO DEL ARTE 8
3.1 Normatividad 9
3.2 Políticas públicas 14
4. Políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad 18
5. Enfoques de estudio de la política publica 20
6. Política pública y discapacidad en Colombia 21
7. Trayectoria organizaciones sociales 24
8. Organizaciones sociales en Colombia 27
9. Participación 29
10. OBJETIVOS 31
11. METODOLOGIA 32
12. RESULTADOS DE ANALISIS 35
12.1 Participación 35
12.2 Dinámicas de la participación 40
13. Políticas Públicas 48
13.1 Lo establecido por la ley 52
13.2 Dinámicas de las políticas públicas 53
14. Conclusiones 57
15. Recomendaciones 58
16. Anexos 59
- Modelo de entrevista para representantes de las organizaciones 59
- Modelo de entrevista para miembros de la organización 60
- Modelo de entrevista a representantes que tienen asiento en los comités de discapacidad 61
Tabla de análisis de entrevistas 62

DOCUMENTO DE TRABAJO

Bibliografía 63

1. INTODUCCIÓN

La historia de las personas en condiciones de discapacidad ha sido narrada por innumerables pensadores que se han ocupado de este tema. En la historia de la discapacidad ha sido importante analizar cómo se han ido organizando los individuos en grupos y asociaciones. En Europa las primeras manifestaciones datan de la edad media, mientras en los países de oriente, Asia y el Japón, su asociación es más antigua, pues tienen que ver con la música, la poesía y la masoterapia, campos estos de enorme desempeño personal.

Las interpretaciones que las sociedades han dado a la discapacidad han estado orientadas por diferentes modelos como el rehabilitador, el social y el relacional. Estas maneras de responder frente a la discapacidad son construcciones sociales e históricas y tienen consecuencias directas sobre las acciones que se toman frente a las personas en condición de discapacidad. Con la aparición de la modernidad, los discursos asistenciales y las instituciones de encierro fueron generando nuevas formas organizativas de dicha población combinando enfoques educativos con miradas desde la rehabilitación.

Durante los últimos años en Colombia se han presentado avances significativos en torno al abordaje de la discapacidad. Estos avances incluyen acciones de política pública desde la institucionalidad gubernamental, el sector privado, la sociedad civil representada en organizaciones de y para la discapacidad. Los debates en torno a la discapacidad han empezado

DOCUMENTO DE TRABAJO

agudizarse dentro de la agenda pública nacional y territorial. Esto ha llevado a cambios estructurales en operatividad, generación de conocimiento, naturaleza normativa, institucional, participativa, financiera y de gestión pública y privada, entre otros.

Hoy en Colombia la visibilización de la población con discapacidad existe mediante la ley 1145 de 2009, el Sistema Nacional de discapacidad; herramienta jurídica que le permite a la población con discapacidad organizarse y ejercer su participación ciudadana en las políticas públicas. En este sentido, con la investigación sobre formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas se pretende establecer un estudio cualitativo que nos permita indagar que tanto estas organizaciones participan del ejercicio ciudadano y observar sí la ley logra recoger en esta estructura del Sistema Nacional todas las aspiraciones de las personas asociadas.

Este documento cuenta con un estado del arte sobre tres conceptos pertinentes para esta investigación que son: Normatividad en discapacidad, organizaciones sociales y participación, y, política pública. También, se hace una descripción de la metodología y un análisis de la información recogida en campo. Finalmente, se presentan una serie de sugerencias para la Procuraduría, y, la sección de bibliografía y anexos.

2. EL CONTEXTO DEL ESTUDIO

DOCUMENTO DE TRABAJO

El más reciente informe sobre discapacidad en el mundo, presentado por la OMS y el Banco Mundial en junio de 2011, afirma que en el mundo más de mil millones de personas viven con alguna discapacidad, cifra que equivale a 15% de la población mundial calculada para 2010. El aumento de la población con discapacidad se da en la medida en que se amplía su espectro al tener en cuenta que se produce en la interacción que tienen las personas con alguna limitación funcional, con los entornos en que debe ser posible la realización de su vida de manera digna. Esta consideración señala como un elemento importante la desventaja entre grupos humanos en esta condición y afirma que quienes presentan problemas de salud mental o deficiencia intelectual, a menudo son más excluidos del mercado laboral en comparación con quienes tienen una deficiencia física (OMS, Banco Mundial, 2011).

El mismo informe señala entre los obstáculos discapacitantes, la falta de políticas y normas, la poca disponibilidad y eficiencia de los servicios, la poca accesibilidad, la falta de consulta y participación, y la falta de datos. Para mitigar esto, se suponen una serie de acciones que debería tomar la sociedad incluidos los gobiernos, las instituciones privadas y la población con discapacidad.

El censo de 2005 del país incluyó preguntas relacionadas con limitaciones permanentes que pueden generar discapacidad, de acuerdo a categorías propuestas por la Clasificación internacional del Funcionamiento la Discapacidad (OMS, 2001), los datos mostraron que entre las personas clasificadas con discapacidad, 29,3% presentan limitaciones para moverse o

DOCUMENTO DE TRABAJO

caminar, 14,3% para usar manos y brazos, 43,4% para ver; 17,3% para oír; 13% para hablar; 12,1% para aprender o entender; 9,9 para relacionarse con los demás; 9,5% para bañarse, vestirse y alimentarse y un 18,8% otras limitaciones (DANE, 2005).

En cuanto a la distribución territorial de la discapacidad los Departamentos de Cauca, Nariño, Boyacá, Huila, Quindío, Tolima, Risaralda y Putumayo son los que más población en situación de discapacidad presentan. En ellos el porcentaje oscila entre 7.4 y 9,5%. Los departamentos que están por debajo del promedio nacional son: Vichada, Atlántico, Guainía, Guaviare, Amazonas, La Guajira y Bogotá, entre los cuales las prevalencias fluctúan entre 3,2 y 5.2%. (DANE, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación buscó experiencias diversas y contrastantes de participación de organizaciones estatales, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y demás representantes de discapacidad ubicadas en Bogotá, Pereira, Barranquilla y Villavicencio. La selección de estas ciudades visibilizo contrastes que permitieron, entender que los obstáculos estructurales relacionados con la población en situación de discapacidad son evidentes en todo el territorio nacional; no solo en los municipios apartados o en las pequeñas ciudades con condiciones básicas sino en las grandes capitales.

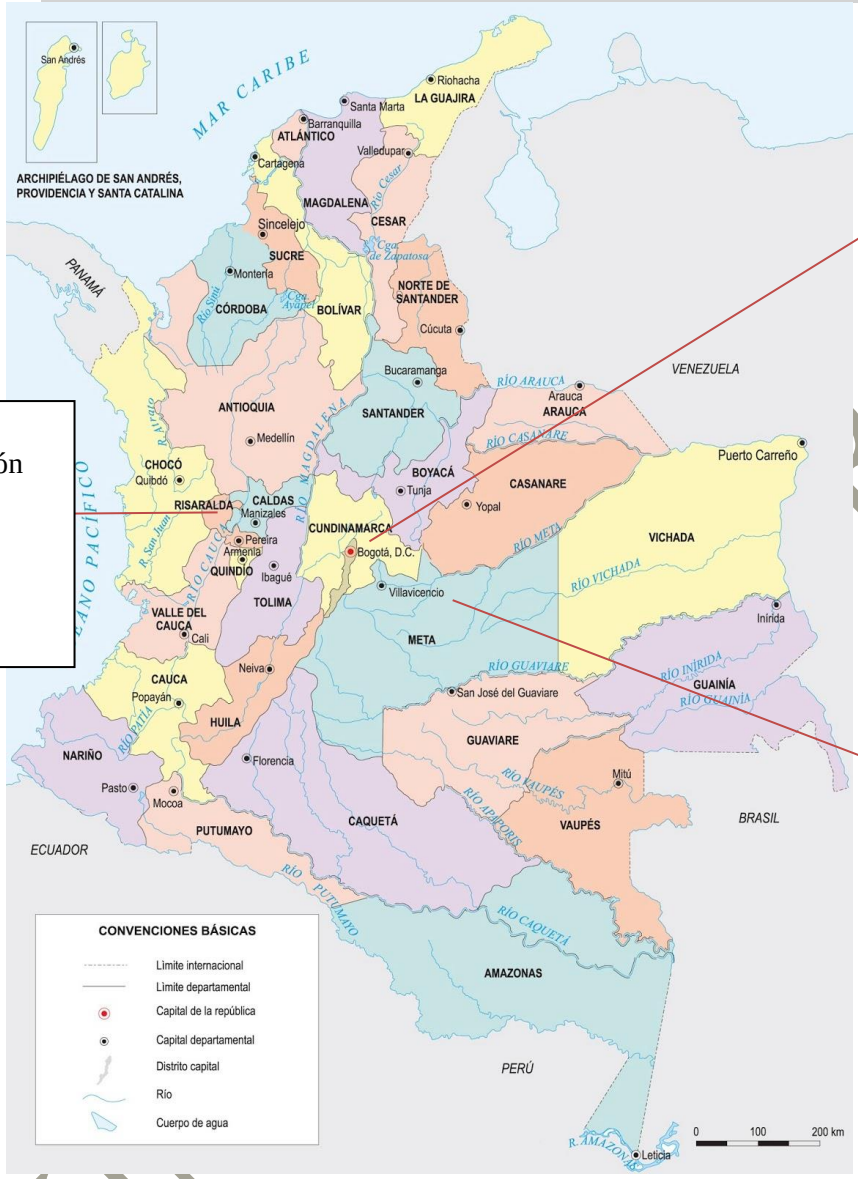
-Antes de la ley 1145 todos los Compes están basados en el riesgo y después se pasa a una política de derecho. ¿Por qué es mejor esta nueva orientación?

