

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE POPAYÁN – CAUCA (COLOMBIA)

IMPLEMENTATION OF A PUBLIC POLICY ON LABOR INCLUSION OF INDIVIDUALS WITH DISABILITIES IN THE CITY OF POPAYAN, CAUCA (COLOMBIA)

Paula Andrea Peña Hernández

Investigadora del Pregrado de Fisioterapia, Fundación Universitaria María Cano Extensión, Cali, Colombia
paulaandrea-85@hotmail.com

Resumen

(I) El objetivo principal de la presente investigación, fue evaluar el proceso de implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en el municipio de Popayán-Cauca. (M) Se utilizó una matriz aplicada a los tres actores involucrados en la fase de implementación de la política como son: las personas en situación de discapacidad (PSD), el sector empresarial (SEm) y el sector estatal (SEs), basada en autores como Pressman y Wildavsky (1973), y como Sabatier y Mazmanian (1981), donde se incluyeron variables como: características sociodemográficas para las PSD, características generales de las empresas, clasificación de la discapacidad, características en salud, características ocupacionales, conocimiento de la política pública y acciones para implementar dicha política, estas últimas, incluidas en las tres matrices. (R) Gracias a la aplicación de la matriz mencionada se logró conocer que cerca de la mitad de las PSD (N=325) no realizan ninguna acción para facilitar la implementación de la política

pública, casi la totalidad de los representantes del SEm (N=333), tampoco cumple ninguna acción, y todos los representantes del SEs (N=17) realizan más de una acción. (C) Por los resultados obtenidos, se recomienda continuar abordando esta temática, debido a que la legislación colombiana es muy clara y extensa en este campo, pero infortunadamente no se cumple a cabalidad.

Abstract

The primary objective of this study was to evaluate the process of implementing a public policy regarding the inclusion of individuals with disabilities into the labor force in the city of Popayan, Cauca. By using a matrix based on authors such as Pressman and Wildavsky (1973) and Sabatier and Mazmanian (1981), it was possible to show the relationships among the three actors involved in the implementation phase of the policy: Individuals with disabilities (IS), the business sector (BS), and the public sector (PS) The matrix includes variables

Fecha de recepción: 28 - 07 - 2010

Fecha de aceptación: 15 - 12 - 2010

such as sociodemographic characteristics of IS, general business characteristics, classification of disabilities, health characteristics, occupational characteristics, knowledge of public policy, and actions to implement this policy. These actions were incorporated into the three matrices. By applying the matrix, we determined that approximately 50% of the IS (N = 325) do not take any actions to facilitate implementation of public policies; virtually none of the representatives of the BS (N = 333) take any action, while all representatives of the PS (N = 17) take more than one action. Based on the results, we recommend further review of this issue because,

although Colombian law is very clear and extensive about this field, it is not fully enforced.

Palabras clave

Persona con discapacidad, formulación de Políticas, rehabilitación vocacional, trabajadores y gobierno estatal

Keywords

Disability, policy, inclusion, jobs, business, government and implementation.

Introducción

En Colombia, 1991 fue el año en el cual la Constitución Política Nacional reconoció a la población con discapacidad, como un grupo excepcional, que requiere especial atención del Estado y los medios para su integración laboral y social, explicados en su artículo 47, el cual menciona que: "El Estado debe adelantar una política de integración social para los discapacitados". La Constitución vigente prohíbe expresamente, en su Artículo 13, diversas formas de discriminación, marginalización y exclusión social al establecer directrices para promover que dicha protección sea "real y efectiva", a través de la adopción de medidas a favor de grupos "discriminados o marginados" y, en especial, a favor de quienes "por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta", sancionando "los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Además de la Constitución Política, se encuentra:

la Ley 361 de 1997, en la cual se plantean medidas de protección a los individuos con discapacidad, y se hace referencia a mecanismos de integración social de las personas con limitación como derecho fundamental para su completa realización personal y su total

integración social, y a las personas con limitaciones severas y profundas, la asistencia y protección necesarias.

Adicionalmente, el Documento Conpes Social 80 "Política Pública Nacional de Discapacidad" menciona que:

...más que el diseño de una política para la integración laboral de las personas con discapacidad, se trata de conjugar los elementos que permitan armonizar la política de empleo del país, con el fin de garantizar el acceso a las oportunidades laborales en igualdad de condiciones para esta población,

lo que quiere decir que las personas en situación de discapacidad deben ser beneficiadas por programas de capacitación que estimulen sus habilidades físicas, cognitivas y psicológicas, para desempeñarse laboralmente en igualdad de condiciones, sin encontrarse en desventaja con los demás. Sin embargo, ante la existencia de dicha ley, se encuentran inconvenientes como un vacío de conocimiento en leyes, barreras socioculturales, condiciones de infraestructura y de organización entre otras, las que dificultan el acatamiento y cumplimiento de la normatividad o de la ley.

Las personas en situación de discapacidad representan una importante proporción de la población mundial; según la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2006) 600 millones de personas en el mundo presentan algún tipo de discapacidad, y 400 millones de ellas habitan en países en vías de desarrollo. En Colombia, según el DANE, (2005):

el promedio nacional, por cada 100 colombianos, 6.3 presentan limitaciones permanentes. En los Departamentos de Cauca, Nariño, Boyacá, Huila, Quindío, Tolima y Putumayo este promedio es más alto. En efecto, por cada 100 personas, entre 7.4 y 9.5 tienen limitaciones permanentes.

