

# Nivel de ejecución de la Política Pública Nacional de Discapacidad en el Municipio de Pasto

## Level of implementation of National Public Policy in disabled population

Fecha de recepción: 22 de febrero de 2010  
Fecha de aprobación: 24 de febrero de 2010

Por **CRIOLLO CASTRO Carlos Hernando**

Terapeuta Ocupacional Universidad Mariana  
Esp. Gerencia Social Universidad de Nariño  
Director Programa Académico Terapia Ocupacional  
Universidad Mariana  
carloscla17@hotmail.com

**TIBADUIZA GARCÍA Mayelly**

Terapeuta Ocupacional  
Especialista en Gerencia de la Salud Pública. CES Medellín  
Docente Terapia Ocupacional - Universidad Mariana  
mtibaduizagarcia@gmail.com

## Resumen

### Palabras claves

Discapacidad, Prevención, Rehabilitación / Habilidad, Equiparación de oportunidades.

El artículo muestra los resultados de la investigación realizada con el propósito de identificar el nivel de ejecución de la política pública nacional de discapacidad en los diferentes sectores del Municipio de Pasto, con el fin de favorecer la inclusión social de la población en situación de discapacidad. Para dar respuesta a los interrogantes se identificó las acciones realizadas desde cada una de las instituciones comprometidas del Plan Nacional de discapacidad, respecto a los componentes estratégicos de intervención. Posteriormente se procedió a verificar el cumplimiento de las competencias del municipio de Pasto establecidas en el Plan Nacional de discapacidad.

---

# Abstract

The purpose of this research was to identify the level of implementation of national public policy in the disabled population in different sectors of the Municipality of Pasto, in order to promote social inclusion of disabled population. In response to the concerns the actions taken by each of the commissioners of the National Institutions of disabled people were identified in regards to the specific components of the intervention, verifying the effectiveness of performance that the municipality of Pasto established in the National Plan of the disabled population.

## Key words

Disability, Prevention, Rehabilitation / Habilitation, Equal opportunities.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad son muchos los vacíos y dificultades existentes en las políticas territoriales, acciones y resultados obtenidos. El enfoque del Plan Nacional de rehabilitación se considera integral ya que pretende lograr un compromiso de los diversos sectores (público, privado y comunitario) de las diferentes instituciones sectoriales del estado, del nivel nacional y territorial en los procesos que conduzcan al cumplimiento del objetivo general. Teniendo en cuenta esta característica de integralidad “el Plan empieza a desarrollar aspectos relacionados con la situación de discapacidad desde diferentes componentes estratégicos que permiten un manejo global: la prevención, la habilitación/ rehabilitación y la equiparación de oportunidades”<sup>1</sup>.

Por eso esta investigación se orienta a identificar el nivel de ejecución de la política pública nacional de discapacidad en el ámbito municipal; los Comités Técnicos y las Redes de Discapacidad son los responsables de la concertación del plan de acción que permite consolidar la política pública nacional de discapacidad. En el caso del municipio de Pasto se ha realizado acciones orientadas a involucrar el tema de

la discapacidad dentro del plan de desarrollo local; sin embargo, aún se ve reflejada la limitada y poco coordinada participación de los diferentes actores en el ámbito comunitario, privado y gubernamental, así como, intervenciones aisladas que se realiza a favor de las personas en situación de discapacidad, sin coordinación entre los diferentes sectores de la administración pública, lo cual dificulta el logro del verdadero impacto que se necesita en esta población. Esta situación se debe al desconocimiento de la política pública por parte de la población en general y de los entes responsables, encargados de coordinar y ejecutar las acciones que van encaminadas a favorecer la inclusión social de las personas en situación de discapacidad en el municipio de Pasto.

---

<sup>1</sup> COLOMBIA, Consejería Presidencial para la Política Social. Plan nacional de atención a las personas con discapacidad - Manual operativo. Bogotá, septiembre de 2002

## 1. METODOLOGÍA

El enfoque en que se fundamentó el estudio es el evaluativo descriptivo, el cual referencia la experiencia para verificar criterios de validez de los datos que provienen de la realidad, descomponiéndola a fin de poder identificar relaciones causales. Se realizó bajo el paradigma cualitativo. Se considera una investigación descriptiva de corte transversal ya que permite identificar información referente a las acciones orientadas a la población con discapacidad en el municipio de Pasto, para un momento definido.

