

Elementos para el plan municipal de discapacidad de Medellín 2019-2026

Juan Antonio Zornoza Bonilla, PhD
Universidad Nacional de Colombia
jazornozab@unal.edu.co

Eje Temático: Administración y Políticas Públicas

Título del proyecto de investigación: Política pública de discapacidad del Municipio de Medellín 2019 - Código QUIPU: 202010013665 Universidad Nacional
Investigador principal: Juan Antonio Zornoza Bonilla

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar las evidencias y alternativas para la formulación del nuevo *Plan Municipal de Discapacidad 2019-2029* y su correspondiente política pública en Medellín. Para ello se analizan los diversos argumentos, los espacios de consenso y disenso, con el objeto de concluir lo que se debería o no hacer. La meta es incluir el nuevo marco normativo de la ONU y el nivel nacional y poner en la agenda pública aquellas demandas ciudadanas que deben atenderse de modo complaciente y movilizar los recursos del gobierno municipal por ser justas y motivar la consciencia colectiva.

Palabras clave

Discapacidad, enfoque de derechos, análisis de implementación, indicadores, gobernanza

Introducción:

En 2006 las Naciones Unidas proclamaron la Convención para las personas en condición de discapacidad. A partir de entonces las medidas que se habían adoptado durante siglos en las naciones desarrolladas, se convirtieron en un mandato vinculante y supervisado por los organismos multilaterales de desarrollo y crédito. Como un tratado internacional aprobado internamente, resulta de obligatorio cumplimiento para las naciones suscriptoras. No obstante que las constituciones nacionales habían dispuesto la observancia de principios de igualdad, libertad y solidaridad que obligaban a los gobiernos y a la sociedad a facilitar la participación de los grupos humanos más vulnerables en las decisiones que les conciernen, desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención del 13 de diciembre de 2006, y se abrió a la firma el 30 de marzo de 2007, los Estados que ratificaron la Convención quedaron jurídicamente obligados a respetar sus disposiciones y pusieron en marcha las políticas y

acciones afirmativas para su atención y mejoramiento de la calidad de vida de los haitantes.

Durante el inicio del nuevo milenio los enfoques diferenciales, enfoques de derechos y de capacidades han sido el fundamento prescrito desde las instancias multilaterales para afrontar el nuevo mandato derivado de los compromisos multilaterales. Capitales mundiales referentes, como Londres, Barcelona o San Francisco ya ofrecían en la segunda mitad del s. XX medidas de prevención, rehabilitación, accesibilidad, inclusión y atención a sus habitantes en condición de discapacidad, con anterioridad a la Declaración Universal de los Derechos Humanos *de las Naciones Unidas en 1948*.

Según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, en Medellín hay alrededor de 70 mil personas con algún tipo de discapacidad identificados por la Alcaldía (de los 115 mil que reportó el CENSO 2005). La ciudad aún cuenta con barreras físicas, comunicativas y humanas y las organizaciones y actores que venían trabajando en las mesas temáticas y en los Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión (CCCI) para dar cumplimiento a las metas propuestas, en un trabajo que se había articulado en administraciones anteriores, no han sido consolidadas.

Las diferentes secretarías e institutos municipales asumen sus correspondientes programas y proyectos, sin articularse ni coordinar un seguimiento efectivo y sistemático de la información, ni monitorear el impacto. No opera eficientemente un sistema de discapacidad, de conformidad con la ley, y el presupuesto para las medidas relacionadas con discapacidad se ha reducido sucesivamente.

La Política Pública de Discapacidad de Medellín, se adoptó mediante el acuerdo 086 de 2009, y su plan de ejecución tiene una vigencia 2010 – 2018. Se requiere con urgencia una línea base para medir y analizar los avances en sus diferentes componentes, en temas como educación inclusiva, participación política, acceso a

la salud, recreación y deportes, movilidad, accesibilidad, inserción laboral y oportunidades productivas, entre otros asuntos.

Resulta oportuno entonces encaminar acciones a fortalecer las instancias de participación de la población objetivo y la sociedad civil, así como analizar y valorar los programas y proyectos implementados a la fecha, para contar con un contexto sólido de conclusiones y recomendaciones que permitan actualizar y reformular la política a partir de un nuevo plan municipal.

1. Enfoques y métodos

El examen de los enfoques teóricos y metodológicos para abordar el análisis de implementación de la política pública de discapacidad de Medellín, es el punto de partida para explicar y proyectar los aprendizajes alcanzados durante los recientes ocho años. Las circunstancias locales indican que el auge desplegado en torno a las políticas poblacionales en el nuevo milenio, ha conducido a adoptar una serie de fundamentos conceptuales y teóricos, como fundamento de las decisiones originadas en la gobernanza multinivel.

La Convención de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- de 2006 resultó trascendental para reafirmar que los derechos de las personas con discapacidad forman parte integral de los derechos humanos y reforzar las medidas de cumplimiento de esos derechos. Si bien, los instrumentos existentes permitían promover y proteger sus derechos, ese potencial no se estaba aprovechando. Aún no se reconocían sus derechos y continuaban al margen de participar en la vida política y económica a nivel local.