DOCUMENTO DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO

Barranquilla: 12503 personas en situación de discapacidad. Se realizaron 7 entrevistas para esta investigación.

Bogotá: 325.626 Personas en situación de discapacidad.



Pereira: 29058 personas en situación de discapacidad. Se realizaron 9 entrevistas en esta investigación.

Villavicencio: 4831 personas en situación de discapacidad. Se realizaron 7 entrevistas para esta investigación.

DOCUMENTO DE TRABAJO

3. ESTADO DEL ARTE

3.1 Normatividad

El concepto de discapacidad ha tenido un desarrollo significativo en la última década, anteriormente su abordaje se daba desde el manejo social del riesgo; entendido como medidas tomadas desde el sector público para proveer seguridad a las personas. Actualmente este ha cambiado por un enfoque derechos, impulsado principalmente por la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas[3]. En esta convención se manifiesta que las personas con discapacidad deben gozar de sus derechos y libertades y estos deben ser promovidos y protegidos por el Estado. Esta convención da una definición de las personas con discapacidad novedosa en cuanto a su condición como ciudadanos diciendo que: "son aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

Este concepto también reconoce lo estipulado en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, promulgada por la Organización de Estados Americanos en el año 2000[4]. A partir de estos puntos de partida, se evidencia la necesidad de cambiar el enfoque de la discapacidad en el país y que éste se base en *"los principios de respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, la independencia de las personas, la no*

[3] Aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 1346 del 30 de julio de 2009, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 del 21 de abril de 2010 y ratificada por el Gobierno Nacional el 10 de mayo de 2011. Entró en vigencia para Colombia el 10 de junio de 2011, conforme a lo establecido en el artículo 45.2 de la Convención.
[4] Aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 762 de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2003 y ratificada por Colombia el 11 de febrero de 2004.

DOCUMENTO DE TRABAJO

discriminación, la participación e inclusión plena y efectivas en la sociedad, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad"[5]. El cambio principal en cuento al reconocimiento de la población en situación de discapacidad se genera en la constitución de 1991 que mencionaremos más adelante. Sin embargo, primero queremos hacer una breve referencia a la normatividad que se generó antes del 91, que creemos evidencia la situación de esta población a través del tiempo.

La diferencia en los enfoques que se tienen sobre la discapacidad se ve plasmada en el desarrollo de la normatividad a lo largo de los años. El Conpes 166 resalta como principales avances los siguientes: El 28 de agosto de 1981, el Presidente de la República, mediante decreto 2358 crea el Sistema Nacional de Rehabilitación, entendido como:

El conjunto de organismos públicos y privados que se coordinan para brindar servicios de prevención primaria, secundaria y terciaria a la población susceptible de riesgos psicosociales y biológicos que producen limitación temporal o definitiva y que se organiza con el fin de "cooperar en la definición de políticas, coordinar, programar y evaluar su ejecución y la prestación de los servicios (Presidencia de la República, 1981)

[5] OpCit. Convención ONU. Artículo 3.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Más adelante por medio de la Resolución 14861 de 1985: por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de las personas con discapacidad. Se reglamenta la construcción de baños, rampas, ambientes exteriores y rutas de circulación exterior, entre otras. Decreto 2177 de 1989: Por medio del cual se adopta la convención de la OIT de 1983 sobre la adaptación y la readaptación laboral de personas con discapacidad y se definen competencias del Ministerio de Trabajo, Sena, entre otros.

Adicionalmente, otro avance que es bastante significativo para el reconocimiento de la población en situación de discapacidad es en si la Constitución Política de 1991 en la cual queda plasmado el enfoque de la discapacidad que aun sigue en vigencia. Esto, a partir de los siguientes artículos: Artículo 13: "El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y sanciona los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". Artículo 47: "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran". Artículo 54: "Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y rehabilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud". Artículo 68: “La erradicación del analfabetismo y la educación de

DOCUMENTO DE TRABAJO

personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado" (Constitución Política de Colombia, 1991).

Así mismo, Colombia incorpora al bloque de constitucionalidad los avances del Derecho Internacional, como la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad -Ley 762 del 2002-, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas -Ley 1346 del 2009-.

El enfoque de rehabilitación basado en la normalización de los individuos que se tenía antes del enfoque de derechos para la discapacidad está delimitado en la ley 361 de 1997. Ley Marco de la Rehabilitación. Consiste en: “sobre mecanismos de integración social de las personas con limitación y otras disposiciones". Consta de 73 artículos divididos por áreas temáticas a saber: Principios generales, Prevención, Educación, Rehabilitación, Integración laboral, Bienestar social, Accesibilidad, Transporte y Comunicaciones.

En cuanto a los avances recientes en el tema de derechos de las personas con discapacidad se cuenta con el Documento CONPES 80, Política Pública Nacional de Discapacidad del 26 de julio de 2004, que se caracterizaba por un enfoque asistencialista de la atención a la población en situación de discapacidad. El CONPES que esta en vigencia actualmente es el 166, que tiene un enfoque de derechos claro plasmado en ejes de inclusión social y política de las personas en situación de discapacidad.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Otro de los avances es el Sistema Nacional de Discapacidad -SND, organizado por la Ley 1145 de 2007, que busca garantizar la articulación de las políticas, los recursos y la atención a las personas con discapacidad en el nivel nacional y territorial. Su propósito como mecanismo de articulación se da a través de la optimización de los recursos y la organización de la oferta de programas y servicios, incluyendo la evaluación de su alcance en términos de cobertura. Lo anterior ha facilitado la materialización de la política pública, así como la participación de las personas con discapacidad en todas las acciones que les competen (CONPES 166, 2013).

A su vez, en el marco de la reforma al Sistema General de Seguridad en Salud - SGSSS de 2013, se contempla como sujetos de especial protección a las personas con discapacidad, las cuales gozarán de protección especial por parte del Estado, lo que garantiza su atención en salud sin restricciones administrativas o económicas.

Este marco jurídico internacional y constitucional ha generado un amplio desarrollo legal y jurisprudencial sobre la obligatoriedad del Estado de reconocer y aplicar estos derechos. Sobresalen en el marco normativo nacional las leyes 361 de 1997, 1145 de 2007 y 1618 de 2013, que a su vez fueron las más nombradas por los representantes de discapacidad durante las entrevistas que se realizaron para esta investigación. Además hay una gran variedad de desarrollos normativos recopilados por Econometría en el CONPES 166, (Para un mayor detalle en cuanto a la normatividad consultar en Anexo 1).

DOCUMENTO DE TRABAJO

3.2 Políticas públicas

Políticas públicas, Estado y ciudadanía

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales.

Estas a su vez, son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que ésta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas. En los actuales escenarios de ampliación y consolidación de los sistemas democráticos la política pública es un instrumento que busca la integración de los ciudadanos a la toma de decisiones, a la discusión sobre las problemáticas que se enfrentan y sus posibles vías de solución.

Así, el papel de la política pública está en su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos, estas son decisiones que se toman frente a la posible solución de problemas públicos concretos o necesidades individuales o colectivas

DOCUMENTO DE TRABAJO

que son definidas por la sociedad. De esta manera, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social de ciertas poblaciones y también es un instrumento para la legitimación de las funciones del estado.

Las funciones de la política pública hacen que esta sea un campo de estudio no solamente técnico sino social ya que a través de estas se expresa el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación. Lo que se considera como bien común es, por definición, producto de la controversia de intereses de los diversos actores en una sociedad. (Santander y Torres, 2013, p. 15)

Estado y políticas públicas

Al referirse a políticas públicas debe tenerse en cuenta el papel del Estado, su impacto en la sociedad, los procesos políticos y el contexto institucional (Ortegón, 2008, p18). Según Dunn, el análisis de políticas públicas se aborda como el estudio del estado en acción, que consiste en una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas, con el propósito de generar un conocimiento relevante para el mejoramiento del accionar estatal.

DOCUMENTO DE TRABAJO

El elemento fundamental es que las políticas públicas son esenciales en el cumplimiento por parte del Estado de sus funciones. Estas; son un canal por el cual se dan interacciones entre el Estado y la sociedad.

Así, las funciones del Estado como la macro institución social encargada de administrar el desarrollo, de concentrar y distribuir el poder político y de orientar la toma de decisiones sociales (Ortegon, 2008, p 19) frente a la política pública radica en su participación en estas para así cumplir con sus tres funciones básicas:

Función de asignación: busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.

Función de distribución: proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.

Función de estabilidad: que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria, la estabilidad social y la resolución de conflictos.

Estas funciones son cumplidas según las dinámicas políticas que le dan forma al Estado y las reglas de juego que se establecen para acceder y distribuir el poder que empiezan a ser

DOCUMENTO DE TRABAJO

considerados como grandes determinantes de las formas particulares que adquieren las políticas públicas en los países (Cardenas, Junguito y Pachón, 2008).