Lo más preocupante de estas cifras es que un gran porcentaje de las personas ahí registradas no cuentan con un trabajo formal y bien remunerado, lo que inquieta arduamente a las personas que abordan a este tipo de población, debido a que es conocimiento de muchos sobre la existencia de normas y leyes que respaldan la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad. Sumado a esto, desde hace algún tiempo se viene ejecutando el desarrollo de una política pública en discapacidad en el municipio en estudio, lo que generó la gran inquietud de investigación: ¿Se está implementando adecuadamente la política pública de inclusión laboral para personas en situación de discapacidad en el municipio de Popayán? Pregunta importante de responder, debido que la dimensión laboral reviste gran importancia al significar beneficios no solo de índole económico, sino social, psicológico y de bienestar tanto para la persona y su familia como para la comunidad y el Estado, si se tiene en cuenta que el tipo de empleo, el salario y, en general, las oportunidades laborales, logran definir de una forma adecuada el estilo de vida, y afectan directamente al modo cómo se percibe cada uno y cómo lo percibe y valora la comunidad donde viven. En este sentido, los resultados obtenidos en este estudio sobre la implementación de la política pública de inclusión laboral, pueden ser el punto de partida para el logro de intervenciones y estrategias que beneficien a esta

población, y mejoren los procesos de inserción laboral, como componente de la rehabilitación integral a la que todos tienen derecho.

1. Marco teórico

1.1 POLÍTICA PÚBLICA

Según Sarmiento, (2005) una política pública:

Es el conjunto coherente de los principios, los objetivos, las estrategias y los planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad -económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, tecnológicas- o condiciones de un grupo poblacional o comunidad, con el fin de darles solución o mejorar las condiciones de vida a partir de la acción colectiva, en el marco de un proyecto democrático de sociedad.

El autor Ambrosser Virds, citado por Sarmiento, (2005) dice que: "Política es el conflicto de intereses disfrazado como un enfrentamiento de principios", lo que significa que según los valores de cada sujeto integrante de una sociedad, se debe intentar suplir las necesidades que se presentan en ésta.

1.2 MOMENTOS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la construcción de una política pública se deben tener en cuenta cuatro momentos claves según como está citado en el libro Política pública en discapacidad, fortalecimiento y movilización social, (2005): la formulación, la implementación, la ejecución, la gestión, el monitoreo y la evaluación.

1.3 LA FORMULACIÓN

Parte de identificar y comprender la complejidad de los problemas sociales que hoy afrontan las sociedades, de allí surge la importancia de realizar un diagnóstico

prospectivo en el que se garantice la participación amplia de diversos actores involucrados, para que se pueda enriquecer con diferentes visiones la definición de un problema y se puedan generar opciones para afrontarlo. Por ello, se sostiene que en la construcción de políticas públicas es necesario involucrar a representantes del sector gubernamental, del sector privado y del sector social -comunitario-.

En el tema de la discapacidad en Colombia, el sector gubernamental aporta al momento de formulación de la política pública la normatividad -leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos-, las bases de formulación de la política pública contenidas en lo que se conoce como el libro azul, las diferentes instituciones públicas en los niveles nacional, departamental y municipal -desconectadas y trabajando cada una por su lado- y el documento Conpes 80 donde se concreta la política del actual gobierno nacional respecto a la discapacidad, desde el enfoque del manejo social del riesgo.

El sector privado, representado por las EPS, IPS, ARS, ARP, entidades educativas, organizaciones no gubernamentales, empresa privada, cajas de compensación, cooperativas, entre otros, no ha participado en este proceso de manera coordinada y sistemática. Algunas instituciones se han acercado al mismo de manera aislada y sin que medie una concertación amplia de intereses.

El sector social -comunitario-, representado en este caso por las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones de personas con discapacidad, ha participado en el proceso, aunque esta participación no ha tenido la representatividad necesaria para que el sector asuma el liderazgo requerido por el proceso de construcción de la política pública.

En Colombia, la formulación de las políticas públicas tiene sus raíces en la Constitución de 1991 desde la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho, con los cambios de enfoque y de gobierno y las orientaciones internacionales de organismos como las Naciones Unidas.

En esta primera parte es conveniente aclarar que formular una política pública es distinto a construirla.

Al respecto existe una discusión entre quienes piensan que las políticas públicas son procesos constructivos, colectivos y participativos y otros que asumen que éstas tienen que ver más con direccionamientos técnicos. En la formulación de políticas públicas hay que tener en cuenta los dos elementos anteriores y consultar intereses diversos; la formulación de políticas públicas requiere de un proceso bastante complejo.

Por lo anterior, es preciso insistir que la participación amplia de los sectores involucrados aporta mayor solidez, pertinencia y sostenibilidad al proceso. Además, con una mayor participación se pueden precisar mucho mejor los resultados esperados, así como permitir que los involucrados se sientan más comprometidos y deseosos de mejorar los resultados alcanzados.