Se tuvo en cuenta las instituciones que de acuerdo al Plan Nacional de Discapacidad se denominan "Instituciones compromisorias del Plan". En el ámbito territorial, son el conjunto de instituciones públicas, privadas y ONG de y para la discapacidad, de los niveles departamentales o municipales que orientan, asesoran o ejecutan acciones del Plan.

Para este estudio se consideró 14 instituciones que operan en el municipio de Pasto: Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación Municipal, Dirección Municipal de Salud, Secretaría de Desarrollo Social – Centro de Adulto Mayor, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fundación Luna Arte, Fundación Luna Create, Corporación de Discapacitados de Nariño CORDINAR, Universidad Cooperativa, Universidad de Nariño, Pasto Salud E.S.E., Centro de Habilidadación del Niño CEHANI, Fundación para el Desarrollo de Habilidades de Aprendizaje FUNDHAP y Cámara de Comercio de Pasto. Cabe resaltar que como técnica se utilizó la entrevista y el instrumento fue un formato de registro para el seguimiento del plan operativo de discapacidad.

## 2. RESULTADOS

El Manual Operativo del "Plan Nacional de atención a las personas con discapacidad" es un referente para ser incorporado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y de las instituciones sectoriales con responsabilidades en los diferentes componentes y acciones contenidas en el mismo. En la ciudad de Pasto las acciones realizadas fueron identificadas de acuerdo a los diferentes componentes estratégicos de intervención.

## PREVENCIÓN

El Manual Operativo del Plan Nacional de Discapacidad plantea dos competencias municipales: Desarrollo de acciones, de promoción de la salud y prevención de la enfermedad y desarrollo de estrategias de movilización social para la promoción de la salud y la prevención de la discapacidad. De acuerdo a la información obtenida desde las entidades compromisorias del Municipio de Pasto se realizó diferentes actividades de prevención, en las que de acuerdo a la tabla 2, para estas dos competencias, se alcanzó la realización de acciones de seguimiento y control. Sin embargo, es de destacarse que estas acciones no fueron iniciadas por una decisión de entidad o grupo alguno del municipio vinculado directamente con la población en situación de discapacidad o con el sector salud, sino que se realizaron en un periodo determinado a raíz del Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, liderado por USAID y la Cámara de Comercio de Pasto. Es de esperarse que estos ejercicios de control ciudadano desarrollen mayor interés de los diferentes grupos sociales del municipio, así como habilidades para continuar en la realización de acciones voluntarias e independientes de seguimiento y control de las acciones y recursos destinados a la prevención, habilitación – rehabilitación y equiparación de oportunidades.

Los proyectos de control ciudadano realizados a través de las veedurías muestran que, a pesar de los importantes avances del gobierno local en materia de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, existen importantes vacíos y deficiencias que pueden ser factores críticos que inciden en el incremento de las tasas de discapacidad, o que por lo menos impiden su disminución. Estos proyectos fueron realizados en un determinado periodo de tiempo (2004 – 2006) y focalizados en unas entidades específicas, lo cual permite identificar las problemáticas en tan sólo un segmento de la oferta de servicios de prevención en salud en el municipio.

De acuerdo a las acciones planteadas y adelantadas por las diversas instituciones, cabe anotar que se ejecuta actividades de prevención y promoción en algunas metas territoriales que propone el Plan Nacional, pero aun hacen falta acciones que involucren en mayor proporción a las personas con discapacidad, a la familia

---

y a la comunidad en general. Algunas actividades que se encuentran debilitadas son.

- Promoción y orientación de campañas de prevención de accidentalidad para las personas que presentan discapacidad.
- Metodologías para procesos de participación social.
- Desarrollo de estrategias de intervención intersectorial.
- Participación de la población en situación de discapacidad en el diseño y desarrollo de estrategias para los procesos de participación social relacionados con la integración social y familiar de las personas con discapacidad.

No se desconoce que los dirigentes plantean alternativas, pero eso no es suficiente ya que no dan respuestas efectivas a las necesidades debido a que los aportes de la población objetivo no son tenidos en cuenta.

### **HABILITACIÓN - REHABILITACIÓN**

Para el caso del componente estratégico Habilitación – rehabilitación, el Manual Operativo plantea siete competencias municipales. En dos de estas se encontró debilidad en cuanto al planteamiento de acciones formales y legítimas. Por una parte, la competencia: “desarrollo de acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo a programas y proyectos de rehabilitación con base comunitaria” es débil en este sentido, pues si bien las acciones realizadas contemplan elementos de control, no se ha desarrollado mecanismos estructurados y formales de seguimiento, medición de resultados e impacto que sean además legítimos en relación con la comunidad.