Entendiendo que la controversia en los aspectos normativos (el deber ser) y positivos (el ser) del Estado ha abandonado los extremos y a partir del reconocimiento de las fallas del mercado y las del gobierno, ahora el debate se concentra en la calidad de la gestión y en la optimización de los recursos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Las políticas públicas surgen como resultado de la necesidad de compatibilizar los objetivos de la eficiencia económica y equidad social, a partir de situaciones con altos niveles de desigualdad e inequidad, con una adecuada y eficaz intervención del Estado para garantizar gobernabilidad y cohesión social.

En el contexto especifico de América Latina, se observa que la intervención económica y social de los Estados se puede agrupar en tres orientaciones:

Planeador y promotor del desarrollo: El Estado se concentra en un enfoque social y responsable de las demandas sociales, con énfasis en el pluralismo, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Regulador: se pregona la condición del Estado como instrumento o árbitro al servicio de las clases o grupos específicos.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Subsidiario: coloca al estado en un punto intermedio para administrar equilibrios o desequilibrios que se presentan frente a la sociedad civil, mediante incentivos y mecanismos de competencias.

Alrededor de estas tres visiones se forman ideas y objetivos de las políticas públicas, de modo que deben ser leídas y abordadas como la materialización de diferentes ideas de la relación entre Estado y políticas públicas, Estado y sociedad, Estado y economía.

4. Políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad

La implementación participativa de políticas públicas se da por medio de interacciones entre Estado y sociedad que puede analizarse en términos de una triple relación, según los tres tipos de vínculos a través de los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social. Según Oszlak, (2009) estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Los tres planos de interacción son:

El plano funcional: en este se fijan las reglas de juego y se asignan las respectivas responsabilidades en la división social del trabajo.

El plano material: pretende dirimir los patrones de distribución del excedente social.

El plano de la dominación: Procura establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre Estado y sociedad tienen conexiones reciprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de juego y a asignar las respectivas responsabilidades en la división social del trabajo ;b) en un plano material a dirimir los patrones de distribución de excedente social ; c) en un plano de dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí (Oszlak, 2009, p12).

Desde esta visión de relación entre Estado y sociedad, las políticas públicas se pueden definir como programas de acción que representan la realización concreta de decisiones colectivas y el medio usado por el Estado en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces (Roth, 2002, p19). Así, se plantea una doble dinámica en la cual, no solo el Estado influencia la sociedad e interviene en las dinámicas sociales a través de las políticas, sino que los procesos de políticas públicas, sus dinámicas, resultados y características permiten entender y evaluar el tipo de Estado que tiene un sistema social.

Entonces, se entiende existe una relación entre Estado y sociedad, desde la perspectiva del proceso de políticas públicas en la cual las políticas públicas afectan la interacción entre actores

DOCUMENTO DE TRABAJO

estatales y sociales , y cómo son fundamentales para entender la dinámica de la relación entre Estado y ciudadanos y sus efectos en la garantía de los derechos ciudadanos.

5. Enfoques de estudio de la política publica

La política pública ha sido estudiada desde varios enfoques. El enfoque racionalista entiende la política pública como un proceso que se desarrolla en diferentes etapas o fases concretas, este es un modelo secuencial o de ¨libro de texto¨. En dicho enfoque la política pública surge con la identificación de un problema, la formulación de la posible solución, la implementación de medidas para la solución y, por último, su evaluación (Roth 2002, Parsons 2007). Aquí, se observa la política pública como un problema de acción colectiva, en donde la conducta racional de los agentes y sus intereses entran en tensión con los resultados colectivos.

Otro es el enfoque de análisis institucional y desarrollo. Desde esta perspectiva las políticas públicas se conciben como arreglos institucionales que permiten, requieren, o prohíben acciones por parte de ciudadanos o funcionarios públicos. Según este enfoque, los individuos logran crear mecanismos de autogobierno que mitigan los conflictos, disminuyendo la incertidumbre de interacción en la política (Ostrom, 2007). De esta manera pueden existir arreglos institucionales distintos al mercado o al Estado para resolver problemas de acción colectiva.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Bajo este esquema el papel de las instituciones empieza a ser tenido mucho más en cuenta para explicar la formación de políticas públicas y los problemas de acción colectiva que se pueden generar. La política pública pasa a ser entendida como un proceso mucho más conflictivo y complejo que lo que se entendía en la visión de políticas como un proceso de mejora de la administración pública por etapas.

Finalmente, el enfoque cognitivo entiende las políticas públicas como portadoras de una idea específica sobre un problema social, es decir, expresan una representación que un grupo social realiza permitiendo su existencia pública. Así, las políticas públicas actúan como un referente (sistema de creencias) que guía las conductas públicas (Muller, 2010).

6. Política pública y discapacidad en Colombia

En la década de los noventa Colombia muestra una preocupación por la población discapacitada y se da inicio al proceso político y a las acciones concretas que marcan el margen entre la vulnerabilidad y la exclusión de este grupo social. Estos avances empiezan con la reforma de la constitución política de 1991, en la que se propone un enfoque de derechos inspirado en la política liberal de la democracia participativa y de la economía liberal de libre mercado y globalización (Hernández y Cruz, 2006, p .128).

En la primera mitad de los años noventa los esfuerzos estuvieron orientados a conocer las condiciones socioeconómicas y características demográficas de esa población para así poder

DOCUMENTO DE TRABAJO

focalizar y desarrollar los programas de ayuda para la integración social de este grupo social hasta ahora desconocido de los discapacitados. Así, se hizo la encuesta Nacional de hogares, realizada por el Dane en 1992; el estudio piloto sobre discapacidad realizado ese mismo año dirigido por el Ministerio de Educación Nacional, y el Censo Poblacional Nacional de 1993 en el que se incluyeron preguntas sobre deficiencia. Con estas iniciativas se empieza a incluir la población en situación de discapacidad, a tomar en cuenta su voz y a entender sus necesidades y las de sus familias. En efecto, esta es una participación insípida y guiada pero fue el primer paso para generar lazos entre el Estado y la sociedad en este contexto social.

Más adelante, fruto del desconocimiento que existía sobre la población en situación de discapacidad y de la necesidad de establecer puntos en común sobre los indicadores para la planeación de las acciones integrales y el seguimiento de los programas de la política de atención surge el Sistema Nacional de información sobre Discapacidad en 1994. Cabe resaltar que estas iniciativas son fruto de lo sucedido en la Constitución política de 1991, cuando queda plasmado en los artículos (1, 13, 42, 47,68 y 366) el principio de la no-discriminación y el reconocimiento de las personas portadoras de deficiencia y definió el cuadro normativo para el desarrollo legislativo posterior (Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 115 de 1994 y Ley 119 de 1994).

A partir de estas caracterizaciones y del reconocimiento de la población en situación de discapacidad, surge en el año 1995 el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2761, emitido por el DNP. Este documento definió las líneas generales de la

DOCUMENTO DE TRABAJO

política de prevención y atención a las personas portadoras de deficiencia para el periodo 1995-1998, señalando tres áreas de acción en las cuales debía centrarse la atención: prevención, rehabilitación integral y equiparación de oportunidades. La promoción y prevención apunta a la reducción de la probabilidad de adquirir una condición discapacitante. La rehabilitación agrupa el conjunto de medidas o procedimientos realizados con las personas y sus familiares, que buscan eliminar o disminuir las limitaciones de la actividad. Finalmente la equiparación de oportunidades se orienta a reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de discapacidad. (Cruz y Hernández, 2006, p.127)

El CONPES 166 de 2013 es el que esta en vigencia actualmente. Este busca responder a las dificultades de la implementación de la política nacional de discapacidad por medio de 5 objetivos centrales (Compes 166, 2013, p. 31)

Generar y promover procesos de gestión pública que sean eficientes, efectivos, articulados y transparentes, y que se traduzcan en el diseño e implementación de planes y programas orientados a las PcD a nivel nacional y territorial.

Garantizar el acceso efectivo a la justicia, al pleno reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica de las PcD[6].

Promover la organización, articulación, movilización e incidencia política de las PcD, sus familias y cuidadores, en los diferentes ámbitos, incluyendo la participación en el direccionamiento de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no

[6] La personalidad jurídica es un concepto claramente concebido en la Convención de la ONU. Motiva el hecho de que en justicia sea reconocida como persona con capacidad y autonomía, aun cuando requiera de ciertos apoyos en virtud de su discapacidad.

DOCUMENTO DE TRABAJO

gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, al igual que en la constitución de organizaciones de PcD.

Generar y fortalecer el desarrollo humano de las PcD traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos.

Generar un cambio en la conciencia de las familias, la sociedad y el Estado, frente al reconocimiento de las PcD como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, retomando los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal, en busca de una sociedad incluyente y construida para todos y todas.

Estos dos documentos evidencian el avance que se ha tenido en la percepción y el manejo que se le ha venido dando a la discapacidad en Colombia. El CONPES 2761 tenía un enfoque asistencialista marcado por una baja participación de la población con discapacidad y una amplia responsabilidad del Estado. El CONPES 166 busca adaptar la política nacional a la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad. Este supone un fortalecimiento de la población en situación de discapacidad en cuanto a sus derechos y su participación y tiene un enfoque de inclusión ciudadana que da pie al avivamiento de sus formas de organización y de representación.

7. Trayectoria organizaciones sociales

¿Qué son?