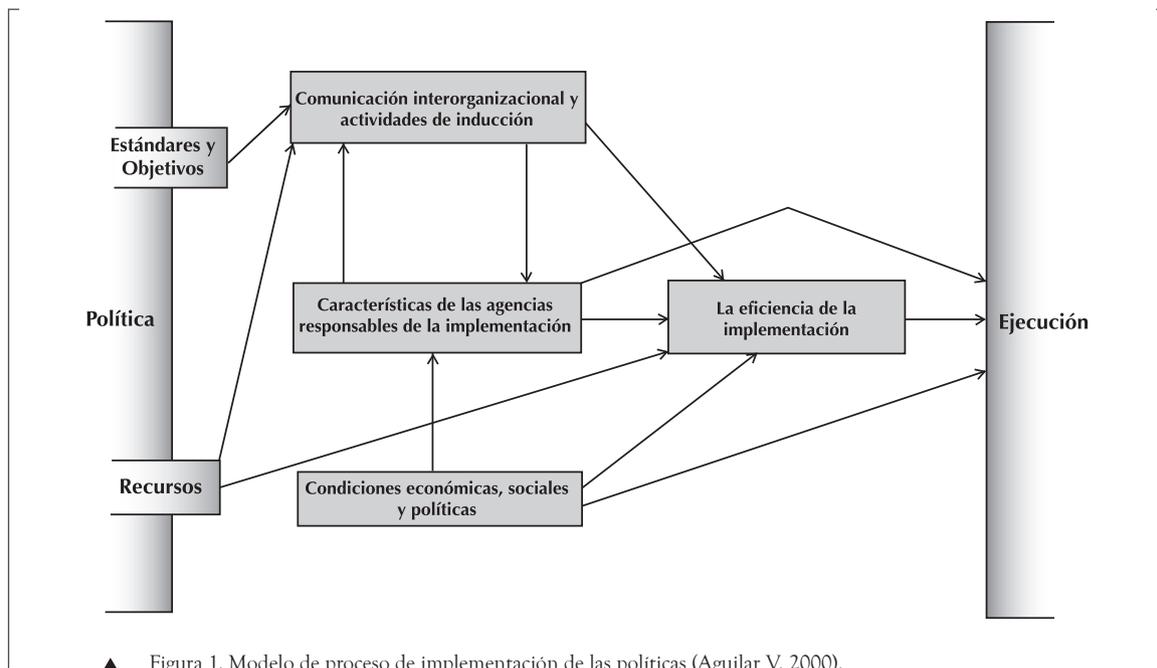
1.4 LA IMPLEMENTACIÓN

En este momento de construcción de las políticas públicas aparece un elemento articulador que son los actores compromisarios o actores involucrados.

Lo anterior toca con la implementación de la política pública que se relaciona con la puesta en marcha de la misma a través de planes de acción, de las adecuaciones institucionales que a su vez tienen que ver con la configuración de equipos de trabajo, arreglos institucionales internos, adecuaciones para poder que la política toque las instituciones, su financiamiento, definición de demandas, montaje de sistemas de información, difusión, seguimiento y evaluación.

Tanto en la formulación como en la implementación de la “política pública de discapacidad”, existen tensiones que no son únicas de los diferentes equipos que trabajan el tema de la discapacidad, sino con todas las políticas públicas poblacionales del país.

La política social del país fue una política de configuración sectorial, bastante estado-céntrica, con una relación del estado asistencial que todavía se da en muchas esferas y permanece anclada en buena parte de las organizaciones de la sociedad civil. Es esa visión de que el Estado tiene que resolver todos los problemas. Esa visión no se presenta solo en el tema de la discapacidad, es una



▲ Figura 1. Modelo de proceso de implementación de las políticas (Aguilar V. 2000).

cultura colombiana donde muchos piensan que todas las iniciativas para resolver problemas corresponden al nivel central.

Aguilar (2000), (ver Figura 1) plantea un modelo del proceso de implementación de las políticas, que postula la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. Este modelo especifica las relaciones entre variables independientes y variable dependiente, así como también las relaciones entre las variables independientes mismas.

1.4.1 NORMAS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS

El interés principal se concentra en los factores que determinan el desempeño de las políticas, la identificación de indicadores adecuados de desempeño es una etapa decisiva en el análisis. Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos. Los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política. Sin embargo, trascienden las generalidades del documento legislativo, ya que

proporcionan reglas concretas y más específicas para la evaluación de la ejecución del programa. En ciertos casos, estas normas y objetivos aparecen claramente estipulados y son fácilmente medibles.

En la mayoría de los casos, sin embargo, es mucho más difícil identificar y medir el desempeño. Esto puede deberse a la extensión del programa o a la naturaleza compleja y de largo alcance de sus metas. Puede también ser consecuencia de ambigüedades y contradicciones en la enunciación de las normas y los objetivos. Sin embargo, es preciso reconocer que la ambigüedad puede ser propiciada deliberadamente por quienes elaboran las políticas, con el fin de contar con el consenso de los responsables de la implementación en los otros niveles de la organización o del sistema de ejecución de las políticas.

Para determinar cuáles son los estándares y los objetivos se puede recurrir a las declaraciones de quienes elaboran las políticas, las cuales se encuentran diseminadas en diversos documentos o a los reglamentos y lineamientos del programa, en los que se establecen los criterios para la evaluación de la política. Sin embargo, en algunos casos los estándares y los objetivos de la política tendrán que

ser contruidos por el propio investigador. Podría incluso resultar deseable utilizar los criterios de evaluación que emplean los grupos a los que se dirige la política.

1.4.2 LOS RECURSOS DE LAS POLÍTICAS

Las políticas contienen otros elementos, además de los estándares y objetivos para juzgar la implementación. También proveen de los recursos necesarios para administrarlas. Estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para facilitar o estimular la implementación efectiva.

1.4.3 LA COMUNICACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y LAS ACTIVIDADES PARA OBLIGAR A LA ACCIÓN

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahí que resulte indispensable preocuparnos por la claridad con la que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia con que diversas fuentes de información los difundan. Ni los estándares ni los objetivos pueden ponerse en práctica a menos que se les exprese con claridad suficiente, de modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos. La comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente, ya sea voluntaria e involuntariamente. Más aún, cuando diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política. Por eso, es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados.

Frecuentemente, el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y objetivos de la política.

En el contexto de una sola organización, los superiores pueden tener acceso a una amplia gama de mecanismos de enforcement. Cuentan con amplio poder sobre las personas: el reclutamiento y la selección, la asignación y la reubicación, el ascenso y la promoción y, en última instancia el despido. Además, tienen control sobre las asignaciones presupuestales de las oficinas y del personal operativo y pueden incrementarlas o reducir las en respuesta al desempeño, sea este satisfactorio o deficiente. Así pues, aunque no puedan obligar a la obediencia, los superiores tienen la posibilidad de influir en el comportamiento de sus subordinados.

En el contexto de las relaciones entre organizaciones, resultan de suma importancia dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. En primer lugar, las actividades de asesoría y asistencia técnica. Frecuentemente, los funcionarios de más alto nivel, pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos federales, si estructuran sus respuestas a las varias presiones políticas y si obtienen los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica una política.