La invisibilización a las personas con discapacidad motivó a aprobar un instrumento jurídico vinculante que dejara instaladas las obligaciones de los Estados para promover y proteger los derechos de estas personas. Diversos organismos de las Naciones Unidas y el gobierno nacional de Colombia,

exploraron y promovieron entonces la fundamentación teórica en los enfoques diferenciales y de derechos, propios de las poblaciones más vulnerables en razón de constituir minorías, diferenciarse de la población mayoritaria al punto de enfrentar acciones discriminatorias de parte de ésta. En este sentido se habla de *enfoque de derechos*.

Los elementos necesarios para llevar a cabo el análisis crítico de las medidas públicas en torno a la discapacidad en Medellín, parten de sus miradas filosóficas, teóricas, conceptuales y normativas y se fundamenta en el reconocimiento social de la sociedad civil mediante múltiples redes humanas intersubjetivas que habitan los territorios. (Camacho, 2009; González de Cancino, 2009; Gairín Sallan y Suárez, 2016).

Desde contextos urbanos municipales a entornos universitarios locales en territorios diferentes como México, Colombia, España, los derechos humanos han procurado por dar respuesta, no obstante las variables estructurales para examinar el reconocimiento social de las personas en situación de discapacidad en función de la revisión crítica de las políticas públicas que han permeado a las poblaciones concretas, a través de presupuestos filosóficas, teóricas, conceptuales y normativas. (Velasco Jáuregui, Govea Espinoza, y González Enríquez, 2015; Carvajal, 2015; Pupiales y Córdoba, 2016).

1.1. Marco filosófico

El reconocimiento jurídico para el respeto y el auto-respeto de las personas y poblaciones excluidas resulta significativo cuando las personas necesitan la valoración social para referirse positivamente a sus cualidades y facultades, más allá de la dedicación afectiva y el reconocimiento jurídico, la eticidad y la relación de reconocimiento y valoración recíproca. Estos son desarrollos del pensamiento juvenil de Hegel en la Universidad de Jena. Un modelo institucional se concreta en la división cooperativa del trabajo con los siguientes elementos (Honneth, 1997):

- La eticidad de Hegel y la división democrática del trabajo de Mead caracterizan un tipo normativamente ambicioso de valoración social
- La valoración social con rasgos individualizantes (modos diferenciados de realización personal) podrá crear relaciones simétricas.
- Solidaridad: Tipo de interacción en la que los sujetos recíprocamente participan de sus vidas diferenciadas, porque se valoran entre sí en forma simétrica. La solidaridad está ligada al presupuesto de valoraciones sociales de carácter simétrica entre sujetos individualizados y autónomos.

Estas relaciones de solidaridad recíproca despiertan tolerancia (pasiva) y participación (activa), pues en la medida que me preocupo activamente por que el otro pueda desarrollar cualidades que me son extrañas, podemos lograr conjuntamente objetivos que nos son comunes. (Honneth, 1997)

En la valoración social existe un rol de la acción humana para legitimar que la agenda pública se configure con los elementos sociales y culturales. Primero se genera el autoreconocimiento cultural (Honneth, 1997. En ese sentido, esta forma de reconocimiento recíproco está ligada al presupuesto de una vida social cohesionada, cuyos miembros constituyen una comunidad valorativa, por la orientación a objetivos comunes (p. 150).

Los grupos se reconocen a partir de la construcción de sus valores culturales y la proyección, validación y retroalimentación de estos ante una sociedad exógena. Honneth (1997, p. 150) reconoce que:

“...si la valoración social está determinada en cada caso por los objetivos éticos que predominan en una sociedad, las formas que puede adoptar son una magnitud históricamente variable tanto como las del reconocimiento jurídico”.

En determinados momentos históricos se invita al posicionamiento de la mirada pública desde los valores diferentes a través de una regulación que resulte vinculante. La construcción colectiva de las identidades y el autoreconocimiento de los individuos ha estructurado a las sociedades modernas, desde el reconocimiento:

“...para conseguir una ininterrumpida autorrelación, los sujetos humanos necesitan, más allá de la experiencia de la dedicación afectiva y del reconocimiento jurídico, una valoración social que les permite referirse positivamente a sus facultades concretas” (Honneth, 1997, p. 148).

En la valoración social existe un rol legitimador de la acción humana para legitimar que la agenda pública se configure con los elementos sociales y culturales. Primero debe generarse el autoreconocimiento cultural (Honneth, 1997). Esta forma de reconocimiento recíproco está ligada al presupuesto de una vida social cohesionada, cuyos miembros constituyen una comunidad valorativa, por la orientación a objetivos comunes (p. 150).

Las acciones de la ONU, la OMS y otras instancias, indican la carencia del reconocimiento, lo que obliga a la generación de insumos para fortalecer las relaciones asimétricas entre las instancias gubernamentales locales y las agrupaciones de la sociedad civil que están en constante manifestación. (Padilla-Muñoz, 2010, p. 388 – 389)

“La valoración social adopta un modelo que, con las formas de reconocimiento que se le ligan, otorga el carácter de relaciones asimétricas entre los sujetos histórico-vitalmente individualizados. Las interpretaciones culturales de los abstractos objetivos sociales, que se deben concretizar en cada caso en el mundo de la vida, son ampliamente determinadas por los intereses que los grupos sociales tienen ...” (Honneth, 1997, p. 15)

1.2 Marco teórico

Entre las categorías que perfilan esta aproximación teórica es necesario revisar los llamados enfoque de derechos humanos y los enfoques diferenciales, en el marco del panorama general de los enfoques para el análisis de políticas públicas.