DOCUMENTO DE TRABAJO

Para Lappassade (1994, p. 107) el término organización posee por lo menos dos significaciones: 1) por una parte, designa un acto organizador que se ejerce en instituciones; por la otra, apunta a realidades sociales cuando nos referimos a una fábrica, un banco, un sindicato como organizaciones.

Hoy, la organización social es vista como una colectividad instituida con miras a unos objetivos definidos, un origen normativo propio, unos rangos de autoridad y unos sistemas de acción coordinados. Para Gonzalez (1995, p.95) una organización social es un grupo de individuos que se identifican con determinados intereses y que deciden actuar en común con el propósito de defenderlos y resolver de manera colectiva problemas compartidos. En ejecución, iniciativas y/o propuestas a partir de los cuales se establecen relaciones (de interlocución, cooperación y de conflicto de negociación) con distintos sectores de la sociedad y con el Estado. En otras palabras, las organizaciones son instancias de representación de intereses e instrumentos de acción colectiva. (Torres, 2004, 11).

Las organizaciones populares juegan un papel crucial en la búsqueda de soluciones a las necesidades colectivas. Los individuos, al compartir un conjunto de intereses y problemáticas deciden cómo presentarse y exigir su papel frente a la escena pública, encuentran en esta instancia la posibilidad de canalizarlos y realizarlos a través de estrategias de acción y de interacción con otros sectores. Algunos de los papeles que juegan las organizaciones sociales en el contexto actual son: (Torres, 2004, pp 13-14)

DOCUMENTO DE TRABAJO

La representación de intereses: teniendo en cuenta que una organización es un instrumento de representación social, allí confluyen individuos con problemáticas similares que buscan solución de sus problemas de manera colectiva y un apoyo específico.

Relación entre sujetos sociales: la organización social constituye un instrumento que posibilita y facilita la interacción, comunicación y negociación como el Estado, otras organizaciones sociales, Organizaciones no Gubernamentales etc.

Así, el valor de las organizaciones radica en que estas tienen la capacidad de articularse a las dinámicas de su entorno para modificarlas, reforzarlas e incidir en su curso.

3) Fortalecimiento y desarrollo de las comunidades locales: las organizaciones pueden generar un impacto en el destino colectivo de una comunidad. Así, la organización puede generar que una sociedad: conviva y trabaje en sociedad solidariamente, participe en el diagnóstico de su realidad, elabore planes y proyectos para mejorar sus condiciones de vida, intervenga en la solución de problemas detectados. Finalmente, acorde con esta investigación, las organizaciones pueden facilitar la interacción, comunicación y negociación con el Estado y demás organizaciones y a su vez puede ejercer control y vigilancia sobre la acción del Estado y sus funcionarios.

La organización social constituye un instrumento que posibilita y facilita la interacción, comunicación y negociación con otros actores (Estado, otras organizaciones sociales,

DOCUMENTO DE TRABAJO

organizaciones no gubernamentales, etc). Así, la organización se ha convertido en un objeto de conocimiento; se ha transformado en un objeto de análisis de las interacciones que en ella tienen lugar, y es posible abordar los conceptos de atravesamiento y transversalidad en las relaciones entre instituciones, organizaciones y textos.

De acuerdo con Oslak (2009) en su análisis de la implementación participativa de policías públicas, las interacciones entre Estado y sociedad pueden analizarse en términos de una triple relación. En primer lugar, la gestión de lo público que contrario a lo que se pensaría, no le pertenece solo al Estado. En segundo lugar, los recursos de poder que deben ser redistribuidos en las diferentes instancias. Finalmente, el excedente económico que se supone, debe ser la base para el sostenimiento y financiamiento tanto del Estado en sí mismo como de las Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen un sin número de necesidades.

8. Organizaciones sociales en Colombia

La dinámica histórica de las organizaciones sociales o del tercer sector se ve influenciada por los procesos de formación del Estado y debe siempre analizarse desde el contexto de oportunidades y limitaciones ofrecidas por los diversos arreglos institucionales, la compresión

DOCUMENTO DE TRABAJO

que se tiene de lo social desde el entorno público y la relación con los actores del sistema político. En Colombia ha sido determinantes para la dinámica de las organizaciones sociales, el marco institucional y el peso de los poderes públicos y partidos políticos, que han influido en la formación de un amplio número de organizaciones sociales. Esto, podría explicar que la trayectoria de las organizaciones sociales en Colombia haya empezado de manera tardía y que la formación autónoma de este tipo de organizaciones sea reciente (Villar, 2001, p180).

Ese escenario de los años 60s hasta los 80s donde predominaron las organizaciones de una sola vía, dominadas desde "arriba" por los partidos y el gobierno, ha empezado a transformarse lentamente en las últimas décadas. Ahora son más comunes las organizaciones de la sociedad civil autónomas y las formas no instrumentales de diálogo político entre gobierno, partidos y estas organizaciones. La nueva constitución varió normativamente el concepto de Estado dando espacio a la democracia participativa y al Estado social de derecho. Así, ¨la constitución del 91 creó las bases normativas para la democratización del Estado al ampliar los mecanismos de participación, descentralizar el esquema político- administrativo, ampliar la representación popular en las instituciones del Estado, fortalecer los mecanismos horizontales de fiscalización y crear los mecanismos de control ciudadano sobre el Estado¨ (Villar, 2001, p. 80)

Entonces la organización de las comunidades constituye un factor esencial de los procesos de participación, especialmente en el nivel local, puesto que a través de ella pueden intervenir en la gestión de su propio desarrollo.

DOCUMENTO DE TRABAJO

9. Participación

La participación estaría dada por la posibilidad de los individuos y colectivos sociales de incidir en la toma de decisiones frente a asuntos públicos o particulares que los afectan. Participar es un acto voluntario de interacción social dirigido a tomar parte en alguna actividad, de modo que se pueda influir en su curso y beneficiarse con ella, es decir, de ejercicio colectivo de poder.

Para Pedro Ibarra la participación es voluntad y práctica de una comunidad de individuos – ligados en origen por una adscripción territorial o por un determinado interés colectivo de decidir mediante la concurrencia cotidiana y horizontal de todos sus miembros. Así, la participación siempre tiene un sentido político y se justifica por la asimetría en las relaciones con el poder que prevalecen en diversos ámbitos de la vida publica y privada. Así, en una sociedad donde las relaciones de sumisión, dominación y autoridad prevalecen sobre las de democracia, solidaridad y consenso, la lucha por la participación se convierte en una mediación y en un fin de la construcción de la democracia política y social.

Existen cuatro perspectivas sobre participación, que se traslapan unas a otras: la participación comunitaria, la participación ciudadana, la participación de las organizaciones sociales y la participación de movimientos sociales. Para los intereses de esta investigación la participación comunitaria vista como un proceso de movilización de la comunidad por el cual ella asume conscientemente su papel de agente o sujeto de su propio desarrollo. Finalmente, la

DOCUMENTO DE TRABAJO

participación de las organizaciones sociales consiste en ampliar las capacidades de los colectivos sociales para decidir y actuar autónoma y críticamente sobre diferentes problemas y ámbitos de la vida pública en función de sus propios intereses. La participación social pretende que los sectores populares se constituyan como sujetos de su propio destino y tengan incidencia en la construcción del destino colectivo. (Ibarra, p.20)

Por otro lado, la participación ciudadana vista como una herramienta para la mediación entre las instituciones representativas, administración pública, partidos y las organizaciones sociales que aglutinen los diversos intereses de la población. Es ahí donde radica la importancia y la fuerza de las organizaciones sociales de carácter popular y de los procesos de participación que se den de ellas. Pueden ser instituciones reproductoras del orden y de la cultura instituida o fuerzas instituyentes de prácticas y sentidos emancipadores de abordar el poder y la democracia.

Dentro de esta perspectiva podemos definir la sociedad civil o el tercer sector como el conjunto de organizaciones que los ciudadanos generan para producir bienes colectivos y/o públicos no-estatales. Esta concepción del Tercer Sector es reciente y es la que la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) ha definido dentro de su acuerdo programático, por eso requiere de algunas explicitaciones.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Así, estas tienen como misión trabajar sobre los intereses de la mayoría, movilizando recursos sobre la base de la coerción y la autoridad legítima. Las empresas privadas con ánimo de lucro, buscan maximizar sus ganancias, generando recursos a través de mecanismos de intercambio. Las organizaciones del Tercer Sector, a diferencia de las anteriores, movilizan sus recursos alrededor de visiones y valores compartidos. Estos valores compartidos los promueven entre sus asociados y beneficiarios, y en algunos casos buscan influir desde allí la opinión pública, así como el proceso de deliberación y formulación de las políticas públicas (Brown, L. D. y Kalegaonkar, A. 1999:3; Brown, L. D. y Korten, D. C. 1989:5-6; Najam, A. 1996a:210-215; Najam, A. 1996b:4-5).

10. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Establecer la formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas y así proponer un análisis que sirva a la procuraduría general de la nación (PGN) en su calidad de órgano con funciones preventivas y correctivas, contribuyendo con la investigación en la toma de las decisiones más acertadas en materia de garantías sociales.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

DOCUMENTO DE TRABAJO

- Caracterizar dentro de un número específico de organizaciones sociales de discapacidad, sus necesidades como grupo y sus formas particulares de ejercicio ciudadano.