En segundo lugar, los superiores pueden respaldarse en una gran variedad de sanciones, tanto positivas como negativas.

1.4.4 LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTANCIAS RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN.

Sugerencias de características que pueden tener efectos diversos en la capacidad de una organización para implementar una política:

- a. La competencia y el tamaño del personal de una agencia.

- b. El grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables.
- c. Los recursos políticos de una agencia.
- d. La vitalidad de una organización.
- e. El grado de comunicación que exista en una organización.
- f. Los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

1.4.5 LAS CONDICIONES ECONÓMICAS SOCIALES Y POLÍTICAS.

El impacto de estos factores en la implementación de las decisiones políticas ha recibido muy escasa atención, a pesar de que ejercen una profunda influencia en el desempeño de las organizaciones responsables.

1.4.6 LA ACTITUD DE LOS ENCARGADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN.

Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma y la intensidad de su respuesta.

Para esta variable, se debe tener en cuenta la participación de los diferentes actores en la implementación de la política al igual o de forma similar que como se incluyen en su formulación, ya que es desde su funcionamiento o forma en que se maneje la información, que ésta se puede evaluar de acuerdo a los modelos que se mencionarán más adelante, por esta razón, también es necesario involucrar a representantes del sector gubernamental, del sector privado y del sector social –comunitario-.

El sector gubernamental ya aportaba la normatividad –leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos-, que como se mencionó anteriormente son la base de la formulación, por ende de su implementación.

Las diferentes instituciones públicas o en su defecto privadas a nivel nacional, departamental y municipal que en este caso nombraríamos como empresas, deben implementar la política trabajando cada una por su lado o por comunicaciones interinstitucionales.

El sector social -comunitario-, representado en este caso por las personas en situación de discapacidad, sus familias y las organizaciones de personas con discapacidad, deben ser partícipes del proceso de implementación de la política pública.

Como mencionamos anteriormente según como intervienen estos actores en la implementación de la política, es que se puede evaluar el proceso, para esto existen dos modelos de evaluación denominados Top Down (de abajo hacia arriba) si la implementación empieza desde la comunidad, pasando por las diferentes instituciones públicas o privadas, hasta llegar al sector gubernamental; y el modelo Bottom Up (de arriba hacia abajo) si el proceso se ha dado de forma contraria.

Como antecedentes de estos modelos tenemos que fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia el campo de la implementación y fortalecieron la importancia de ésta área de estudio.

Sabatier y Mazmanian (1981) en su clásico enfoque top-down parecen ser claros al referirse a la implementación de un estatuto. A pesar de ello, más adelante señalan que las decisiones de la corte o las órdenes importantes del ejecutivo también pueden ser incluidas.

Los enfoques top-down y bottom-up, son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de implementación. Aún, cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas. Los esfuerzos de los especialistas durante los años ochenta y noventa estuvieron centrados en desarrollar ideas y enfoques sobre el proceso de políticas, las redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones políticas, pero no indagaron más allá en el asunto específico de la

implementación. Uno de los reconocidos especialistas del enfoque top-down y bottom-up es Sabatier.

El enfoque top-down comienza con el análisis de la toma de decisiones, usualmente un estatuto, y después examina el grado de sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza:

- a. El comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política
- b. El logro de objetivos a través del tiempo
- c. Los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados
- d. La reformulación de la política.

Éste enfoque, ha sido criticado por tener limitaciones en relación con la idea de existencia de un control jerárquico de programación. De manera similar, el enfoque supone la existencia de objetivos “claros y consistentes” en el estatuto. Este hecho no es fácil de probar o evaluar, de tal suerte que los investigadores deben conformarse con “valores aceptables”. Igualmente, se argumenta que la perspectiva top-down no provee una buena estructura para observar el cambio de política, ni el proceso de aprendizaje de la misma. Adicionalmente, su punto de vista centralista descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etc.

Considerando como una alternativa y también como una seria crítica del enfoque top-down, surge el enfoque bottom-up para finales de los años setenta. Uno de los pioneros de este enfoque es Elmore, (1979-1980) citado por Wayne Parson en su libro “Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas” (2007), con su retrospectiva “levantamiento hacia atrás”. Su estudio percibe las debilidades o “noble mentira” del enfoque top-down cuando señala: “el más serio problema del levantamiento hacia delante es su implícita y no cuestionada suposición de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación”.

El diseño del enfoque bottom-up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar, que ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado la investigación, se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Éste diseño retrospectivo, sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel.

Por esta razón, se sostiene...

lo más cercano que uno se encuentre al lugar de los problemas, la mayor habilidad para influirlos, y la habilidad de los sistemas complejos para resolver problemas, no depende de controles jerárquicos sino en maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato (Elmore, 1979-1980).

El enfoque bottom-up ofrece una metodología útil para identificar la “estructura de implementación”. Similarmente, ofrece a los especialistas la libertad para evaluar la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para solucionar problemas e identificar consecuencias.

Estos modelos consideran que el éxito o fracaso de las políticas dependen de cuatro variables:

1. Formulación de los objetivos. Cuanto mejor se haga esto, más fácilmente se conseguirán los objetivos. Los objetivos deben ser formulados coherentemente.
2. Recursos dedicados a la política. Para que una política sea exacta, se necesita personal de calidad, una difusión de información y de recursos suficientes que se dispongan para ello.

3. **Comunicación interorganizativa y capacidad de control.** La buena comunicación entre órganos, favorece el desarrollo de la implementación de políticas.
4. **Ambiente exterior.** Incide en el éxito del programa. Opinión pública, intereses afectados etc.

2. Metodología

2.1 ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO

La investigación se ubica en la perspectiva del enfoque empírico analítico, en el cual se busca evaluar la implementación de la política pública de inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad, con el fin de generar conocimiento que sirva de base para mejorar el proceso de implementación de la misma.