En el caso de la competencia: “Creación, desarrollo e implementación de mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional para mejorar la capacidad de respuesta de las redes territoriales de apoyo a la discapacidad”, se ha instaurado acciones y puntos de encuentro entre las entidades y grupos involucrados, pero aún se percibe una gran ausencia de la propia comunidad en situación de discapacidad en estos procesos.

### **EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES: EDUCACIÓN**

En el municipio de Pasto en general existe una limitada oferta educativa por tipos de discapacidad. A pesar de las acciones de capacitación a instituciones educativas y docentes, además de conocimientos y herramientas específicas que faciliten los procesos de inclusión escolar.

La Secretaría de Educación Municipal, desde su programa de Atención a la Diversidad, tiene como objetivo “Contribuir a mejorar la calidad educativa garantizando el acceso a la promoción de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales”. En el año 2.006 se detectó un total de 2.104 niños con necesidades educativas especiales en los niveles de preescolar y primaria. A Junio de 2.007 se habían vinculado 583 niños, niñas y jóvenes con discapacidades. Las instituciones integradoras son: I.E.M. Normal Superior de Pasto, I.E.M Artemio Mendoza, I.E.M. Mariano Ospina Rodríguez. I.E.M. INEM, San José de Bethlemitas -la cual es una de las instituciones que cuenta con apoyo especializado a niños y jóvenes con limitación auditiva-, I.E.M. Antonio Nariño, I.E.M. Ciudadela. La Secretaría de Educación cuenta con las siguientes instituciones co-ejecutoras: Comfamiliar de Nariño, Deportivo Pasto, Juvenor, Universidad de Nariño, Sena, Profesa, Colegio Comfamiliar, Fundación El Carmen, Fundación Luna Create y Coordinar.

Si bien es cierto que en la actualidad se ha realizado acciones tendientes a la inclusión de estas personas al campo educativo, aun se ve vacíos a nivel asistencial por parte de un equipo de trabajo interdisciplinario que aborde las diferentes discapacidades que se presenta en esta área. Una problemática que se encuentra relacionada con esta población es que aun los resultados informativos de carácter público y privado de pruebas de Estado, de convocatorias, entre otras, no llegan en formatos ajustados al personal con deficiencias auditivas y visuales, lo cual impide que puedan informarse de manera independiente y, en consecuencia, siguen necesitando la ayuda de terceros para tal fin. En la actualidad hay muchos niños que no se han logrado integrar a estos programas debido a diferentes factores que se encuentran en nuestro

diario vivir, por lo cual resulta difícil atender a toda esta población.

### **EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES: INTEGRACIÓN LABORAL**

En lo referente a integración laboral, se ha iniciado acciones de capacitación. Sin embargo, estos procesos por sí solos no permiten una plena inclusión al mundo laboral. La cobertura aun es muy limitada, teniendo en cuenta la cantidad de población con discapacidad potencialmente productiva que existe en el municipio. Se hace necesario el fortalecimiento de redes sociales, énfasis en el trabajo con el sector productivo, comunidades y familias. Además aún no hay plena conciencia del potencial laboral de esta población por parte de ellos mismos y menos aún del sector productivo. Se requiere promover la adquisición de competencias laborales, el empoderamiento a nivel familiar, desarrollar programas de capacitación en autoestima, desarrollo familiar y formas asociativas de trabajo, indispensables para acompañar los programas de formación en competencias específicas, orientadas a un oficio en particular.

En la ciudad de San Juan de Pasto existen diferentes instituciones que en la actualidad se preocupan por la inclusión social y laboral de las personas en situación de discapacidad como: Cehani, Coordinar, Luna Create, Luna Arte, que manejan diferentes programas y/o proyectos tendientes a mejorar la calidad de vida de estas personas, orientándolas a su productividad dentro del campo laboral. Cabe resaltar que a pesar de la existencia de estas instituciones, a las personas en situación de discapacidad les es difícil vincularse laboralmente ya que no se ha creado esa cultura ciudadana de convivencia y aceptación por parte de los empleadores; además, los trabajos no son muy bien remunerados, limitando así satisfacer algunas necesidades básicas, lo cual dificulta su participación activa y dinámica en nuestro contexto.

### **EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES: ACCESIBILIDAD**

Una de las metas planteadas es que se “garantizará un adecuado acceso a discapacitados, ancianos y peatones en el 100% de la infraestructura nueva y además se adecuará para tal fin 10 puntos estratégicos”. En el sistema de información de resultados SIGER, la

alcaldía de Pasto reporta que, de acuerdo al decreto 1660 de 2.003 se cuenta en el municipio el total de infraestructuras nuevas con las condiciones de accesibilidad requeridas, sin especificar la ubicación geográfica de dicho sistema y no se presenta información en cuanto a la adecuación de los puntos estratégicos relacionados con la meta.