- Determinar los mecanismos de participación establecidos en el sistema nacional de discapacidad (1145 de 2009), determinando las correlaciones entre estos y las organizaciones.

- Con base en los resultados arrojados por el estudio de investigación, elaborar un informe de recomendaciones para la PGN.

RESULTADOS ESPERADOS

- Contar con un documento que refleje la caracterización de las organizaciones de población con discapacidad frente a sus necesidades como grupo y sus formas particulares de ejercicio ciudadano.

- Contar con un documento que de cuenta de cómo las organizaciones de discapacidad asumen el ejercicio ciudadano a través de los mecanismos de participación ciudadana.

- Fortalecer la línea de investigación sobre discapacidad y Derechos Humanos

- Contar con un documento de recomendaciones para la PGN que oriente su misión frente a las organizaciones de población con discapacidad.

11. METODOLOGIA

Para establecer las formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas sociales se hizo una investigación cualitativa que pretendió hacer una análisis profundo de las opiniones de los entrevistados para

DOCUMENTO DE TRABAJO

así tener un panorama amplio de la participación de las organizaciones de discapacidad, sus necesidades y su evolución, y de su incidencia en la política pública.

El método escogido para la recolección de la información fueron entrevistas semi estructuradas que giraban en torno a tres temáticas principales: la participación, la política pública y las organizaciones de discapacidad. También se analizó información institucional, documentos académicos y leyes relacionadas con el tema. Todo ello para develar las relaciones intersubjetivas que se construyen, las respuestas que a partir de esas tensiones se generan y encontrar aquello que representa un desafío para la construcción de la política pública.

En cuanto a la muestra se hizo trabajo en 4 ciudades del territorio nacional Bogotá, Villavicencio, Pereira y Barranquilla. Estas ciudades fueron seleccionadas según criterios de población. Otro criterio fue que todas estuvieran en diferentes etapas de la política pública en discapacidad y que la organización de las personas con discapacidad variara desde el caso más avanzado que es el de Bogotá por ser la capital hasta una población en situación de discapacidad con una organización más incipiente como el caso de Villavicencio.

En cada ciudad entrevistamos un aproximado de 8 personas que podían ser representantes de discapacidad en el municipio o distrito, funcionarios del Estado encargados del tema o personas pertenecientes a una organización o fundación de discapacidad.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Con el fin de aportar elementos para un análisis global de la participación de las organizaciones de discapacidad esta investigación buscó recoger las voces y trayectorias de agentes que construyen el tema de la discapacidad en Colombia. Así, se tuvieron en cuenta a los funcionarios del Estado encargados de la discapacidad en distintas instancias, representantes de organizaciones de discapacidad ante el consejo distrital o municipal de discapacidad, y, personas que ejercieran representación de la discapacidad desde otros ámbitos distintos al estatal como la academia u organizaciones que no estuvieran vinculadas.

Esto a través de visitas y reuniones diversas y contrastantes a organizaciones estatales, instituciones privadas, ONGs, líderes de discapacidad independientes y expertos en el tema. Se buscó que los niveles de injerencia territorial dieran la muestra más fiel posible del territorio: nacional, departamental, municipal; conversando con la gente para después construir puntos en común, que creemos dan una idea clara sobre el tema a nivel nacional.

Este conforma el primer paso para determinar el estado del funcionamiento del sistema Nacional de Discapacidad establecido en la ley 1145 que está en funcionamiento hace menos de cinco años y consideramos puede ser fortalecido. El propósito es dar una serie de recomendaciones para que se proceda frente al fortalecimiento de la participación de la población en situación de discapacidad y de sus derechos como ciudadanos.

DOCUMENTO DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO

12. RESULTADOS DE ANALISIS

12.1 **Participación**

Sistema Nacional de Discapacidad

El Sistema Nacional de Discapacidad – SND, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en la Ley 1145 de 2007. Art. 2. Según el artículo 5 el Sistema se define así:

El Sistema Nacional de Discapacidad es el mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la integración social de esta población, en el marco de los derechos

humanos, con el fin de racionalizar los esfuerzos, aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización, así como la de las organizaciones públicas y de la sociedad civil que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración, normalización, promoción / prevención, habilitación/ rehabilitación, investigación, y equiparación de oportunidades.

Las normas consagradas en la Ley 1145 de 2007, tienen el objetivo de impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, de forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos." Ley 1145 de 2007. Art.1.

La articulación de un Sistema Nacional es un elemento sistémico fundamental por cuanto la complejidad del Sistema es muy alta, por el gran número de instancias que lo conforman, y la gran diversidad institucional en el orden nacional, regional y local, además de su interacción internacional. En el caso del Sistema Nacional de Discapacidad está conformado por cuatro (4) niveles:

1º El Ministerio de la Protección Social o el ente que haga sus veces como el organismo rector del SND.

2º El Consejo Nacional de Discapacidad, CND, como organismo consultor, asesor institucional y de verificación, seguimiento y evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad.

DOCUMENTO DE TRABAJO

3º Los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD, como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública en Discapacidad.

4º Los Comités Municipales y Locales de Discapacidad – CMD o CLD – como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad.

Finalmente, en los **grupos de enlace sectorial** son la instancia de enlace entre lo público y las organizaciones no gubernamentales.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Figura 1: funcionamiento Sistema Nacional de discapacidad

Para el funcionamiento del Sistema se establece la participación de las personas con discapacidad como un derecho de intervenir en la toma de decisiones, planificación, ejecución y control de las acciones que los involucra.

Así, la participación según lo establecido por la ley debe ser una parte esencial de la articulación del sistema nacional de discapacidad. Los representantes de la población en situación de discapacidad pueden participar en tres de los 4 niveles descritos anteriormente.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Como primera instancia de participación está el Consejo Nacional de discapacidad el cual debe contar con 6 representantes de organizaciones de discapacidad sin ánimo de lucro, para participar y asesorar el proceso de la formulación de la política pública a nivel nacional. Por otro lado, la segunda instancia en la que pueden participar lar organizaciones de discapacidad es en los comités departamentales, así como en el último nivel del sistema que hace referencia a los comités municipales y locales. En todos los comités debe haber representantes de las organizaciones de discapacidad que representen los distintos tipos de discapacidad que se establecen en la ley.

También, está la instancia de coordinación y concertación inter e intra sectorial de las políticas de la discapacidad emanadas de los Comités de Discapacidad CDD y CMD o CLD que son los respectivos Consejos Territoriales de Política Social, CTPS, de los cuales debe hacer parte un representante de la población con o en situación de discapacidad, elegido por cada uno de los respectivos comités territoriales.

Entonces, la participación de las organizaciones de discapacidad es vital para el funcionamiento del Sistema Nacional en sus distintos niveles. Esta se convierte en el eje articulador del Estado y la sociedad civil como se mencionaba anteriormente en la teoría. A continuación presentamos algunos hallazgos de la participación de las organizaciones de discapacidad que permiten dilucidar como está funcionando el SND en sus engranajes y en su

DOCUMENTO DE TRABAJO

supuesto de inclusión de la sociedad en situación de discapacidad por medio de políticas públicas.

12.2 **Dinámicas de la participación**

Según las entrevistas realizadas y las fuentes consultadas la participación de las Organizaciones sociales de discapacidad como forma de ejercicio ciudadano empieza antes de la creación de la ley 1145 que establece el sistema nacional de discapacidad. Esta sin embargo se ha ido transformando según el enfoque que se tiene de la discapacidad y de acuerdo a las condiciones que ofrece el Estado para su funcionamiento.

En un primer momento las organizaciones de discapacidad surgen como respuesta de los familiares de personas con discapacidad que necesitaban darle algún tipo de atención a las

DOCUMENTO DE TRABAJO

personas con discapacidad de su familia. Este panorama de debilidad de respuesta del Estado lleva a que se creen y consoliden Organizaciones no Gubernamentales prestadoras de servicios que captan recursos internacionales y ejercen una fuerte utilización de estrategias para captar recursos de la sociedad civil. (Buitrago, 2013, p.112)

A esta etapa de las organizaciones se hizo referencia en una de las entrevistas realizadas en Bogotá a una experta en el tema de discapacidad que ha representado a la población:

Empiezan los padres de familia a generar respuestas en la medida en que sus hijos van creciendo y sus necesidades también, pues van agrupándose con otras y empiezan a formarse organizaciones sociales. Primero, las organizaciones creo que se insertaron en un modelo de caridad y filantrópia. Entonces por muchos años, creo que la década de los 60s, 70s y 80s se movieron alrededor de eso, buscando quien les diera una donación o recursos y realmente hubo muy poca partición en lo que era el aparato estatal. De alguna manera el Estado también estaba muy cómodo en que los problemas eran de las familias y los resolvían ellos de alguna manera. Quienes tenían recursos iban al extranjero y la mayoría se quedaba allí. Los que volvían, volvían con unas condiciones más avanzadas que sus pares, con la condición de que ya no tenían ningún tipo de identificación con el movimiento social ni nada. (Mónica Cortez)

La década de los 90s marca una pauta importante en el liderazgo del tema. Oficialmente, se reconoce la población con discapacidad en la constitución del 91 esto empieza a generar condiciones de cambio. Se delega al Ministerio de Salud como el encargado de direccionar los

DOCUMENTO DE TRABAJO

servicios de rehabilitación funcional y a las ONG que iban ganando terreno, como instancias que actuaban apoyando acciones que pretendían llenar los vacíos que la respuesta estatal dejaba. (Buitrago*, 2013, p.108)*

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. (Mónica Cortez, Experta en discapacidad, Bogotá.)