En cuanto al tipo de estudio, la investigación se ubica en uno evaluativo, el cual se encuadra en un alcance descriptivo, realizando una aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para la evaluación de la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social.

Este estudio evaluativo buscó evaluar el conocimiento de la política, alcance de objetivos, estrategias implementadas, capacidad de control, acciones realizadas, utilización de recursos disponibles y éxito de la política, según los tres momentos de evaluación planteados por Roth (2007), como son: la evaluación que se realiza antes de una acción, la que acompaña la puesta en escena de la acción pública y la que se hace posterior a la ejecución de la acción, en esta investigación se tuvo en cuenta solo el segundo momento de evaluación que es el que responde a la fase de implementación.

2.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población y muestra del estudio, estuvo conformada por los diferentes actores involucrados o participantes

en la implementación de la política pública de inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad. Para extraer el tamaño de la muestra, se utilizó el paquete estadístico SPSS versión 11.5, un muestreo aleatorio simple con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. La distribución de la muestra por participantes se distribuyó de la siguiente forma:

- **Personas en situación de discapacidad:** Población: 2102 - Muestra: 325
- **Pequeñas, medianas y grandes empresas:** Población: 2500 - Muestra: 333
- **Funcionarios de gobierno:** Población: 17 - Muestra: 17

Para la selección de la población en situación de discapacidad, se visitó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la ciudad de Popayán, para la obtención de la base de datos de la implementación del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad en el departamento del Cauca (Censo de Discapacidad), luego de tener la base de datos, seleccionamos la población según los criterios de inclusión y de exclusión.

2.2.1 CRITERIOS DE INCLUSIÓN

- Ser persona en situación de discapacidad permanente
- Presentar una edad mayor a 18 años.
- Residir dentro del municipio de Popayán.
- Participación voluntaria según consentimiento informado.

2.2.2 CRITERIOS DE EXCLUSIÓN

- Presentar una situación de discapacidad cognitiva severa

Para la selección de los representantes del sector empresarial, se visitó la Cámara de Comercio de Popayán, para la obtención de la base de datos del último censo empresarial, realizando el mismo procedimiento anterior.

Y para la selección de los representantes estatales se visitó la Secretaría de Salud Municipal y la Alcaldía Municipal, entes responsables de la atención a la población con discapacidad, para la obtención y localización de los diecisiete representantes que atienden a esta población. A estas personas no se les hizo muestreo por ser un número reducido y se tomó a toda la población.

2.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

La técnica que se utilizó fue la encuesta que permitió recoger información relacionada con los aspectos tocantes a la evaluación de la política desde la perspectiva de los diferentes actores participantes en el estudio.

Como instrumento se trabajó con una adaptación de los modelos analíticos que evalúan la fase de implementación de la política denominados top – down propuesto por Pressman y Wildavsky, (1973) y button – up, por Sabatier y Mazmaniam, (1981), modelos donde se describen los pasos para realizar una adecuada implementación de una política pública en los dos sentidos: de “arriba abajo – top down” para la evaluación jerárquica de la implementación, ya que se tenía un actor supremo que en este caso es el estatal, seguido por el empresarial y por último las PSD y de “abajo arriba - button up” para la evaluación desde la base de la pirámide jerárquica (ver Figura 2) que en este caso fueron las PSD, seguido por el sector empresarial y por último el sector estatal; lo que permitió evaluar a los tres actores participantes en



▲ Figura 2. Pirámide jerárquica

la política pública de inclusión laboral de PSD. Luego de las adaptaciones correspondientes y de contextualizar los modelos antes mencionados, se enviaron los tres instrumentos a evaluación por dos expertos en políticas públicas, y se hicieron los ajustes sugeridos para la posterior aplicación.

En este instrumento se consideran todos los factores que inciden en la puesta en práctica de una política, denominando este proceso como implementación, sumado a las características sociodemográficas y demás que se plantearon desde los objetivos.

3. Resultados

En este apartado se presentarán los resultados de los instrumentos adaptados, iniciando con las características básicas planteadas en los objetivos, de los tres actores participantes.

- Cerca del 40% de las PSD se encuentran entre los 18 y 48 años de edad y predomina en un 51% el género masculino sobre el femenino. El 44% del total de la población son solteros. En cuanto al nivel educativo máximo logrado, el 37.2% alcanzó la básica primaria y un importante porcentaje que es cerca del 19% son analfabetas. En lo relacionado con la clasificación de la situación de discapacidad y seguridad social en salud, el 24% presentan alteraciones permanentes en el movimiento de los miembros inferiores, la causa más frecuente es debido a enfermedad general en un 52%, y el 57% de las personas se encuentran en el régimen de salud subsidiado. Por último, al indagar sobre la actividad laboral, el 30% de la población manifiesta estar trabajando, el 51.1% de las personas no recibe ningún tipo de ingreso mensual promedio y el 44% se sienten excluidos socialmente.
- El 70% de las empresas participantes son del sector económico comercial, 91% de ellas ubicadas en zona urbana, y el 61% son microempresas o no cuentan con más de 15 trabajadores. Más del 90% de las empresas manifiesta no tener disposición

para contratar a PSD y cerca del 50%, opina que el desempeño laboral de una PSD es deficiente. Según la relación de cuántos trabajadores en situación de discapacidad trabajan en la empresa, en 315 empresas: 0 trabajadores, en 13 empresas: 2 trabajadores, en 3 empresas: 3 trabajadores, y en 2 empresas: 8 trabajadores.

- Los representantes del sector gubernamental se encuentran en edades entre los 24 y 55 años de edad, conformado en su gran mayoría por mujeres y han alcanzado niveles educativos universitarios. Cabe destacar que se indagó sobre conocimientos superiores en el tema de la discapacidad y el 100% de ellos no ha realizado estudios de posgrado que aporten conocimientos sobre cómo abordar y actuar con proactividad cuando se trabaja por el beneficio de esta población.

A continuación se presentan los resultados que relacionan los conocimientos de la política pública de discapacidad de los tres actores involucrados.

- En todas (sin excepción) las preguntas planteadas sobre el conocimiento de la política pública de inclusión laboral de PSD, en las que se relacionaban conocimientos de beneficios de contratación de PSD, legislación, conocimientos generales en discapacidad, formas de inclusión laboral y competencias para actuar como facilitador, el actor más informado fue el estatal, seguido en información por las PSD y por último el actor que más desconoce del tema es el empresarial.

Por último se presentan los resultados de las diferentes acciones de implementación de la política pública de inclusión laboral de PSD, de los actores participantes.

- El 43% de las PSD participantes, no realiza ninguna acción, entre las cuales se destacaron: el buscar trabajo por sus propios medios, asistir a reuniones y capacitaciones comunitarias, hacer valer o defender su derecho al trabajo cuando lo busca, capacitarse en competencias laborales, entre otras.

- El 95% de las empresas participantes en el estudio tampoco realizan ninguna acción, entre las cuales se destacaron: apertura de convocatorias para oportunidades laborales donde incluyan a PSD, contratación de PSD, capacitación en competencias laborales dirigidas a PSD, adecuaciones de puestos de trabajo, entre otras.
- Por último, el 100% de los representantes estatales, sí realiza diferentes acciones para facilitar la inclusión laboral de personas en situación de discapacidad, entre las que se destacaron: Capacitaciones en inclusión laboral de PSD tanto a las personas como al sector empresarial, buscar vinculación laboral de las PSD, orientaciones ocupacionales para PSD e incentivo de adecuaciones en puestos de trabajo, entre otros.

4. Análisis de resultados y discusión

En el estudio denominado “Las personas con discapacidad en el mercado de trabajo español” por Miguel Ángel Malo en el año 2004, según la edad se seleccionaron personas entre los 16 y 64 años. En el presente estudio se seleccionó un rango de edad similar entre 18 y 89 años pero se debe aclarar que no hubo límite de edad laboral, lo que incluyó al 100% de las personas. En cuanto a las diferencias en la distribución por género, en el estudio mencionado anteriormente de la población discapacitada sólo en Irlanda y Austria, hay más discapacitados varones que mujeres, siendo esta diferencia mínima. En el resto, hay más mujeres entre los discapacitados, si bien hay un grupo de países con diferencias en torno al 10% Dinamarca, Holanda, Bélgica, Grecia, Portugal y Alemania, dato que se repite en otros años para casi todos estos países, por el contrario en el presente estudio se observa un leve predominio del género masculino que representa un 51% (167 personas) sobre el género femenino el cual representa un 48% (158 personas).

Refiriéndose a los resultados obtenidos al aplicar el instrumento al sector empresarial se tiene que, según el estudio realizado en España denominado “Discapacitados

y empresas: un análisis de la productividad” por Carlos Guillén, Rafael Contreras y Mariela Pino en el 2008, en el que se pretende demostrar la situación real en España de este colectivo, se trabajó con una muestra de 1.386.157 empresas de todos los tamaños, a quienes se les hizo una encuesta, en la que muchas de las preguntas son similares a las del presente estudio, como por ejemplo: Según el sector económico de las empresas encuestadas por los investigadores españoles, el 43.6% son de servicios, el 34.7% de administración pública, el 9.4% de construcción, el 9.0% de industria y el 3.4% otros, mientras que en el presente estudio el 70% de las empresas son del sector comercial, el 18% son de servicios, el 9% son agropecuarias y el 1% industriales.

En cuanto al tipo de deficiencia presentada en el estudio español, el 60.4% tienen contrato las personas con deficiencias físicas, datos similares a las del presente estudio, en donde las personas que trabajan presentan alteraciones del movimiento, ya sea de miembros superiores o inferiores, quienes suman un porcentaje del 11%.

Al indagar sobre la contratación de personas con discapacidad, en el estudio español, el 58.2% de las empresas tienen trabajando a personas con discapacidad y el 41.8% de las empresas no los han contratado, en el presente estudio en 315 empresas 0 trabajadores, en 13 empresas 2 trabajadores, en 3 empresas 3 trabajadores, y en 2 empresas 8 trabajadores, lo que suma un total de 51 personas que laboran en esta situación.

Al indagar sobre el conocimiento del tema de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad a los empresarios españoles el 65.5% dice sí conocer la LISMI (Ley de Integración Social de Minusválidos) y el 33.9% no la conoce, mientras que en el presente estudio, el 11.1% conoce el tema y el 88.9% no lo ha escuchado.

Al indagar sobre las razones por las que no contrata a personas en situación de discapacidad, en el estudio español el 44.0% manifiesta no haber recibido hojas de vida de estas personas, el 42.7% dice que no se presentan a las convocatorias, el 6.5% creen que ellos no pueden desempeñar alguna actividad dentro de la

empresa y el 0.3% dicen que se desempeña mejor en el trabajo una persona sin discapacidad. Resultados que se diferencian con los del presente estudio, donde el 50% de los encuestados opina que el rendimiento laboral es deficiente, el 11% dice que es igual que una persona común, el 3% dice que es superior a una persona común, el 14% opina que pueden tener tanto ventajas como desventajas y el 22% opina que depende para lo que se contrate.

Por último, al indagar sobre si cree que una personas en situación de discapacidad desempeña su labor igual o mejor que cualquier otra persona, los empresarios españoles respondieron así: el 63.8% dicen que sí pueden desempeñarse como una persona del común, el 31.4% opinan que no y el 4.8% no sabe o no responde. En el presente estudio el 50% de los encuestados opina que si contrata personas en situación de discapacidad se afectaría la productividad de la empresa, el 16% considera que no y el 33% opina que esto depende del sitio de trabajo.

En cuanto a los resultados de la implementación de la política pública de inclusión laboral, se encontró que en países como España, las asociaciones y entidades de personas con discapacidad, son las encargadas de formular y diseñar las políticas públicas, agrupando a más de 3.000 asociaciones de personas en esta situación, según lo manifiestan Antonio Jiménez y Agustín Huete, en su artículo denominado “Políticas públicas sobre discapacidad en España: Hacia una perspectiva basada en los derechos” en el año 2010, mientras que en la investigación actual, las personas no son partícipes en su gran mayoría de los procesos de formulación de políticas públicas, y están seguros que este tipo de labores no les compete.

Por otra parte, se hace evidente que las entidades e instituciones de personas con discapacidad en España, han sido creadas de abajo arriba, lo que indica que son las mismas personas las que se preocupan y deciden sobre sus derechos y sobre las acciones gubernamentales, por el contrario, en nuestro país, estos procesos se manejan de forma contraria: es el Gobierno el que toma la iniciativa de trabajar por poblaciones vulnerables, propiciando acciones facilistas y creencias falsas de que

es esta entidad la responsable de darles todo lo necesario, sin ellos poner su grano de arena.

Desde otro punto de vista, el artículo escrito por Miguel Ángel Cabra, denominado "Dimensión y alcance de las políticas públicas sobre discapacidad en España" en el año 2006, demuestra que muchas personas con discapacidad, no tienen acceso en igualdad de condiciones a los derechos que se consideran como básicos: la educación, el trabajo, la cultura. Y se utiliza un nuevo enfoque, de garantía de protección a los derechos que obliga a su cumplimiento, como por ejemplo: existe una ley que obliga a que el 5% de los puestos o vacantes en una empresa, sean ocupados por personas con discapacidad. El presente estudio, demuestra exactamente lo contrario, la legislación en accesibilidad existe, pero no es de obligatorio cumplimiento, y todavía las personas reciben respuestas inaceptables al tratar de conseguir un empleo. No hay actualmente una forma de garantizar que una persona en situación de discapacidad sea empleada en igualdad de condiciones a una sin esta situación.

Miguel Ángel Cabra en su artículo dice que:

La incorporación del Gobierno no debe verse únicamente como un reto técnico o tecnológico, sino que debe ir mucho más allá, y debe ir acompañado de un cambio organizacional y de obtención de nuevas aptitudes por sus funcionarios, con el objetivo de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas.

Con el estudio de evaluación de la implementación de la política pública de inclusión laboral, se logró demostrar que ningún representante del sector estatal está preparado en conocimientos científicos en el tema de discapacidad y solo uno en políticas públicas, lo que dificulta en gran parte el manejo de manera óptima, de los procesos de implementación y lograr ir más allá como gobierno, en la transformación transcultural del pensamiento y concepciones mentales, que tienen actualmente las personas en situación de discapacidad.

En España, según el artículo de Cabra, hay estatutos que obligan al Gobierno a regular unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, dando una serie de plazos para la regulación en distintos sectores. En este estudio se verificó que no se realizan visitas periódicas para vigilar si los procesos de implementación de políticas se llevan adecuadamente o si se evidencian resultados, se ha dejado en la formulación de políticas y no se obliga a su posterior cumplimiento. Así mismo, lo menciona Rodríguez y Galíndez en el año 2004 en su artículo denominado "La discapacidad laboral como problema social" cuando manifiestan que:

Muchos gobiernos han promulgado leyes, además de haber formulado políticas y programas dirigidos todos a la promoción del empleo para las personas con discapacidad, así como a mantener en el empleo a los trabajadores que quedan discapacitados durante su vida laboral y facilitar la reincorporación a la vida activa de estos trabajadores. En algunos de estos gobiernos estos programas se han acatado y se cumplen celosamente; no obstante, en otros se ha quedado en letra muerta ya que no han contado con la voluntad política requerida, ni ha significado absolutamente nada, la prioridad social que el problema en sí mismo representa.

En conclusión, se puede decir que existen países donde la ejecución e implementación de políticas públicas se lleva con especial rigor gracias a la experiencia, al tiempo de trabajo en este campo y al compromiso del Gobierno al cumplir su función social. En países como Colombia y en municipios donde se llevó a cabo el estudio, se evidencia el inicio de formulación e implementación de políticas públicas, sumado a la inexperiencia de las personas encargadas de ejecutarlas y a la concepción de las personas en situación de discapacidad, esto ha retrasado enormemente el alcance de resultados donde se pueda ver que personas en esta situación se encuentren laborando en empresas de todas las ciudades del país y del mundo.

5. Conclusiones

- La mayoría de la población está concentrada en rangos de edad entre los 29 y 38 años, se observa un leve predominio del género masculino sobre el género femenino, al igual que del estado civil soltero. La alteración permanente más frecuente fue la relacionada con el movimiento de miembros inferiores y la causa más constante fue la enfermedad general. En cuanto al régimen en salud, más de la mitad de la población se ubica en el régimen subsidiado, y en menor proporción se encuentra el régimen contributivo, los pobres no asegurados y las personas que no tienen ningún tipo de afiliación en salud. De los que se encuentran afiliados cerca de la mitad de la población se vinculó al sistema de salud después de haber presentado la discapacidad y han recibido en su mayoría servicios médicos y/o terapéuticos.
- Una tercera parte de la población participante del estudio manifestó estar trabajando, de estos menos de la mitad alcanza un nivel educativo de básica primaria. Cabe resaltar que una proporción importante de la población realizan actividades de autoconsumo de los cuales algunos alcanzaron niveles de educación básica secundaria. También, hay personas en busca de un trabajo, estos no alcanzan niveles óptimos de educación y manifiestan sentirse excluidos al recibir actitudes de rechazo o sorpresa por parte de los empleadores. La mayoría de ellos considera que las propuestas para facilitar los procesos de inclusión laboral las deben realizar las instituciones competentes, desconociendo las acciones que se adelantan en otras instituciones para favorecer estos procesos.
- Una tercera parte de las empresas participantes en el estudio son del sector económico comercial, ubicadas la mayor parte de ellas en la zona urbana por ser microempresas. Más de la mitad de ellas cuenta con máximo quince empleados. Las empresas con más trabajadores en situación de discapacidad solo ocupan ocho trabajadores y la gran mayoría manifiesta que el origen del capital es privado. En cuanto a la disposición para contratar personas en situación de discapacidad, una gran parte manifestó no tener disposición para ello y otra parte aseguró no tener o no contar con cargos disponibles, tan solo una décima parte manifestó tener disposición de contratación, pero en el momento en la empresa no hay vacantes. En cuanto a la opinión acerca del rendimiento laboral de las personas en situación de discapacidad, la mitad de las empresas considera que el rendimiento es deficiente, y cerca de una cuarta parte opina que depende para lo que se contrate. Casi la totalidad de las empresas no tiene trabajadores en situación de discapacidad debido a un ATEP.
- Al indagar sobre el conocimiento de los tres actores sobre la política pública de inclusión laboral se puede concluir que en orden de conocimiento lo encabeza el sector estatal, seguido por las personas en situación de discapacidad y en último lugar el sector empresarial. Esto puede ser debido a que es obligación del Estado por el desempeño de su labor, tener conocimiento de los temas relacionados con discapacidad. Se ha enfocado la capacitación en legislación y preparación para el trabajo a las personas en situación de discapacidad y a las empresas.
- Todos los representantes del sector estatal cuentan con las competencias necesarias para actuar como facilitadores en el proceso de incluir laboralmente a las personas en situación de discapacidad, pero afirman que el personal encargado para trabajar por la población en situación de discapacidad es inadecuado en términos de número de personas y conocimiento del tema, todos están de acuerdo con la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad. ≡

BIBLIOGRAFÍA

1. PRESSMAN, Jeffrey and WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Third Edition. London, England: Economic Development Agency, 1984. Pág. 1-12. 83-17987.
2. SABATIER, Paul and MAZMANIAN, Daniel. *La Aplicación de Políticas Eficaces*. California EE.UU.: Editorial Lexington Books. 1981. p 220. Policy Studies Organization series (Unnumbered). ISBN: 0669033111
3. CASTRO, Jaime. *Constitución Política de Colombia: Concordancia, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá – Colombia: Ediciones Universidad del Rosario, 2008. p. 14. ISBN: 978-958-8298-65-8
4. EL CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley 361 de 1997*. Bogotá – Colombia: Publicada en el Diario Oficial N°. 42978 de Febrero de 1997.
5. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. *Documento Conpes Social 80: Política Pública Nacional de Discapacidad*. Bogotá – Colombia. Versión aprobada el 26 de Julio de 2004, p. 36
6. SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE ACCESIBILIDAD AL ESPACIO FÍSICO. (2007: Guatemala). *Memorias del Seminario de accesibilidad de personas con discapacidad en Centro América*, 2007. 9 p.
7. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA *Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad* (en línea). http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=807&Itemid%3D120&Itemid=120. Citado el 20 Septiembre de 2010.
8. CONFERENCIA: LA NOCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO LOCAL). (2005: Bogotá Colombia). *Memorias de la Conferencia: La noción de política pública* por Libardo Sarmiento, 2005. 66 p.
9. ARÉVALO, C., CANO, B., CÁRDENAS, A., CORTÉS, O., CRUZ, I., ESCOBAR, A. *Política Pública en Discapacidad, Fortalecimiento y Movilización Social*. Medellín – Colombia: Editorial Comité Regional de Rehabilitación de Antioquia, 2005. 375 p.
10. AGUILAR, Villanueva. *La Implementación de las Políticas*. México D.F. : Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000. 469 p. ISBN: 9789688429990
11. PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F. : Editorial Miño y Dávila, 2007. 816 p. ISBN: 9789709967067
12. ROTH, Deubel. *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora, 2007. 232 p. ISBN: 9789589136157
13. MALO, Miguel Ángel. *Las Personas con Discapacidad en el mercado del trabajo español*. En: *Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*. N° 46 (Nov., 2002); 28 p. ISSN 1137-5868
14. GUILLÉN, Carlos y CONTRERAS, Rafael. *Discapitados y Empresas: Un análisis de la productividad, el coste de oportunidad desconocido*. En: *Fundación Mapfre* (Abr., 2008); 162 p.
15. JIMÉNEZ, Antonio y HUETE, Agustín. *Políticas públicas sobre Discapacidad en España: Hacia una perspectiva basada en los derechos*. En: *Revista Política y Sociedad*. N° 47 (2010); 137-152 p. ISSN 1130-8001
16. CABRA, Miguel Ángel. *Dimensión y alcance de las políticas públicas sobre discapacidad en España: El reparto de papeles entre el Estado y las CC. AA*. En: *Revista del ministerio de Trabajo e Inmigración*. N° 65 (2006); 61-76 p. ISSN 1137-5868
17. RODRÍGUEZ, Yuraima y GALÍNDEZ, Luis. *La Discapacidad laboral como problema social*. En: *Revista Salud de los Trabajadores* N° 2 (Jul., 2004); 6 p. ISSN 1315-0138

Paula Andrea Peña Hernández

Fisioterapeuta de la Fundación Universitaria María Cano Popayán. Candidata a Magister en Discapacidad de la Universidad Autónoma de Manizales. Docente Investigadora del Pregrado de Fisioterapia, Fundación Universitaria María Cano Extensión, Cali, Colombi.