“Se produjo a nivel latinoamericano un conjunto de procesos políticos y sociales, tales como la completa redemocratización de los países sudamericanos, la concreción de los acuerdos de paz en Centroamérica y la ofensiva de las corrientes neoliberal (en lo económico) y neoconservadora (en lo político), que vinieron acompañados de la reconceptualización de los derechos humanos y la democracia, a la luz del reconocimiento normativo de nuevos sujetos y la identificación e incorporación de problemáticas sociales antes inexistentes en las agendas y programas de gobierno” (Güendel, 2002, cit. Por Giménez y Valente, 2010; p. 52).

Las políticas públicas poblacionales son, en última instancia, uno de los mecanismos de acción directa con los que cuenta la manifestación de la interacción gobierno-sociedad civil, en tanto es allí donde surgen las iniciativas que dan respuesta a los detonantes sociales inmediatos.

“El concepto de derechos humanos en la región [latinoamericana] estuvo inicialmente orientado hacia la imposición de límites y obligaciones (libertades negativas) a los Estados en favor de evitar la reedición de las violaciones sistemáticas ocurridas en las décadas de los setenta y los ochenta. Más recientemente, el desarrollo del derecho interamericano (y universal) propendió a reconocer no sólo lo que el Estado debe abstenerse de realizar, sino también aquello que está obligado a hacer (libertades positivas) en aras de permitir la plena realización de los derechos”. (Abramovich, 2006^a; p. 52).

Algunos autores han propuesto tres las categorías bajo las cuales se enmarcan los derechos humanos en el territorio:

1. Primera generación: son los derechos civiles y políticos, fueron reconocidos en algunos países antes que por la comunidad internacional;
2. Segunda generación: corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo origen puede identificarse en las luchas y movimientos sociales de fines del siglo XIX; y
3. Tercera generación: concerniente al derecho a paz, a la autodeterminación, a la protección ambiental. (Giménez y Valente, 2010, p. 55)

Desde la salud pública hasta la concertación de mecanismos de diálogo con las comunidades expuestas a alguna vulneración, es necesario precisar los elementos que conforman el concepto de los derechos humanos. Éstos comprenden: los derechos innatos o inherentes a las personas porque nacemos con ellos; los universales que benefician a todas las personas independientemente de su condición u origen; los inalienables e intransferibles ya que nadie puede ser privado de sus derechos ni renunciar a ellos; acumulativos, imprescriptibles o irreversibles, dado que pueden ampliarse con el tiempo pero no caducan; inviolables, en tanto nadie está autorizado a atentar contra ellos; obligatorios, por imponer deberes a las personas y al Estado; que trascienden las fronteras nacionales al ser reconocidos por todos los Estados miembros de la ONU; indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables, ya que son todos inherentes a la dignidad humana y están relacionados entre sí sin ninguna distinción o comparación; naturales, por formar parte de la esencia humana; y preexistentes, por ser anteriores a cualquiera de las formas de organización política de las sociedades. (Contreras Baspineiro, 2003; Provea, 2005:13-16)

El enfoque de derechos humanos propende en última instancia, por garantizar en todo proceso de implementación, revisión o construcción de políticas públicas la

reivindicación o reparación de uno o más elementos presentados en el fragmento anterior. La relación entre políticas públicas y enfoque de derechos trasciende hacia la construcción de transversalidades reparatorias en contextos altamente sensibles y complejos, donde el supuesto de una vulneración, enmarca las acciones política que deben intervenir en el territorio.

“Una política pública orientada por el enfoque de derechos debe tomar en cuenta un supuesto fundamental: existe una exposición desigual al riesgo de los distintos grupos dadas las diferencias asociadas a la estratificación social y otras variables. La equidad en el ámbito de la formulación de políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad...” (D’Elia y Maingon, 2004, p. 60-61, en Giménez y Valente, 2010; p. 66).

Enfoques poblacionales o diferenciales:

Analizar las políticas poblacionales susceptibles de acciones públicas inclusivas, diferenciadas y afirmativas, conduce a la observación de tres categorías explicativas sobre cómo se perciben los diversos tipos de poblacionales vulnerables, categorías que dan lugar a identidades propias de comunidades específicas y reconocidas por el estado en determinados grupos (Secretaria de Salud Bogotá, 2009):

- **Etáreas:** Infancia, adolescencia, juventud, envejecimiento
- **Identidad y diversidad** o políticas étnicas, de género y diversidad sexual. La identidad está ligada a grupos a los que las personas consideran pertenecer o a los que los demás estiman que pertenecen. La diversidad se refiere, a su vez, a la diferencia, la variedad, la abundancia de cosas distintas, a las desemejanzas, a lo heterogéneo.

- **Condiciones y situaciones** o acciones para personas en condición de víctima, desplazamiento forzoso, habitabilidad de calle y discapacidad. Se trata de características extrínsecas a las personas que se manifiestan en las mismas. Incluyen los componentes que las rodean, que pueden ser de carácter interno o externo.

1.2.1 El enfoque poblacional desde la perspectiva del reconocimiento

Paul Ricoeur (2006), en *Los caminos del reconocimiento* plantea que el primer camino a través del cual el reconocimiento sigue el itinerario de la identificación está en Immanuel Kant y René Descartes. Con Kant, reconocer es identificar, pero no en el sentido de distinguir, sino de relacionar. En el segundo camino, el reconocimiento fue superado por otra visión más completa, desde las formulaciones de Henri Bergson y Amartya Sen, en las que el reconocimiento se hace a partir de las capacidades de las personas, hipótesis nueva que da un vuelco hacia el desarrollo humano y una mirada hacia la persona. (Fernández Moreno, 2012)

En el tercer camino aparece la hipótesis de Hegel recogida por Axel Honneth, en referencia al reconocimiento recíproco y, a que el reconocimiento tiene un carácter inter-subjetivo: es un reconocimiento entre los sujetos. Bourdieu plantea que la forma y expresión más elevada del reconocimiento es la trabajada por Hegel y Mead: La tensión entre redistribución y reconocimiento genera tensión por la reivindicación de sus derechos para obtener “beneficios”.

Por ejemplo, los afroamericanos en Estados Unidos obtuvieron subsidios, que se prolongaron en el tiempo. Algunos sectores los consideraran aprovechados de una condición que no merecían.

Algunas políticas de redistribución que exigen tener un “beneficiario”, asumen condiciones negativas que estigmatizan a las poblaciones. Nancy Fraser, plantea

que para lograr la justicia social son necesarios la redistribución y el reconocimiento. Charles Taylor considera que el reconocimiento se basa en una identidad que crea autenticidad.

Axel Honneth (1997) plantea el reconocimiento intersubjetivo y la tensión en la lucha por el reconocimiento frente al desprecio social; la redistribución es la base del reconocimiento. La teoría del reconocimiento surge porque hay una realidad social –ética del reconocimiento–, que se revela en una teoría social y permite evaluar el cambio social. Por ejemplo, una concepción de justicia que sea favorable para personas y poblaciones nacionales, que permita articularse intersectorialmente puede ser una alternativa para las personas afectadas por el desprecio. (Fernández Moreno, 2012)

1.2.2 El enfoque poblacional desde las capacidades y el fortalecimiento institucional

Que la institucionalidad pública proponga en sus políticas una perspectiva de desarrollo enfocada en las vidas humanas, afirma Sen (2010), implica que, adicionalmente, se reflexione sobre las relaciones intrínsecas entre desarrollo y democracia, pues mediante estas se evidencian los vínculos estrechos entre desempeño económico, oportunidades sociales, voces políticas y razonamientos públicos. De acuerdo con Sen, estos cuatro campos de acción han mostrado signos de cambio que han producido compromiso político por parte de los Estados democráticos y sus instituciones para superar la desigualdad y la iniquidad y proponer condiciones de vida distintas para sus ciudadanos. (Echavarría, 2012)

“... La evaluación del desarrollo no puede divorciarse de las vidas que la gente puede vivir y de la libertad que pueden disfrutar [...]. Su valor tiene que depender de su impacto en las vidas y las libertades de las personas

implicadas, que debe ser central para la idea de desarrollo” (Sen, 2010: 377-378).

No obstante, dice Sen, este no es un proceso automático, sino que requiere de la participación de los ciudadanos políticamente comprometidos:

“El éxito de la democracia no consiste únicamente en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable. Depende ineludiblemente de nuestros patrones reales de conducta y del funcionamiento de las interacciones políticas y sociales. No hay esperanza de confiar el asunto en las manos seguras del virtuosismo puramente institucional. La operación de las instituciones democráticas, como la de otras instituciones, depende de las actividades de los agentes humanos que utilizan las oportunidades para las realizaciones razonables” (Sen, 2010: 338).

En las sociedades democráticas las políticas públicas deben ser asumidas como una dimensión fundamental de la actividad política, no sólo como un mecanismo de interlocución entre ciudadanos e instituciones estatales, partidos políticos y sociedad civil, sino como una opción dialéctica que propone orientaciones normativas para regular los procesos, los procedimientos y las acciones de las instituciones públicas, para que estas garanticen y restituyan los derechos de los ciudadanos. (Echavarría, 2012)

1.3 Marco normativo

Desde la proclamación de los Derechos Humanos en 1948, se hizo necesario enunciar en el ámbito internacional de manera explícita los derechos de las personas con discapacidad. En 1966 los convenios internacionales consagraron los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales para dar paso a múltiples instrumentos, con el fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

En el siguiente cuadro se presentan las normas internacionales adoptadas por Colombia en torno a los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión en las diferentes esferas de la vida humana:

Normatividad vinculante a nivel internacional				
Norma	Organismo que expide	Fecha expedición	Descripción	Ley aprobatoria
Declaración Universal de Derechos Humanos	ONU	10/12/1948	En el marco del fin de la Segunda Guerra Mundial, son proclamados los Derechos Humanos como un objetivo común entre los países de todas las regiones del mundo. El documento recoge derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.	
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	ONU	23/05/1966	Teniendo en cuenta la declaración sobre Derechos Humanos de 1948, en 1966 se abre paso a dos pactos que profundizarían en temas mencionados en la misma, relacionados con aspectos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.	Ley 74 de 1968
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.			El primer pacto reúne temas como la libertad, esclavitud, pena de muerte, derecho a la vida, igualdad, etc. El segundo pacto, por su parte, se refiere a aspectos como el trabajo, la seguridad social, salud, educación, cultura, investigación, entre otros.	
Convención Americana sobre Derechos Humanos	OEA	22/11/1969	Convención mediante la cual, la Organización de Estados Americanos establecen derechos humanos y deberes de los Estados frente a esos derechos, diferenciados como civiles y políticos y económicos, sociales y culturales.	Ley 16 de 1972
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	OIT	20/06/1983	Por medio del cual se resalta la importancia de adoptar medidas respecto a la readaptación laboral de las PcD en aras de establecer igualdad de oportunidades para esta población en términos laborales.	Ley 82 de 1988
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.	ONU	20/11/1989	Esta convención amplía los derechos básicos que habían sido estipulados en la Declaración de los Derechos de los Niños de 1959.	Ley 12 de 1991
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de	OEA	07/06/1999	Resaltando que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que cualquier ser humano, la organización establece que los Estados deben tomar medidas respecto a infraestructura, acceso a servicios, salud, vivienda, educación, trabajo,	Ley 762 de 2002