DOCUMENTO DE TRABAJO

A partir del año 2000 el tema de discapacidad se ubica en el Programa de Derechos Humanos de la Presidencia de la Republica. Según Buitrago, esto se decide porque había un antecedente de debilidad en la toma de decisiones y en la formulación de políticas sociales para esta población (Buitrago, p.114). Según una entrevistada de una Organización que estuvo directamente implicada en el proceso lo que pasa es que "surge un entorno de inclusión en el que se cambia el paradigma; ahora el riesgo no era el tener una discapacidad sino el ser excluido, entonces, se empieza a crear un entorno para mitigar, prevenir y superar la matriz de la exclusión o al menos eso se intenta".

En ese contexto surge el primer escenario de formulación participativa de la primera política pública en discapacidad. Este fue un proceso apoyado desde la presidencia y lo que se buscaba era identificar las necesidades y dificultades que enfrentaba la población con discapacidad. Durante varios años se hicieron mesas de participación y se intentó fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para estas. Más adelante en el año 2003 se entrega ese legado al Ministerio de Protección Social. (Buitrago, p.113)

En el año 2004 se cambia el equipo de personas que había acompañado el primer periodo. Un nuevo equipo quiso fortalecer las organizaciones de personas con discapacidad que se habían movilizado alrededor del tema de la formulación de la política pública con intensión de continuar el proceso que surgió en Bogotá en las regiones. En este proceso, la administración de turno

DOCUMENTO DE TRABAJO

desiste en mitad del camino y queda frustrado este nuevo intento de participación de las organizaciones sociales.

Una prueba de esta situación es la siguiente narración producto de los encuentros con uno de los representantes de discapacidad en Bogotá:

A partir del contacto con la ciudadanía que no se tenía antes las personas se empoderan y podría decirse que el empoderamiento de esta población viéndolo en términos proporcionales ha sido mucho mayor al del resto de la sociedad civil. En una cultura como esta, que casi no hay empoderamiento ciudadano, que la gente ve lo que pasa en el congreso y no nos trasnochamos en lo absoluto. En ese contexto social que haya una minoría que este luchando para que se den cosas es interesante y yo eso se lo atribuyo a la influencia institucional. El Estado comete un error craso y es desconocer ese movimiento y contratar una consultaría, tomar y aceptar lo del banco mundial sobre el manejo social del riesgo. Esto introduce un discurso que generaba ruido y que no era el discurso en el que se venía.

Fue un quiebre muy desafortunado. Se habla de la época del oscurantismo, en que entonces en todo el país, había un sector que por un lado quería reclamar el enfoque de derechos con un manifiesto y toda la oficialidad, reclamando la rehabilitación y habilitación. Entonces hubo un quiebre en la participación pero se logró salir adelante.

DOCUMENTO DE TRABAJO

En el año 2007 se hace un intento de unificación y articulación de la discapacidad a nivel nacional. Por medio de la ley 1145 se crea el Sistema Nacional de discapacidad que fue descrito anteriormente. Este sistema en general parece haberse avalado sin las condiciones necesarias para su funcionamiento y al parecer surge en un contexto en el que hubo dificultades de interrelaciones entre las instituciones y con la población de discapacitados. Esto es reflejado en un entrevista a un experto en discapacidad que resume varias opiniones que recibimos sobre el sistema durante las entrevistas.

Pues sí, uno puede crear un sistema y suena muy bonito, pero si a eso no le das como un desarrollo operativo, queda incluso una cosa casi que es confusa y engañosa para la gente. (Dean Lermen Gonzalez)

Actualmente la participación de las organizaciones sociales de discapacidad está en un momento en el que se está buscando fortalecer la cualificación de los representantes de discapacidad, reactivar la credibilidad en el ejercicio de participación y fortalecer en sí las organizaciones de discapacidad. Sin embargo, hay una diferencia en cuanto a los tipos de organizaciones que define su participación y al parecer no ha sido referenciada por la ley.

Al hablar de organizaciones de discapacidad puede referirse a tres tipos. En primer lugar, tenemos las federaciones que agrupan distintas organizaciones y tienen un alcance nacional. Por otro lado, están las ONGs que se caracterizan entre la población con discapacidad

DOCUMENTO DE TRABAJO

por ser prestadoras de servicios. Finalmente, en los últimos años surgen las redes que no agrupan organizaciones sino grupos de personas a nivel nacional y tienen una dinámica virtual muy fuerte por medio de la cual buscan consensos en cuanto a la forma en que van a ser representados y van a exigir la inclusión de las personas con discapacidad.

La diferenciación entre estos tres tipos de organización es importante porque marca el tipo de participación y de representación que se ejerce. Así, según los entrevistados las ONGs tienen una ventaja sobre las otras, esto porque llegan más cualificadas a ejercer su participación y con instrumentos para presentarse frente al Estado. Sin embargo, el problema en cuanto a la representación es que al ser prestadoras de servicios estas organizaciones se quedan en la exigencia del bien individual sobre el bien colectivo. Respecto a las federaciones, el problema radica en su cualificación a la hora de ejercer la participación. Finalmente, las redes no son reconocidas por la 1145 a pesar de la fuerza que han adquirido en los últimos años y de la cantidad de personas que reúnen. A continuaciones algunas opiniones brindadas por los entrevistados:

Aquí uno tendría que diferenciar los que son las fundaciones o las ONGs del movimiento asociativo. Para poder acercarse a la realidad y para poder entender por qué se han tomado las decisiones que se han tomado. Ósea, la 1145 responde más a los intereses y expectativas de las ONGs que a las del movimiento asociado. Entonces, esa compleja red que se estructura y en torno a la cual se legisla es precisamente la red de las ONGs. Aclarando que aquí cuando se habla de ONGs no estamos hablando de asociaciones y ellos son los que finalmente tienen

DOCUMENTO DE TRABAJO

asiento en el comité. Esto porque ellos son los que tienen formación. Tienen una leve idea de lo que es el Estado y es un sector fuerte y poderoso. Entonces volvemos al primer diagnóstico que hacíamos del país en el que hay un Estado débil y un sector corporativo fuerte.

(Dean Lermen Gonzalez, Entrevista a experto en discapacidad)

Por otro lado afirma Dean Lermen:

Tenemos un sector corporativo fuerte con intereses bien definidos. Lo que pasa es que el tema de la discapacidad en Colombia nunca ha sido un tema público ha sido un tema privado. Entonces, hay viene una de las preguntas: si el tema es del sector privado y tiene una fuerte y poderosa red de ONGs manejándolo, cómo hablamos de política pública? Entonces, en el sector de las personas con discapacidad estamos en unas fundaciones que cabe aclarar; muchas son creadas por personas con una discapacidad y son personas que se han querido sentar en primera fila durante 20 años y nadie las remplaza. Entonces, las personas con discapacidad han optado por el mismo modelo antidemocrático, autoritario y excluyente.

Esa vieja cosa que es lo que quedó establecido por ejemplo en la ley 1145, que solo podía estar representando federaciones nacionales. Cuando yo hablo de federar tengo que hablar de una figura jurídica y eso tiene unas implicaciones muy altas para las organizaciones débiles que son las nuestras. En Colombia hay tres federaciones que tal vez ni siquiera alcanzan a serlo digo yo. Nosotros en la reglamentación de la 1145 hemos insistido mucho en la importancia de validar ese trabajo en red.

DOCUMENTO DE TRABAJO

En conclusión, este breve recorrido por las organizaciones de discapacidad evidencia que su participación ha ido evolucionando a lo largo de los años como respuesta a los enfoques de la inclusión y a las oportunidades y limitaciones que ofrece el Estado. En un principio las organizaciones estaban enfocada hacia el proteccionismo en el cual eran relegadas y se limitaban a la asignación de recursos. Hoy en día la sociedad civil está organizada desde un enfoque de derechos que ha sido influenciado por una visión globalizada de la persona con discapacidad como un sujeto de derechos. Esto ha permitido el dialogo entre el gobierno y las organizaciones desde un punto de vista que realmente pretende mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y su entorno y su inclusión a la sociedad civil. Adicionalmente la participación ahora se ejerce desde organizaciones más independiente tanto en el funcionamiento como en el uso de recursos lo cual permite una visión global del tema de la discapacidad y la importancia de su representación. Sin embargo cabe destacar la influencia del Estado en las formas de participación y la importancia de tener un conocimiento de las organizaciones de discapacidad para mejorar su participación y que esta se traduzca en resultados que beneficien a toda la comunidad.

13. Políticas Públicas

En primer lugar debe señalarse que el rediseño de la política actual de discapacidad, es decir, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social - PPDIS, trasciende las políticas de

DOCUMENTO DE TRABAJO

asistencia y protección, hacia políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. Ésta incluye el acceso a bienes y servicios con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; procesos de elección colectiva, la garantía plena de los derechos de los ciudadanos y la eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo. Este proceso permite acceder a espacios sociales, culturales, políticos y económicos en igualdad de oportunidades. De esta forma, la política genera un acceso creciente y progresivo del desarrollo humano, a la seguridad humana y al ejercicio de los derechos humanos de las PcD bajo un enfoque diferencial, que consolida una perspectiva hacia la inclusión social en Colombia.