La actual ley 12 de 1.987 contempla que los lugares públicos y privados que permitan el acceso al público en general deberán diseñarse y construirse de tal manera que faciliten el ingreso y tránsito de personas cuya capacidad motora o de orientación esté disminuida por la edad, la incapacidad o la enfermedad. Para tal fin es difícil encontrar rutas de acceso para este tipo de población en nuestra ciudad; entre ellas tenemos la señalización relacionada con la semaforización, la cual se convierte en un obstáculo ya que éstas limitan el desplazamiento de las personas en situación de discapacidad. De la misma forma, los parqueaderos de autos en las calles no facilitan el desplazamiento de esta población. Si bien es cierto que en nuestra ciudad se encuentra un sinnúmero de parqueaderos adecuados para prestar este servicio, no se está haciendo buen uso del mismo. También encontramos edificios nuevos que no cuentan con rutas de acceso para esta población, como es el caso de las instalaciones de la Alcaldía Municipal. Según el Artículo 13 de la mencionada ley, las oficinas de Planeación Municipal o las que tengan asignada esta función no podrán aprobar o expedir autorizaciones de construcciones o instalaciones que no cumplan con las disposiciones legales.

Otro tema relacionado es el acceso al transporte público. En el Plan de desarrollo 2.004 – 2.007 se hace referencia a la prestación del servicio público de transporte, ya que éste, según el plan, debe contar con ciertas características que faciliten el acceso de las personas en situación de discapacidad. Esta meta fue aplazada teniendo en cuenta la entrada en ejecución de los nuevos buses del Plan de movilidad. Para el acceso al transporte público se cuenta con el Decreto 1660 del Transporte de Junio 16 de 2.003, el cual reglamenta la accesibilidad en medios de transporte de la población en general y en especial de las personas en situación de discapacidad. A pesar de haber transcurrido ya cuatro años desde su aprobación, para el momento de esta investigación, aún no se había iniciado las acciones correspondientes en el municipio de Pasto.

---

Otro aspecto a tratar es que no existen estímulos de elementos tecnológicos que permitan el acceso a la práctica deportiva siendo éste un derecho de las personas en situación de discapacidad. En la actualidad se realiza acciones de recreación y utilización del tiempo, a partir del Plan de Desarrollo municipal, en donde se plantea como meta “se fortalecerá al menos 10 escuelas de formación deportiva”. No se especifica el nivel de discapacidad y tampoco se identifica el número de beneficiarios ni las acciones específicas realizadas.

#### 4. CONCLUSIONES

Por su relevancia pública, el tema de la discapacidad se ubica en la agenda de actuación nacional buscando causar un impacto significativo sobre la realidad actual. La concertación ha propiciado este posicionamiento del problema de la discapacidad en la agenda pública del país. Lo que resta es priorizar el tema de la pobreza y la vulnerabilidad en las acciones que se desarrolla a los niveles departamentales y locales y en nuestro caso particular en Pasto, a partir del planteamiento de una política pública municipal. Dado que no existen estadísticas que den cuenta de la relación pobreza – discapacidad en el municipio de Pasto, no es fácil planear soluciones que se ajusten a la realidad del problema.

Si bien la intervención estatal en el campo de la discapacidad ha alcanzado ciertos niveles de respuesta a necesidades específicas de la población, existe un claro problema de alcance de los beneficios para las poblaciones menos favorecidas que enfrentan situaciones de discapacidad. Es común encontrarse con familias que no se benefician de ninguna manera con la acción del Estado para las personas con limitaciones. La restricción en las coberturas, la falta de información, la excesiva burocracia que lentifica la entrega oportuna de servicios, hacen que muchos desconozcan la existencia de acciones orientadas al tema de la discapacidad en Pasto.

Por otra parte, en algunas de las mismas entidades que ofrecen los servicios, se evidencia un desconocimiento acerca de las fuentes del presupuesto que manejan y de las posibilidades que se tiene para gestionar nuevos recursos. Respecto al componente estratégico de prevención, se logró identificar que algunas de las acciones realizadas alcanzaron los niveles de

seguimiento y control. Sin embargo, otras no fueron iniciadas por una decisión de entidad o grupo alguno del municipio vinculado directamente con la población en situación de discapacidad o con el sector salud, sino realizadas por iniciativa privada. En general, se encontró debilidad en el desarrollo de estrategias de intervención intersectorial, así como en el planteamiento de metodologías para procesos de participación social, en especial de la población en situación de discapacidad. A nivel del componente habilitación - rehabilitación se encontró debilidad en cuanto al planteamiento de acciones formales y legítimas para el seguimiento, evaluación y monitoreo a programas y proyectos de rehabilitación con base comunitaria.

Si bien las acciones realizadas contemplan elementos de control, no se ha desarrollado mecanismos estructurados y formales de seguimiento, medición de resultados e impacto que además puedan ser legitimados por la población en situación de discapacidad. En lo que respecta a la educación, en general en el municipio de Pasto existe una limitada oferta educativa por tipos de discapacidad. A pesar de las acciones de capacitación a instituciones, falta mayor conciencia en las directivas de instituciones educativas y docentes, además de conocimientos y herramientas específicas que faciliten los procesos de inclusión escolar.

A nivel de integración laboral se ha iniciado acciones de capacitación en competencias laborales. Sin embargo, estos procesos por si solos no permiten una plena inclusión al mundo laboral. La cobertura aun es muy limitada, teniendo en cuenta la cantidad de población con discapacidad potencialmente productiva que existe en el municipio. Se hace necesario el fortalecimiento de redes sociales, énfasis en el trabajo con el sector productivo, comunidades y familias. Además, aún no hay plena conciencia del potencial laboral de esta población por parte de ellos mismos y menos aún del sector productivo.

Una debilidad importante encontrada en el municipio es que aún no se ha consolidado un proceso de formulación participativa de la política pública de discapacidad, ni se ha dado a conocer un documento base para su formulación, con los elementos técnicos requeridos para considerarse una “política pública”. Al respecto, es necesario recalcar que una política pública social, en este caso orientada a la discapacidad, sólo puede considerarse como tal en la medida en

que sea fundamentalmente participativa desde su formulación, hasta su ejecución, seguimiento y control. Esta debilidad se suma al predominio de un nivel de participación muy básico en las organizaciones de personas con discapacidad del municipio, puesto que se encuentran en una etapa de búsqueda y asimilación de la información. Tan sólo una mínima proporción de los integrantes de la comunidad en situación de discapacidad participa en las organizaciones existentes que han iniciado la elaboración de presupuestos y el manejo de recursos. El nivel de Participación Control aun no logra evidenciarse, siendo éste fundamental para lograr avances en la consolidación de la política pública de discapacidad.

Estas circunstancias, sumadas a la falta de divulgación de la información y por consiguiente al desconocimiento de los derechos por parte de la población, señalan la necesidad de impulsar transformaciones culturales de impacto para que nuestra sociedad asuma el tema de manera íntegra. El enfoque social de la discapacidad requiere de una distribución equitativa tanto de la responsabilidad como de la inversión municipal. La política debe proponer espacios de concertación con un sinnúmero de actores sociales, teniendo en cuenta que en las acciones ejecutadas se encuentra grandes diferencias entre los niveles de participación e inversión para los sectores involucrados. Es así como en el componente estratégico Equiparación de Oportunidades, a nivel de integración laboral y accesibilidad, se requiere una mayor gestión de iniciativas y recursos para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad. Esto depende en gran medida de la gestión municipal a través de la creación y fortalecimiento de las redes sociales para que las comunidades evalúen necesidades e identifiquen soluciones acordes con sus características particulares, y del compromiso que asuma cada uno de los actores sociales; no sólo quienes actualmente participan, sino aquellos que en gran medida pueden favorecer la inclusión social de las poblaciones más vulnerables; es decir, la sociedad en su totalidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALDÍA DE PASTO. Plan de Desarrollo Municipal. 2004 – 2007 “Pasto Mejor” Colombia, Consejería Presidencial para la Política Social. Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad - Manual operativo. Bogotá, Septiembre de 2002.

COLOMBIA, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 080. Política Pública Nacional de Discapacidad. Bogotá, D.C. Julio 26 de 2004.

LANDAU, Martín. El ámbito propio del análisis de políticas. En: El estudio de las políticas públicas. México: Grupo Ed. Miguel Angel, 1994.

TRUJILLO R. Alicia. Terapia Ocupacional, Conocimiento y práctica en Colombia. Colección Sede, Universidad Nacional de Colombia, Primera Edición. Bogotá, 2002.

WEINSTEIN, José. Notas sobre Gerencia Social innovadora y participación comunitaria. En: Gerencia Social en América Latina BID.