Discriminación Contra las Personas Con Discapacidad			entre otros, que elimine la exclusión contra las PcD.	
Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	ONU	13/12/2006	Cuyo propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno de los derechos de las PCD. Para esto se mencionan las obligaciones de los Estados y los derechos de las PcD en términos de vivienda, educación, salud, acceso a la justicia, participación, entre otros.	Ley 1346 de 2009

Colombia

La Constitución Política de 1991 permitió a Colombia promulgar normas propias que contemplan la situación de las personas con discapacidad desde un enfoque diferencial. Cuatro artículos de la Constitución, apuntalan los derechos a la igualdad, la atención y la formación de las personas con discapacidad.

La *Tabla 2*. contiene las normas nacionales más relevantes respecto a la inclusión de las personas con discapacidad, que se complementan con las resoluciones y circulares del nivel nacional, resoluciones del Sistema Nacional de Discapacidad, y el Código Penal que sanciona la discriminación y abuso sobre personas con discapacidad, especialmente a mujeres, niños y niñas.

Normatividad nacional más relevante en términos de inclusión social				
Norma	Entidad que la expide	Fecha expedición	Descripción	
Constitución Política de Colombia	Asamblea Nacional Constituyente	2/12/1991	Art. 13	Que establece la igualdad y apunta a la protección especial de las personas con vulnerabilidad física, económica o mental.
			Art. 47	Referente a la función del Estado de formular políticas de previsión, rehabilitación e integración social de las PcD
			Art. 54	Se tiene en cuenta como obligación del Estado, la formación profesional y técnica a quienes lo requieran, así como la colocación de las PcD en puestos de trabajo acorde a su situación.
			Art. 68	Referente a la educación para personas con discapacidad física y mental.
Ley 361 de 1997	Congreso de la República	11/02/1997	Se dictan disposiciones en torno a la integración de las personas en situación de discapacidad referentes a la prevención, educación, rehabilitación, bienestar social, laboral, entre otras.	
CONPES 80	CONPES	26/07/2004	Mediante el cual se pone a consideración del CONPES la "Política Pública de Discapacidad"	
Ley 909 de 2004	Congreso de la República	23/09/2004	Esta ley expide normas referentes a la carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública; en su artículo 52 resalta el compromiso del Estado para incorporar laboralmente a las personas con discapacidad al sector público y	

			garantizar su acceso al mismo
Ley 982 de 2005	Congreso de la República	2/08/2005	Expedida en aras de alcanzar una equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas, esta ley se refiere a temas como el acceso a la información y las comunicaciones, la educación, el trabajo, los intérpretes, entre otros.
Ley 1098 de 2006	Congreso de la República	8/11/2006	Promulga el Código de Infancia y Adolescencia y en su artículo 32 contempla de manera diferencial, derechos específicos para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.
Ley 1145 de 2007	Congreso de la República	10/07/2007	Se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad
Ley 1306 de 2009	Congreso de la República	05/06/2009	Enfocada en las personas con discapacidad mental, esta ley aborda lo referente a la capacidad jurídica del mismo, así como sobre su representación legal y las obligaciones que el Estado y la sociedad tiene con ellos.
Ley 1275 de 2009	Congreso de la República	05/01/2009	Esta ley tiene como objetivo declarar a las personas de talla baja, personas en situación de discapacidad y, a su vez, sentar los lineamientos para una política pública nacional referente a esta población.
Ley estatutaria 1618 de 2013	Congreso de la República	27/02/2013	Mediante esta ley se resaltan las obligaciones del Estado y la sociedad con las personas en situación de discapacidad, además se pretende garantizar plenamente sus derechos, los de sus familias y cuidadores.
CONPES 166	CONPES	09/12/2013	Diagnóstico y recomendaciones sobre las medidas en pro de las PcD, en el marco de la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad (CONPES 80); introduce un enfoque de derechos a la nueva Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

A pesar de la amplia normatividad existente en torno a la discapacidad, se han archivados y retirado múltiples proyectos de ley orientados a una mejor inclusión a la sociedad de las PcD. Hoy existen tres proyectos de ley relacionados con la discapacidad en curso, en etapa de publicación, y esperando a ser debatidos en el Congreso: el primero pretende adicionar un marco sancionatorio a la Ley Estatutaria 1618 de 2013; el segundo, le apunta al restablecimiento de derechos de los habitantes de calle con discapacidad mental y, el tercero, busca implementar el sistema Braille en lugares públicos, empaques de comida, médicos y servicios turísticos.

Medellín

A nivel local, la Alcaldía y el Concejo Municipal han expedido actos administrativos enfocados en la inclusión social de la población con discapacidad de la ciudad.

Desde 1997, a través del Acuerdo 45, el municipio ha adoptado mecanismos para la atención de la población con discapacidad, ha creado el “*Plan Municipal de Atención Integral al Discapacitado*” y posteriormente, en 1998, el “*Comité Interinstitucional para las personas discapacitadas*”, que pasa a ser el Comité Municipal de Discapacidad en 2011, mediante el Decreto 221 que lo organiza de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1145 de 2007.

La *Tabla 3*. Presenta el panorama normativo local

Normatividad municipio de Medellín frente a discapacidad			
Norma	Entidad que expide	Fecha expedición	Descripción
Acuerdo Municipal 45 de 1997	Concejo de Medellín	29/12/1997	Acuerdo mediante el cual se adoptan mecanismos para atender a las PcD en Medellín; crea el <i>Plan Municipal de Atención Integral al Discapacitado</i> , conforma el <i>Comité Interinstitucional para las personas discapacitadas</i> y establece lineamientos para la atención de PcD en términos laborales, educativos, comunicacionales, entre otros.
Decreto 618 de 1998	Alcaldía de Medellín	30/04/1998	Crea el <i>Comité Interinstitucional para las personas discapacitadas</i> y establece su estructura y funcionamiento.
Acuerdo Municipal 33 de 2004	Concejo de Medellín	23/12/2004	Se toma la segunda semana de febrero como “semana de la discapacidad”, en la que la administración municipal realizará campañas para sensibilizar y promover la solidaridad frente a la discapacidad.
Acuerdo Municipal 22 de 2005	Concejo de Medellín	27/07/2005	Establece mecanismos para la atención integral de las personas con discapacidad, es decir, en el ámbito educativo y cultural.
Decreto 1473 de 2005	Alcaldía de Medellín	28/07/2005	Reglamenta la semana de la discapacidad en la ciudad y asigna funciones a las secretarías.
Acuerdo 086 de 2009	Concejo de Medellín	28/11/2009	Se adopta la Política Pública de Discapacidad de la ciudad. Contempla derechos, componentes, líneas estratégicas y establece como responsables de la política al Comité Municipal de Discapacidad y a la Secretaría de Bienestar Social.
Decreto 221 de 2011	Alcaldía de Medellín	07/04/2011	Reglamenta el acuerdo 86 de 2009, conformando el Comité Municipal de Discapacidad, encargado de la estructuración del Plan Municipal de Discapacidad

Decreto 1449 de 2011	Alcaldía de Medellín	08/08/2011	Considerando la normatividad internacional adoptada por Colombia y las normas nacionales, se hace referencia al acceso de las personas con discapacidad al transporte público adecuados a su situación.
Acuerdo 39 de 2011	Concejo de Medellín	01/09/2011	Este acuerdo “institucionaliza el programa de Formación Integral para el Trabajo a Jóvenes y Adultos con discapacidad cognitiva en la Institución Maestro Guillermo Vélez Vélez”. Llevando a cabo acciones que permitan la inclusión al campo laboral de las PcD cognitiva.
Decreto 1390 de 2012	Alcaldía de Medellín	22/11/2012	Es reglamentado el programa de Formación Integral para el Trabajo a Jóvenes y Adultos con discapacidad cognitiva en la Institución Maestro Guillermo Vélez Vélez
Decreto 1500 de 2014	Alcaldía de Medellín	21/11/2014	Se crea una ruta de atención para el adulto mayor habitante de calle y las personas con discapacidad mental absoluta.
Acuerdo 28 de 2015	Concejo de Medellín	11/12/2015	Crea el programa <i>Comunicándonos con la Discapacidad Auditiva</i> , para mejorar la comunicación de las personas con discapacidad auditiva en los ámbitos laboral, social, familiar, cultural, educativo y de salud.
Decreto 565 de 2015	Alcaldía de Medellín	8/05/2015	Se estipula la creación de una tarjeta para el uso de estacionamientos exclusivos por parte de las personas con discapacidad
Resolución 187 de 2011	Secretaría de Bienestar Social	2011	Establece lineamientos para la entrega de subsidios destinados a las personas con discapacidad

1.4 Marco conceptual:

Se adoptan las definiciones contenidas en la ley aprobatoria 1346 de 2009 y en ley estatutaria 1618 de 2013: **Personas con y/o en situación de discapacidad:** Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

2. Elementos para el diagnóstico:

En 2009 el Concejo de Medellín aprobó la Política Pública en Discapacidad para mediante el acuerdo 086 de 2009, con un plan de ejecución entre 2010 - 2018. La

Unidad de Discapacidad de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, está hoy encargada de gestionar la implementación de la política y su plan estratégico. Los Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión (CCCI) requieren con urgencia su fortalecimiento para dar cumplimiento a las metas propuestas, y para ello se requieren recursos administrativos, políticos y financieros. No obstante la información está muy dispersa, con un plan estratégico de largo aliento resulta factible evaluar la pertinencia y suficiencia de las acciones que se han realizado. Con medición y seguimiento de indicadores de impacto o estratégicos, es posible hablar de transformación de vidas y trabajar por una ciudad más incluyente.

2.1 Análisis de implementación

Frente a las naturales tensiones entre enfoques racionalistas o post-positivistas, y ante la ausencia de indicadores vigorosos para evaluar determinadas políticas públicas, se impone la necesidad de abordar el análisis de los resultados de la implementación de programas sociales, desde los emergentes enfoques neo-institucionalistas en sus diversas versiones que ponen el foco en una arena relacional de disputa e intercambio de recursos, motivados por la lógica de lo adecuado y con apego por el camino institucional recorrido. Los enfoques de derechos, capacidades o diferenciales para analizar las políticas poblacionales son examinados por el institucionalismo desde tres ópticas: el reconocimiento, el fortalecimiento institucional y de capacidades, y el *mainstreaming* o transversalidad. Una combinación equilibrada de indicadores estratégicos y la adopción de un escenario de gobernanza permanente, parecen ser las metodologías más atinadas derivadas de este enfoque.

Las autoridades públicas tienen el objetivo central de decidir qué medidas tomar o no tomar, cuando consideran un problema público de interés general. La política pública suele iniciarse como un asunto de elección social, que requiere del campo del análisis de políticas a partir una pregunta fundamental: "*¿qué debemos*

hacer?". Los encargados de tomar decisiones de política de la mano con los analistas de las políticas territoriales, con frecuencia se orientan hacia sus propios valores y descartan en su análisis de políticas los elementos que no apoyen sus valores preferidos.

La implementación no es una tarea sencilla, aún bajo circunstancias ideales. Una disposición inequívoca sobre lo que tiene que hacerse puede a ser ligera en los detalles de cómo hacerlo. Las agencias formalmente se ocupan de llenar estos detalles a través del proceso de formulación de reglas. Las reglas definen las acciones específicas que el gobierno tomará, y su formulación implica un proceso semi-legislativo cuyo mecanismo refleja un proceso legislativo más amplio. Se realizan reuniones, audiencias y actividades de cabildeo entre las partes interesadas con agendas que compiten entre sí. (Kerwin, 1999, cit. por Smith & Larimer, 2009).

3- A modo de conclusión:

3.1 Análisis de implementación de programas y proyectos Plan Municipal de Discapacidad y planes municipales de desarrollo (cuatrienales)

En la implementación del plan municipal de discapacidad 2010-2018, acontecimientos de niveles superiores de gobierno han impactado al grupo poblacional objetivo (sujeto). Dos mandatos normativos en los recientes 5 años (2013-2018) adecuaron las prescripciones de orden supranacional al gobierno nacional y de allí a las entidades territoriales con carácter vinculante. Se trata de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y el documento del CONPES 166 de 2013, que resalta las obligaciones del Estado y la sociedad con las personas en situación de discapacidad, pretende garantizar plenamente sus derechos, los de sus familias y cuidadores; e introduce un enfoque de derechos.

Por esta razón el Plan Municipal de Discapacidad 2010-2018 ha sido afectado de manera sobreviniente. Si bien los sucesivos planes de desarrollo agendan los programas de los gobiernos de turno y sus recursos correspondientes, las

distorsiones en materia técnica ameritan la adopción de una ruta metodológica que considere la intervención de las instancias formales de participación, como los comités comunales y corregimentales de inclusión

La ley Estatutaria 1618 de 2013, atribuyó a las administraciones territoriales el deber incluir en sus planes de desarrollo acciones para fortalecer el registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad -RLCPCD-, integrado al sistema de información de la protección social –Sispro- e incorporar la variable discapacidad en los demás sistemas de protección social y sus registros administrativos (Art. 5.13). Así mismo, las empresas, gremios, ONGs, Cámaras de comercio, sindicatos y organizaciones de personas con discapacidad, son llamadas a integrar el *Consejo para la inclusión de la discapacidad* (art. 5.11), para coordinar las acciones del sector privado y coadyuvar al ejercicio de los derechos e inclusión de las personas con discapacidad (Art. 6.2).

En cuanto al derecho de participación en la vida política y pública, la ley dispuso que la participación en la gestión administrativa se ejerciera por personas con discapacidad y sus organizaciones en los términos de la Constitución, la ley 134 de 1994 y demás normas derivadas del inciso 2 del art. 103 CP, así como por los artículos 29 y 33 de la ley 1346 de 2009. Las alcaldías, entonces, tendrán que implementar programas de promoción de acciones comunitarias y servicios de apoyo de la comunidad (Art. 22).

3.2 Plan de desarrollo de Medellín 2016-2019:

No obstante que el vigente plan de desarrollo de Medellín se aprobó con posterioridad a los referidos mandatos de orden superior, este no ha tenido en cuenta la inclusión de acciones para fortalecer el registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad, ni ha incorporado la variable discapacidad en los demás sistemas de protección social y sus registros administrativos. En el mismo sentido, el plan municipal de desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos” no ha implementado programas permanentes, ni

destinado recursos específicos, ni diseñado sus indicadores de seguimiento, para la promoción de acciones comunitarias, servicios de apoyo de la comunidad y asistencia domiciliaria y residencial para la participación política de la PcD.

El plan de desarrollo actual atribuye únicamente un programa: “Ser Capaz” al seguimiento de la Unidad de Discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. El resto de programas y proyectos, están dispersos en diversas secretarías y agencias municipales, sin una dependencia que coordine su gestión y seguimiento, ni han sido vinculados de manera oportuna y concomitante personas o entidades que se encarguen de esta trascendental tarea, prescrita en la ley.

3.2.7 PROGRAMA: SER CAPAZ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD, FAMILIARES Y CUIDADORES. El Programa Ser Capaz coordina la implementación de la Política Pública de Discapacidad, orienta y asesora a la población en la oferta de servicios de la ciudad, promueve servicios de habilitación, rehabilitación, procesos de participación ciudadana y promociona los derechos de las personas con discapacidad de la ciudad de Medellín.

3.2.7.1 Proyecto: Inclusión social de las personas con discapacidad y fortalecimiento a cuidadores. Se busca la inclusión de las personas con discapacidad y cuidadores con el fin de lograr la equiparación de oportunidades, autonomía e independencia por medio del desarrollo de componentes como: Ser capaz en casa, Inclusión e intermediación socio-laboral, rehabilitación funcional, equinoterapia a personas con discapacidad, habilitación-rehabilitación a niños niñas y adolescentes con discapacidad intelectual, emprendimiento a cuidadores de personas con discapacidad, apoyo económico para personas con discapacidad. Responsable: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Indicador: Personas con discapacidad y cuidadores atendidos en procesos de habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades (Número)

A título indicativo, de acuerdo con el plan de acción 2018¹, el desempeño de este proyecto entre enero y junio 2018 es: Programa: 3.2.7 - Ser Capaz: Inclusión social de las personas con discapacidad. Proyecto PD: 3.2.7.1 **Consolidación de la Política Pública de discapacidad - Ejercicio de derechos**. Proyecto: 160240 - Consolidación de la política pública de discapacidad - ejercicio de derechos. Síntesis Proyecto: Eficacia: **19%** Ejec. Financiera : **32%** Eficiencia (Eficacia / Ejec Fra *100): **59%** Información Financiera: Ppto Inicial (en millones de \$): \$ 777 Presupuesto Ajustado (en millones de \$): \$ 1.276 Ejecución Financiera (en millones de \$): \$ 414. 3.2.7.2 Proyecto: Plan municipal de discapacidad -ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. A través del proyecto se busca contribuir a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores, mediante la atención psicosocial.

Fuentes bibliográficas

Abramovich, V. (2006a). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. Anuario de Derechos Humanos, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51

Alcaldía de Medellín. (21 de noviembre de 2014). Ruta de atención al habitante en situación de calle adulto farmacodependiente y con discapacidad mental absoluta con el propósito de restablecer sus derechos. [Decreto 1500 de 2014]. GO: 4260. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1500_2014.htm

Alcaldía de Medellín. (7 de abril de 2011). Adopta la Política Pública en Discapacidad para el municipio de Medellín y se Conforman el Comité Municipal de Discapacidad, CMD. [Decreto 221 de 2011]. GO: 3828. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0221_2011.htm

Alcaldía de Medellín. (8 de agosto de 2011). Medidas para aplicar la reglamentación del Transporte Público Colectivo Urbano Accesible, con Radio de Acción Municipal. [Decreto 1449 de 2011]. GO: 3888. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1449_2011.htm

Alcaldía de Medellín. (8 de mayo de 2015). tarjeta para el uso de estacionamientos accesibles para la población en situación de discapacidad. [Decreto 0565 de 2015]. GO: 4295. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0565_2015.htm

Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. (Resolución 217A). Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

¹ Seguimiento al Plan de Acción -Junio 2018 Página 137 de 335 Recopilado por la Subdirección de Información y Evaluación Estratégica - Departamento Administrativo de Planeación Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

Asamblea General de Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. (Resolución A/61/611). Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/82/PDF/N0650082.pdf?OpenElement>

Congreso de Colombia. (9 de agosto de 2005). se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones. [Ley 982 de 2005]. DO: 45995. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0982_2005.html

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). Política Pública Nacional de Discapacidad. (CONPES 80). Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/documents/245769/293416/conpes+80.pdf/26165300-e182-4a44-aa4d-232a0fb82c45>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social. (CONPES 166). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/166.pdf>

Contreras Baspineiro, A. (2003). La integralidad entre derechos humanos, democracia y desarrollo. IAEDPG/PNUD, Democracia y desarrollo humano, Caracas, pp. 83-89

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (46), 41-72.

D'Elia, Y., & Maingon, T. (2004). La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad, Caracas, PNUD/GTZ.

Gairín Sallán, J., & Suárez, C. (2016). Inclusión y grupos en situación de vulnerabilidad: orientaciones para repensar el rol de las universidades. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación, (46), 1-15.

Giménez Mercado, C., & Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES, 27 (74), 51-80.

González de Cancino, E. (2009). Dignidad, integridad y poblaciones vulnerables. Revista Colombiana de Bioética, 4 (2), 225-240.

Güendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. Revista de Ciencias Sociales, vol. III, nº 97, San José, Costa Rica, pp. 105-125.

L., M., & H., G., & Samudio, J. (1991). Proyectos de vida y rehabilitación de delincuentes. Revista Latinoamericana de Psicología, 23 (1), 71-85.

Martínez Mendizábal, D. (2016). Enfoque de derechos y políticas públicas El desafío de la atención a las familias mixtecas jornaleras en León, Guanajuato. Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento, 4 (11), 361-382. <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.21933/J.EDSC.2016.11.185>

Padilla-Muñoz, A. (2010). Discapacidad: contexto, concepto y modelos. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, (16), 381-414.

Salazar Gutiérrez, S. (2016). Vida y castigo: Jóvenes en prisión sentenciados por homicidio en Ciudad Juárez, México. Estudios Fronterizos, 17 (33), 11-34.

Universidad de los Andes. (2010). *Congreso visible*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/#q=discapacidad&page=18>

Velasco Jáuregui, L., & Goveia Espinoza, R., & González Enríquez, L. (2015). Inclusión Social de Personas con Discapacidad Intelectual en Guadalajara, México.. RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 6 (11)