De acuerdo con los resultados de la evaluación institucional de la Política Nacional de Discapacidad, los diferentes actores en el nivel nacional y territorial coinciden en la necesidad de un abordaje transversal para trabajar la discapacidad y acogen los nuevos enfoques asociados con la participación e inclusión social y el ejercicio efectivo de los derechos.

La PPDIS tiene en cuenta que el concepto de discapacidad ha trascendido, como se mencionó en la sección anterior, a considerar no solo una condición de salud individual, sino también las consecuencias de ésta en todos los aspectos de la vida de la persona, lo que incluye la relación con su familia y el contexto político, cultural, social y económico. En este marco, la política pública de discapacidad e inclusión social se desarrolla bajo los siguientes enfoques:

DOCUMENTO DE TRABAJO

Enfoque de derechos: considera que el primer paso para la inclusión efectiva de la población con discapacidad, es reconocer que ésta es titular de derechos que obligan al Estado a garantizar su ejercicio. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a exigir prestaciones y conductas en un marco de deberes y de corresponsabilidad[7].

De esta manera, el enfoque de derechos busca superar las políticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por unas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos[8].

La formulación de una política pública a partir del enfoque de derechos, significa construir e implementar un modelo equitativo en la distribución de los beneficios[9], entendido como el derecho a la habilitación/rehabilitación integral, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la protección social, derecho al trabajo, a la accesibilidad, al transporte, a la información y telecomunicaciones, a la cultura, a la recreación y al deporte, a la vivienda, a la

DOCUMENTO DE TRABAJO

[7] La Ley 1145 de 2007 señala que el Enfoque de Derechos corresponde al énfasis en las personas y sus relaciones sociales a partir de la unidad entre el sujeto social y el sujeto de derechos
[8] Principios del enfoque de derechos. Naciones Unidas, 2003.
[9] Hace referencia a todos los beneficios de los que participa cualquier ser humano en un conglomerado social, especialmente a los que reconoce el Estado y que no se reducen solamente a subsidios o prestaciones, sino al derecho a participar en igualdad de condiciones en los diferentes contextos.

participación en la vida política y pública entre otros, orientados al mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus oportunidades.

Enfoque diferencial: involucra las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales como sujetos de derecho, desde una mirada de género, etnia e identidad cultural, discapacidad o ciclo vital[10].

Enfoque territorial: busca transitar de la formulación de políticas que privilegian una visión fraccionada de la realidad, a políticas que se centran en el lugar y privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio[11].

Enfoque de Desarrollo Humano: sitúa a las personas y a la agencia humana en el centro del proceso. Su propósito es expandir las libertades humanas a partir de la expansión de las opciones que las personas tienen para vivir. En este contexto, sitúa particularmente a las PcD tanto como beneficiarias del desarrollo, como agentes de progreso y cambio que lo hacen posible; esto significa que la potencialidad o posibilidad son condiciones esenciales para su desarrollo. Este proceso debe beneficiar a todos los individuos equitativamente y forjarse en la participación de cada uno de ellos en dichos procesos de desarrollo, cambiando la visión de receptores a participantes.

[10]Asociación para el Trabajo Interdisciplinario, ATI, Programa de Equidad y Desarrollo. www.ati.org.co/equidad.html. ati@colnodo.apc.org

[11] Calvo Jorge. Subsecretario de políticas territoriales. Secretaria de planificación y programación - SEJEPLAN. Guatemala 2005.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Este enfoque busca garantizar el conjunto de capacidades básicas y situar a las PcD en un plano de igualdad con los demás. El concepto incluye además, la promoción de un entorno material y social adecuado que permita la realización de los individuos, lo cual implica que éstos tengan garantizados los medios necesarios para hacer uso de sus capacidades[12].

13.1 Lo establecido por la ley

El desarrollo institucional presenta diferentes grados de avance según el sector, y en general, si bien se destacan algunos esfuerzos de articulación, cada entidad gubernamental desarrolla proyectos o programas desde el ámbito de sus competencias.

Es de resaltar que por medio de la Ley 1145 de 2007, se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad - SND, entendido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en dicha ley. Además, el SND actúa como mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la integración social de esta población, en el marco de los Derechos Humanos. Esto con el fin de racionalizar los esfuerzos, aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización, la de las organizaciones públicas y de la sociedad civil, que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración, promoción y prevención, habilitación y rehabilitación, investigación, y equiparación de oportunidades.

OPHI Oxfor Poverty & Human Development Initiative. HDR 2004 pág. 127.

DOCUMENTO DE TRABAJO

De esta manera se ha logrado un avance en la creación y consolidación de organizaciones de y para PcD, así como en su incidencia en el fortalecimiento de políticas de discapacidad del orden nacional y territorial. De tal manera, se reconoce el impacto de los Encuentros Nación - Territorio como estrategia de descentralización y replica de prácticas exitosas[13].

13.2 Dinámicas de las políticas públicas

Según lo observado hay dos factores que influyen en la creación de políticas públicas. Por un lado, las percepciones que se tienen frente a esta por parte de las personas con discapacidad y los representantes. En segundo lugar, el funcionamiento de los comités de discapacidad en los distintos entes departamentales y la importancia que se le da a estos por parte de las administraciones locales. Sin embargo han pasado los años y en la actualidad se observa un estado de agotamiento frente a estas pues se ve que hay muchos factores:

1) En cuanto a la percepción esta ha ido oscilando pues al comienzo había una confianza impulsada por la creación de la ley 1145 que establecía el Comité nacional de discapacidad y estipulaba la importancia de la creación de política pública. (Citas de las entrevistas)

actuarán como instancia técnica de construcción, concertación y coordinación interinstitucional de planes, proyectos y

DOCUMENTO DE TRABAJO

La política pública es la que a través de los procesos de participación ciudadanos se construye unos planes que aporten a las garantías de los procesos que se están buscando en los diferentes temas. En la medida en la que se da un proceso participativo, un proceso democrático, un proceso de concertación y de construcciones conjuntas se va estableciendo un orden sistemático a la solución de problemáticas. El consejo nacional de discapacidad se demoró mucho tiempo para empezar, la ley salió en el 2007 y el consejo empezó a operar en el 2011.

(Sandra Ramírez - Secretaría de Salud)

2) Los comités de discapacidad se encargan de liderar el proceso de la creación de la política pública, esto se da a través de la articulación de la administración local o de los representantes del Estado y de unos representantes que son elegidos para hacer parte de estos comités, quienes deben ser la voz de las personas con discapacidad y sus organizaciones en los diferentes entes territoriales. En los comités existen varias problemáticas en cuanto la formulación de la política pública.

La primera es la dinámica de las asambleas y las reuniones. Explica Carolina Cuevas (experta, fundación Saldarriaga Concha):

Le ponen una carga muy grande a las personas que quieren ser parte de incidencia en políticas públicas. Entonces también mucha gente va, y muchas personas con discapacidad, líderes, van y sobre dimensional los consejos locales de discapacidad, los consejos departamentales, el consejo nacional, y van participan, están, llevan ideas, todo pero se dan

DOCUMENTO DE TRABAJO

cuenta que a esos consejos y a esos sistemas nadie les para bola dentro del estado, nadie. Entonces son una voz

-sistema nacional entonces ¿Qué? ¿Cuáles? o por donde cual es la estrategia, cual es la dinámica para seguir construyendo política pública? y allí digamos van los municipios y esos comités, esos consejos locales de discapacidad no están funcionando.

(Carolina Cuevas)

Otra problemática que plantea Dyan, es la falta formación de los representantes a nivel municipal, la cual genera unos vacíos en la asamblea al momento de plantear políticas públicas que cumplan con las necesidades de toda la comunidad:

Este es un país que tiene serios problemas en la educación y en la formación de profesionales. El problema empieza ahí, en quién y cómo está formando a los profesionales. Entonces, nosotros lo primero que no tenemos es una elite nacional calificada en políticas públicas, al no tenerla no tenemos saber y experiencia.

Volvemos a lo mismo al concepto de las aristocracias, de las elites, de los grupos cerrados. Los que temaron las decisiones no fueron los discapacitados. Los pocos que incidieron en esto fueron personas con discapacidad que tienen un discurso distinto. Mira el discurso: derecho a la educación, derecho a la vivienda, derecho a la salud. Muéstrame un objetivo de una organización diferente a esto.

DOCUMENTO DE TRABAJO

En suma, lo observado en el trabajo de campo evidencia que hay un agotamiento frente a la política pública porque llegar a un documento legal implica mucho tiempo y desgaste y por las razones anteriormente expuestas a saber:

1) No hay un real enfoque de derechos. En los comités que es el escenario donde se raza la política pública coexisten intereses diversos que entorpecen la creación de políticas,

2) Exigen mucho tiempo de los representantes y de las personas a cargo pero estas reuniones no llevan a nada.

3) Falta compromiso por parte de los representantes del Estado que se refleja en que se delegan mucho, entonces no hay una continuidad de los funcionarios que asisten a los comités y por lo tanto las actividades y las tareas no llevan a la formulación de acciones que movilicen las políticas públicas.

4) Hay un desnivel en el nivel de preparación de los representantes en las distintas instancias. Los del Comité nacional de discapacidad afirman que en los niveles más bajos, es decir a nivel territorial y municipal falta formación de los representantes.

En suma, aunque hay un cambio de paradigma que en teoría promueve la participación de los representantes y la efectividad de los comités, en la instancia de los comités aun no es clara la representatividad de los miembros y esto retrasa los procesos de creación de políticas públicas frenando la viabilidad de los proyectos.

DOCUMENTO DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO

14. **Conclusiones**

La participación de las organizaciones de discapacidad ha evolucionado a lo largo de los años y esto se da por un cambio de la percepción de la discapacidad como un problema hacia un cambio desde un enfoque de derechos. Sin embargo, se evidencia la necesidad de hacer frente a las limitaciones existentes y de fortalecer y continuar con los avances que se han dado en Colombia en materia de política pública para la discapacidad. Específicamente, es necesario revisar y ajustar el marco político y normativo sobre discapacidad para fomentar una efectiva participación de este grupo en el desarrollo humano y social del país en un marco de derechos, deberes y corresponsabilidad. Igualmente, es imperativo generar una mayor articulación y eficiencia de los procesos para poder garantizar intervenciones integrales orientadas al goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos de la población con discapacidad.

De igual forma, el trabajo evidencia un desgaste en la participación de las organizaciones en los comités locales. Esto se debe I) a la rotación permanente de funcionarios; II) el Comité carece de un nivel de decisión para poner en marcha las acciones que se proponen al interior del comité, III) la baja incidencia política de las organizaciones, reflejada en un afán por resolver los asuntos particulares de cada asociación sin proponer acciones que beneficien al conjunto de las personas con discapacitada.

Como una característica positiva se observó que en Colombia existiendo unos lineamientos generales en términos de políticas públicas para la población en condiciones de discapacidad, los territorios y las regiones, buscan construir su política pública de acuerdo con las condiciones y necesidades particulares de los representantes y sus organizaciones, de la economía y los recursos de carácter local y de la política territorial en la que se juegan intereses a veces diferentes a los del centro del país.

15. **Recomendaciones**

- Las entidades territoriales deberían garantizar la formación en política pública de los representantes con discapacidad, esto se podría hacer a través de una universidad o institución educativa ya que esto permitiría tener un proceso de continuidad el cual lograría ir monitoreando la participación y los posibles momentos en que la universidad deba entrar a fortalecer conocimientos y competencias y así garantizar un ejercicio más cualificado de los representantes.

- Paralelamente, las administraciones locales deben diseñar unas políticas de inclusión educativa que se desplace de los centros urbanos a los niveles territoriales más alejados. Esta

DOCUMENTO DE TRABAJO

medida cualificaría la representatividad a nivel nacional. Se tiene que dar capacitación a las personas elegidas como representantes no solo a nivel nacional sino a niveles territoriales más bajos tales como municipales, departamentales.

- Se debe vigilar que la elección de las personas que van a ser representantes siga el canal establecido por la ley para asegurar que estos sean los representantes idóneos y que puedan incidir en la creación de la política pública. Este ejercicio de control estaría a cargo de los organismos del Ministerio Publico.

DOCUMENTO DE TRABAJO

16. Anexos

- Modelo de entrevista para representantes de las organizaciones

Origen/ conformación

1. ¿Cuál es el origen de esta organización?
2. ¿Cuáles son los objetivos y programas o actividades que manejan?
3. ¿Con cuántos asociados cuentan?
4. ¿De dónde reciben aportes para su funcionamiento?

Necesidades

5. ¿Cómo se establecen las necesidades, planes y proyectos que se presentan ante las instancias locales?
6. ¿Qué necesidades han manifestado frente al estado que quisieran fueran tenidas en cuenta a la hora de hacer política pública?

Propuestas en política pública

7. ¿Cómo definirían política pública y cuál es su importancia?
8. ¿Qué participación tienen o han tenido en la construcción de política pública?
9. ¿Considera que las expectativas y necesidades que han presentado se han tenido en cuenta a la hora de ejecutar políticas públicas?

(si responden negativamente a participación en política pública, preguntar:)

10. ¿Cuáles cree que son los motivos para que esta organización no haya consolidado su participación en política pública?

Formas de Participación

11. ¿Cómo entienden ustedes la participación?
12. ¿Qué otras formas de participación diferentes a la política pública se han venido promoviendo desde la organización?
13. ¿De qué manera esta organización está buscando promover las necesidades y derechos de las personas con discapacidad?
14. ¿Qué esperaría que se hiciera para mejorar la participación de las organizaciones de discapacidad?

- **Modelo de entrevista para miembros de la organización**

Contexto

1. ¿Hace cuánto está en esta organización?
2. ¿Qué razones lo movieron para hacer parte de esta organización?

Necesidades

3. **¿**Cuáles cree que son las necesidades de la población en condiciones de discapacidad**?**
4. ¿Cómo se consultan las necesidades, planes y proyectos que se presentan ante el estado?
5. ¿Cuál es la importancia de las organizaciones de discapacidad? ¿por qué?

Política Pública

6. ¿Cómo definiría política pública?
7. ¿Usted como miembro de la organización recibe algún tipo de formación en política?

DOCUMENTO DE TRABAJO

8. ¿Qué aspectos podrían cambiarse /incluirse de la política pública para mejorar la condición de las personas con discapacidad?

Participación

9. ¿Cómo es su participación en la organización?
10. ¿Cómo podría mejorarse la participación de los miembros de las organizaciones?

- **Modelo de entrevista a representantes que tienen asiento en los comités de discapacidad**

11. ¿Cómo ha sido su participación en la representación de la comunidad con discapacidad?

12. ¿Cómo se ha tratado el tema de discapacidad en el municipio?

13. ¿Qué dificultades le ve a la participación de las personas con discapacidad?

14. ¿Cómo se definen en el comité las necesidades para ser incluidas en la política pública?

15. ¿Cree que el comité de discapacidad realmente representa a la población con discapacidad o quién faltaría?

16. ¿Cómo entiende la política pública?

17. ¿Considera importante la política pública?

18. ¿Cómo entiende usted la participación?

19. ¿Qué opinión le merecen las nuevas formas de participación a través de las redes de discapacidad y las tendría en cuenta para incluirlas en el comité?

20. ¿Qué esperaría usted que se hiciera para mejorar la participación de las personas con discapacidad?

DOCUMENTO DE TRABAJO

Tabla de análisis de entrevistas

Caracterizar organizaciones de discapacidad	Contexto	1) ¿Cuál es el origen de esta organización? 2) ¿Cuáles son sus objetivos y programas o actividades que manejan? 3) Con cuantos asociados cuentan? 4) ¿De dónde reciben aportes para su funcionamiento? 5) ¿Qué entienden por política pública y cuál es su importancia?
Caracterizar dentro de un número específico de organizaciones sociales de discapacidad, sus necesidades como grupo y sus formas particulares de ejercicio ciudadano		1) ¿Qué necesidades han manifestado frente al estado que quisieran fueran tenidas en cuenta a la hora de hacer política pública? 2) ¿Qué participación tienen o han tenido en la construcción de política pública? 3) ¿De qué manera esta organización está buscando promover las necesidades y derechos de las personas con discapacidad? 4) ¿Cómo se determinan las necesidades de esta población para ser presentadas en propuestas? 5) ¿Cómo se establecen las necesidades, planes y proyectos que se presentan ante las instancias locales?
Determinar los mecanismos de participación establecidos en el sistema nacional de discapacidad (1145 de 2009), determinando las correlaciones entre estos y las organizaciones		6) ¿Qué esperaría que se hiciera para mejorar la participación de las organizaciones de discapacidad? 7) ¿Considera que las expectativas y necesidades que han presentado se han tenido en cuenta a la hora de ejecutar políticas públicas? 8) ¿Qué formas de participación se han venido promoviendo desde la organización?
Actividades		• Solicitar a las organizaciones de discapacidad registro de proyectos que hayan presentado o actas internas. • Buscar actas de concejos distritales,

DOCUMENTO DE TRABAJO

		locales o nacionales de discapacidad.

Bibliografía

Echeverri, M. T. (2013). *Discapacidades peregrinas: construcciones sociales de la discapacidad en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Quintero,G. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduria General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas .* Bogotá: Procuraduria general de la Nación.

Gonzalez, E. (1995). *Manual sobre participaciόm y organización para la gestión local .* Cali: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Zimerman, H. (2001). *Aparición y desarrollo de las políticas públicas. Ponencia presentada en el congreso Argentino de Administración pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública.* Rosario.

Ibarra, P. (2001). Participación política y desarrollo humano. *Ensayos sobre desarrollo humano*.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Julio Santander, J. T.-M. (2013). *Introducción a las políticas públicas .* Bogotá : IEMP ediciones .

Oszlak, O. (2009). *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico.* Buenos aires : Fundación CIPPEC.

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora .

Torres, A. (2004). *Organización y participaciόm social y comunitaria: Una aproximación conceptual en: Organizaciones y participación social en Colombia.* Bogotá: Fundación Universitaria Monserrate.

Velencia, G. (2111). Contribuciones de las Políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 87- 104.

Villar, R. (2001). *El tercer sector en Colombia: Evolución, dimensión y tendencias.* Bogotá: Confederación colombiana de Organizaciones no gubernamentales.

DOCUMENTO DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO